

40721
492



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARACÓN

"REGLAMENTACIÓN DE LA
PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO
EN LAS SECRETARÍAS DE ESTADO EN MÉXICO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
VÍCTOR MANUEL VERA SANDOVAL

ASESOR
LIC. FROYLAN MARTÍNEZ SUAZO

MÉXICO

2003

2003
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres Manuel Vera y Lupita Sandoval:

Por la dicha de tenerlos y haberme dado el amor, comprensión y educación, que hoy en día me dan la fuerza, para enfrentar cualquier reto en la vida, y disfrutarla plenamente.

A mi esposa Patricia y a mi hijo Manuel:

Por darme el amor y motivación, para buscar ser una mejor persona así como dar orgullo y satisfacción para nuestra familia.

A mis hermanos Roger y Jessica, así como a mi amigo Agustín:

Por estar conmigo y compartir todos esos momentos importantes de mi vida.

A mis tíos Juan, Josefina y Alvaro:

Por apoyarme en momentos fundamentales de mi vida y con su cariño haberme dado la fuerza para seguir adelante.

A mis amigos Carlos y Ubaldo:

Por que hemos afrontado juntos los retos que la vida nos ha dispuesto.

A mi asesor Lic. Froylan Martínez Suazo:

Por su paciencia y apoyo, para la culminación de este trabajo, que marca el fin de una etapa en mi vida y el inicio de una nueva forma de vivir.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A la Universidad Nacional Autónoma de México:

Por darme la oportunidad de estudiar mi Bachillerato y Licenciatura, para ser un mejor ciudadano al servicio de mi país.

A todas aquellas personas:

Que han estado conmigo y que lamento no poder nombrar una por una.

IMPRESO CON
FALLA DE ORIGEN

ÍNDICE

REGLAMENTACIÓN DE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO EN LAS SECRETARÍAS DE ESTADO EN MÉXICO

	Página
INTRODUCCIÓN.....	I

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS, CONCEPTOS Y MARCO LEGAL

1.1.- Concepto de servidor público y su marco jurídico en México.....	1
1.2.- Concepto de profesionalización y su marco jurídico en México.....	8
1.3.- Concepto de burocracia	11
1.4.- Las Secretarías de Estado y su marco jurídico en México.....	13
1.5.- Antecedentes doctrinales en México.....	17
1.6.- Antecedentes jurídicos en México	21
1.6.1.- Artículo 123 Constitucional.....	24
1.6.1.1.- Apartado A.....	25
1.6.1.2.- Apartado B.....	26
1.6.2.- Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera.....	33

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.6.3.- Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera.....	35
1.7.- Antecedentes en otros países.....	37
1.7.1.- Europa.....	37
1.7.2.- América.....	43
1.7.3.- Asia.....	48

CAPÍTULO SEGUNDO

PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO EN MÉXICO

2.1.- La capacitación en la burocracia.....	51
2.2.- El servidor público denominado de confianza.....	56
2.3.- Puestos políticos y operativos.....	67
2.4.- Los cambios del personal de confianza y sus efectos.....	70
2.5.- La politización de los puestos de confianza y sus efectos.....	72
2.6.- El sindicato y su intervención.....	74
2.7.- Alcances de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón en las Secretarías de Estado y su aplicación.....	76
2.8.- Algunos modelos de Profesionalización existentes en México.....	79
2.8.1.- Iniciativa privada.....	83
2.8.2.- Sector Burocrático.....	85

5

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO TERCERO

MODELO DE PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PUBLICO EN MÉXICO, TOMANDO COMO REFERENCIA A LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (S.C.T.)

3.1.- Lineamientos de un modelo de Profesionalización del servidor público en México.....	90
3.2.- Adecuaciones jurídicas necesarias	92
3.2.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	94
3.2.2.- Ley Federal de la Administración Publica	96
3.2.3.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	97
3.2.4.- Condiciones Generales de Trabajo y Reglamentos de Escalafón de la S.C.T.	107
3.3.- Creación de la Unidad de Profesionalización Burocrática.....	110
3.4.- Programa de Capacitación y Desarrollo.....	111
3.5.- Programa de Difusión.....	112
3.6.- Sistema de Inscripción y Registro al modelo de Profesionalización del servidor publico federal.....	115
CONCLUSIONES.....	117
BIBLIOGRAFIA.	121

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

REGLAMENTACIÓN DE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO EN LAS SECRETARÍAS DE ESTADO EN MÉXICO

INTRODUCCIÓN

Las causas del problema que nos ocupa en la presente tesis, son de diversa índole, como la falta de profesionalización y especialización de los servidores públicos en sus labores, los cambios repentinos de directivos que en la gran mayoría de los casos, provocan cambios en cuanto a las personas denominadas de confianza, lo que causa la mayoría de las veces un atraso en los proyectos, el olvido de los mismos e inclusive la cancelación de buenos proyectos, cabe aclarar que la ley permite estos cambios indiscriminados, al antojo y criterio de los que ostentan este tipo de cargos, el gran problema es que en México, se ha creado la idea de que los cargos públicos denominados de confianza, son de carácter político y esto permite que no sean considerados con seriedad, facilitando el oportunismo de gentes, que sólo aprovechan el cargo para beneficio personal y el de sus colaboradores, fomentando la corrupción y la malversación de fondos, así como el enriquecimiento ilícito, provocando de esta manera que la atención al público sea lenta, deficiente y gravosa para todos y cada uno de nosotros.

Establecer un diagnóstico en este momento es un poco difícil, pero considero que el servidor público en México, no está del todo preparado y concientizado del papel que desarrolla en nuestra sociedad, a pesar de que existen buenos servidores públicos, hay otros que causan muchos daños a

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

I

nuestro país y a la imagen del mismo dentro y fuera de él; siendo completamente permitido por la ley y no obstante que se sancionan los delitos cometidos por servidores públicos, no existe un mecanismo legal que lo prevenga de alguna manera.

La profesionalización del servidor público federal en México, puede llegar a ser un instrumento realmente importante para el mismo, ya que lo esperado de lo que fue el Servicio Civil de Carrera era mucho; sin embargo, desde la publicación del Acuerdo con que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal, en junio de 1983, hasta su abrogación en enero de 1998, la diversidad de criterios, impidió que fuera posible definir y hacer operativo, el Servicio Civil de Carrera en México. A pesar de que en otros países se instauró desde hace algunos años, es necesario crear un modelo propio y realista ante las necesidades de la administración pública en nuestro país.

Es importante resaltar que en la actualidad, es necesario implementar las bases y lineamientos que puedan hacer posible la profesionalización del servidor público federal, así como concientizar a los trabajadores mediante la publicación de información veraz, ya que la falta de información, crea entre los que no conocen sobre el tema, una gran confusión, malas interpretaciones e incluso el rechazo a la profesionalización del servidor público federal.

En el capitulo de esta tesis, tocaremos primeramente los aspectos históricos y conceptuales, así como antecedentes jurídicos y marco legal,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

definiendo diferentes aspectos como son el servidor público, la burocracia, profesionalización, el Servicio Civil de Carrera, el artículo 123 Constitucional y sus Apartados "A" y "B", las Secretarías de Estado y su marco jurídico, entre otros, así como un análisis de la aplicación en otros países del Servicio de Carrera para los Servidores Públicos.

En el capítulo segundo, se tocará lo referente al planteamiento y al desarrollo del tema, todos los aspectos y situaciones que se consideran son negativos para la instrumentación del tema, así como todo el marco legal referente a capacitación, personal de confianza, los cambios de éstos y sus efectos en el servicio, puestos operativos y políticos, el Sindicato, Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, y algunos otros modelos de profesionalización existentes en nuestro país; lo anterior tomando en cuenta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley Federal de la Administración Pública Federal, así como otras leyes y reglamentos relativos al tema.

El capítulo tercero, es en el que se aborda la propuesta de un modelo de profesionalización del servidor público en las Secretarías de Estado en México, abarcando en este, los lineamientos a seguir, propuesta de adecuaciones a diferentes leyes, modificaciones en la estructura orgánica de las dependencias, así como programas de capacitación y desarrollo, difusión y sistemas de registro y control del programa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Finalmente se hace necesario un capítulo de conclusiones, donde se expondrán las consideraciones finales respecto al tema.

El método de investigación que se utiliza en el trabajo, es primeramente un método deductivo, para poder analizar diferentes aspectos que nos lleven a encontrar una sola idea global; de la misma manera se utiliza un método analógico, que nos permitirá comparar la misma situación, en diferentes países; en razón de lo anterior, es necesario utilizar un método documental que nos dé una perspectiva de la opinión jurídica y doctrinal referente al tema.

Proponer solución a un problema tan arraigado, es difícil pero no imposible y más si se busca un mecanismo legal que obligue a la profesionalización del servidor público, tanto de base como de confianza y a estos últimos hasta determinados niveles en puestos más operativos que políticos, se les dé una sana continuidad que permita ofrecer un mejor servicio y dignificar al servidor público, evitando así los viejos vicios burocráticos del país.

Es la intención en esta tesis, tratar de aportar algo que pueda auxiliar a la mayor eficacia del trabajo en la Administración Pública, mediante un programa que capacite, localice y rescate a la gente más preparada y mal ubicada en áreas o puestos donde no es aprovechado su conocimiento y preparación académica; dicho programa deberá también, dar al personal denominado de confianza, una mayor estabilidad y continuidad en el empleo,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ya que en algunas ocasiones, la falta de esa continuidad, puede provocar deficiencias en los trabajos o un retraso que bien podría evitarse.

El trabajo, tiene la intención de proponer algunos lineamientos generales, para hacer operativa y funcional la profesionalización del servidor público, tomando como referencia a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ya que ésta es una de las Secretarías de Estado más compleja, en cuanto a su estructura y variedad de funciones de su personal.

La profesionalización del Servidor Público, deberá estimular a todo servidor público, fomentar la sana competencia, así como la capacitación y desarrollo de los mismos, deberá también garantizar al personal de base y de confianza, por igual, la oportunidad de que sus esfuerzos de esmero, calidad y profesionalización en su trabajo, les serán reconocidos y valorados en su oportunidad.

Lo anterior, con la firme intención de mejorar la calidad de los servicios públicos al máximo, y lograr así un mayor desarrollo de nuestro país, al tener un aparato burocrático que respalde con más fuerza, el ejercicio de las políticas y acciones que determine el Poder Ejecutivo Federal, colaborando y complementándole, finalidad perseguida por el Primer Foro de Innovación y calidad en la Administración Pública, en la que el Presidente de la República señaló el 21 de noviembre de 2001:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Que este gobierno es el primero en adoptar un modelo estratégico de innovación y calidad, para transformar la administración pública en una verdadera palanca para el desarrollo."¹

Debiendo entender por innovación del gobierno, "Un movimiento cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública Federal, revisualizándolo todo, desde múltiples perspectivas."²

¹ Primer Foro de Innovación y Calidad en la Administración Pública.
http://www.ihuoa.gob.mx/general/pub_filosofia/ihu_o_p_1.

² Lineamientos Estratégicos de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental.
http://www.ihuoa.gob.mx/general/pub_filosofia/ihu_o_p_1.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS, CONCEPTOS Y MARCO LEGAL.

1.1.- Concepto de servidor público y su marco jurídico en México.

Existen diferentes conceptos de Estado, sólo por citar algunos:

" Sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos." ¹

" Es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas." ²

" El Estado es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio." ³

La mayoría lo definen como una estructura social, pero es real que dicha estructura requiere en nuestro país, así como en cualquier otro, de una

¹ De Pina Rafael, De Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México 1999, p. 276.

² Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1983, p. 38.

³ Jellinek George, Teoría General del Estado, Compañía Editorial Continental, S.A., México 1956, p. 145.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

compleja estructura de poderes que le den vida, las cuales obviamente requieren de personal que lleve a cabo desde la tarea más compleja de toma de decisiones o planificación hasta sellar un sobre o cualquier otra actividad operativa.

En realidad, es fácil suponer que los servidores públicos o trabajadores al servicio del Estado, han existido desde épocas muy remotas llevando a cabo labores muy diversas, que con el tiempo se han ampliado, perfeccionado y regulado jurídicamente hasta llegar a como las conocemos actualmente, es así como las Pirámides de Egipto, la Muralla China, nuestra arquitectura prehispánica entre otros grandes monumentos históricos fueron construidos, es decir que el Estado como tal o los gobernantes han necesitado a través de la historia de personal a su servicio que planifique, programe, construya, defienda, administre, preste servicios, así como un sin número de tareas, que un estado requiere para funcionar y otorgar a sus integrantes un lugar adecuado para vivir.

Conforme el Estado ha evolucionado, sus atribuciones han sido reguladas y también se han ampliado una serie de servicios públicos y administrativos, lo cual exige una estructura más compleja conforme pasa el tiempo, es así que día a día hay un mayor número de funcionarios y trabajadores; no obstante lo anterior existe en nuestro país una política de adelgazamiento del sector público, mediante privatización de empresas públicas, congelamiento de plazas y programas de retiro voluntario.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En nuestra legislación vigente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

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

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las constituciones de los Estados de la República precisaran, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.”

Algunos otros artículos constitucionales que se refieren al servidor público son: el artículo 123 Apartado B), del cual parte la relación laboral de todos los servidores públicos de los poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal; el artículo 3, 115, fracción VIII, párrafo segundo; 116, fracción V; 123, Apartado A), fracción XXXI, Inciso a), números 8, 9, 18 y 21; e inciso b); 94 y 97.

Es necesario aclarar, que en las 31 Entidades Federativas de la República se cuenta con legislación burocrática propia, reglamentaria del artículo 115 fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así mismo el artículo 123, Apartado A), fracción XXXI, Inciso a), números 8, 9, 18 y 21; e inciso b); 94 y 97, nos define las áreas del servicio público que se regirán por la Ley del Apartado A.

En este mismo sentido, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, nos indica a quien es aplicable dicha Ley, en su artículo 1: “ La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del gobierno del Distrito Federal, de las instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión

“ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A., México 2000, p. 101.

Nacional Bancaria y de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno - Infantil "Maximino Ávila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos."

La primera observación que se estima pertinente señalar, es que aun cuando la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es reglamentaria del apartado B), del artículo 123 constitucional, como lo señala el artículo citado en el párrafo anterior, no rige para todos los trabajadores incluidos en ese apartado, pues no regula la relación laboral de los militares, marinos miembros de los cuerpos de seguridad pública, ni de los miembros del servicio exterior mexicano, las que se rigen por la Ley Orgánica de la Armada de México y por el Reglamento del Servicio Exterior Mexicano.

"Por tesis de jurisprudencia 1/1996 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, fue declarado anticonstitucional al incluir dicho artículo a algunos organismos descentralizados, ya que el artículo 123 apartado "B", no se refiere a ellos, estimando la Suprema Corte que no forman parte de los Poderes de la Unión, por lo que a partir de esta tesis jurisprudencial de la Suprema Corte, todos los trabajadores de los organismos descentralizados, sin excepción alguna, quedan comprendidos y regidos por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo."⁸

⁸ Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Editorial Porrúa, S.A., México 1999, p. 19.
⁹ Miguel Borrell Navarro, Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Sista, México 1998, P. 507.

TRABAJO CON
FALLA DE ORIGEN

La misma Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, nos especifica lo que debemos entender por trabajador al servicio del Estado, marcando una diferencia con el Apartado A), en su artículo 3: "Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales."

"Para ser trabajador al Servicio del Estado según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se requiere como condición específica que se le haya expedido nombramiento o que figure en la lista de raya de trabajadores temporales; por ende, no puede darse el caso de que se presuma la existencia de la relación jurídica de trabajo entre el titular de una dependencia y un particular por el solo hecho de la prestación de un servicio, puesto que no es aplicable, en forma supletoria el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo que dispone: Se presume la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe."¹⁰

No obstante lo anterior, la misma Ley clasifica a los trabajadores como de confianza y de base.

Es importante establecer que no obstante la ley establezca sólo dos clases de trabajadores, para los efectos de este trabajo es importante clasificar al trabajador burocrático en forma más específica, aun cuando la Doctrina en la

¹⁰ Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Editorial Porrúa, S.A., México 1999, p.21.

¹¹ Miguel Boettell Navarro, Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Sista, México 1998, P. 507.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

materia burocrática es muy escasa.

Pudieran parecer conceptos muy similares Funcionario Público, Empleado Público, Servidor Público y Cargo Público, sin embargo el maestro Miguel Acosta Romero, nos da las siguientes definiciones:

"Funcionario Público. Es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad."¹¹

"Empleado Público. Es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley."¹²

"Servidor Público. Es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal)."¹³

"Cargo Público. Es el lugar instituido en la organización pública, con denominación propia, atribuciones específicas y presupuesto, para ser provisto y ejercido por un titular en la forma establecida por la ley."¹⁴

¹¹ Acosta Romero Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Editorial Porrúa, S. A., México 1995, p. 105.

¹² Ibidem.

¹³ Idem, p. 106.

¹⁴ Ibidem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es innegable que la gama de servicios públicos que presta el estado son diferentes y múltiples y en esa misma medida es el personal que requiere para cumplirlos, no olvidando que no sólo se requiere el personal que da el servicio final sino que además debe estar acompañado de un soporte de personal encargado de servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, del pago de salarios, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad fiscalización, archivos, entre muchos otros necesarios para la ejecución de los trabajos.

Por lo anterior sería factible tratar de definir al servidor público como, toda aquella persona que tiene una relación laboral reconocida oficialmente, dentro de la estructura de la Administración Pública en todos sus niveles Federal, Estatal y Municipal, sea cual sea la actividad que este desempeñe.

1.2.- Concepto de Profesionalización y su marco jurídico en México

"Profesionalización - Acción y efecto de profesionalizar.- profesionalizar.- hacer, ejercer una actividad profesionalmente.- profesión.- empleo o trabajo que ejerce públicamente una persona y que requiere haber hecho estudios teóricos."¹⁵

La Profesionalización es un concepto que surge, ante la necesidad de reconocer la existencia de un sin fin de actividades humanas, que requieren de una especialización o preparación más intensa ante los retos de una sociedad

¹⁵ Diccionario Larousse Usual. Ramón García Peláez. México. 1985. P. 523.

más competitiva.

El artículo 123 constitucional, en su apartado B), fracciones VII y VIII indican:

" VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizara escuelas de administración pública;...

...VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia." ¹⁶

En ese mismo sentido la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 43, estipula las obligaciones de los titulares; en la fracción VI, inciso f), que habla sobre el "... Establecimiento de escuelas de administración pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional." ¹⁷

El mismo ordenamiento burocrático en su artículo 44, referente a las obligaciones de los trabajadores, fracción VII, nos habla de "... Asistir a los

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A., México 2000, p. 136.

¹⁷ Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Editorial Porrúa, S.A., México 1999, p. 36 y 37.

Institutos de Capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia."^{1*}

Al analizar todo lo anterior, se entiende que en el papel nuestra legislación vigente, se preocupa por tener servidores públicos especializados y profesionales, entendiéndolo y dando una gran importancia al servicio público que brinda el Estado; las Condiciones Generales de Trabajo y Reglamentos de Escalafón vigentes en cada dependencia, dan la misma importancia a la capacitación y profesionalización de sus empleados.

Una realidad es que el escalafón en los empleados de base no es cumplido adecuadamente, e incluso la inmensa mayoría de los trabajadores creen firmemente que el escalafón se rige por la antigüedad y no por los conocimientos como lo estipula la Ley, además de una escasa difusión de los cursos de capacitación existentes, por no hablar que a la fecha no he podido localizar las escuelas de administración pública que la propia Constitución y la Ley de la materia señalan.

La profesionalización del personal denominado de confianza es por demás muy obscura ya que éstos son removidos de sus puestos con mucha facilidad y en algunos casos con demasiada frecuencia, por lo que en la mayoría de las ocasiones, no se tiene el tiempo suficiente, para preparar al personal adecuadamente en los cargos que se les encomiendan.

^{1*} Idem. p. 38.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.3.- Concepto de Burocracia

"Burocracia. Este término contiene distintos significados. Jurídicamente es un término que adquiere plaza y valor pese a su origen político y a su raíz de expresión despectiva. Su valor e importancia la ha adquirido en el presente siglo y es consubstancial con el Estado intervencionista y de tendencia social."¹⁹

"Parece ser que el término deriva de la raíz latina, tal vez también tomada del griego, " Burrus", que significa un color oscuro; durante el siglo XVIII en Francia las oficinas de los escribanos se cubrían con una tela oscura, " Bure ", de donde vino el llamar a las más importantes "Bureau". Parece que algún Ministro Francés utilizó la palabra "bureaucratie" para designar a las oficinas gubernamentales y desde allí se generalizó el uso al mundo en general."²⁰

"Burocracia. Clase social constituida por los burócratas. // Abusiva influencia de los funcionarios de la administración pública. // Excesivo número de éstos."²¹

" Burócrata. Funcionario al servicio de la administración pública." ²²

"Podríamos decir que tiene en realidad varias acepciones o

¹⁹ Acosta Romero Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1995, p. 17.

²⁰ Cantón M. Miguel, Derecho del Trabajo Burocrático, Editorial P.A.C., S.A., México 1995, p. 75.

²¹ De Pina Rafael, De Pina Vam Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México 1999, p. 137.

²² Ibidem.

interpretaciones el término burocracia; se designa así a una organización compleja, ya que aún en las grandes empresas se habla de su trabajo desarrollado en oficinas o bien para aludir a personas que están en el servicio público como un grupo; otra interpretación es a un sistema de trabajo racionalizado en gran proporción, que si bien puede llegar a la deshumanización, a la despersonalización de quienes lo realizan, a cambio proporciona una mayor eficiencia y eficacia en los resultados."²¹

Víctor A. Thompson en "Modern Organization", lo define como: "...la burocracia es una organización compuesta por una jerarquía de autoridad altamente elaborada que superpone a una también compleja división del trabajo."²²

No obstante las definiciones anteriores, la palabra Burocracia tiene un manejo en términos comunes una forma un tanto despectiva, refiriéndose como burócrata a la persona que realiza actividades monótonas o repetitivas, también se usa para referirse a los que trabajan para el gobierno y no hacen nada, es por ello la famosa frase que lo mantenga el gobierno; es común también escuchar esta palabra en todo aquello que requiere muchos trámites o pasos para resolverse.

En realidad considero un tanto injusto que esta palabra sea usada en ocasiones hasta como un insulto, la verdad es que existe gente de todo tipo

²¹ Cantón M. Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Editorial PAC, S.A., México 1995, p. 75.

²² Ibidem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dentro de la burocracia, y no podemos negar que el ser servidor público o integrante de la burocracia es formar parte de una clasificación importante dentro de la sociedad Mexicana, ya que la burocracia esta integrada de acuerdo con datos proporcionados por el INEGI, mediante correo electrónico (atencion.usuarios@inegi.gob.mx), de un aproximado en el año 2000, de 892,508, empleados del Gobierno Federal de todo el país, los cuales cuentan incluso con una legislación laboral especial, desprendida de nuestra Constitución en su artículo 123 apartado B).

1.4.- Las Secretarías de Estado y su marco jurídico en México

El maestro Acosta Romero define a la Secretaría de Estado y al Secretario de Estado de la siguiente manera:

"Secretaría de Estado: Es un órgano superior administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado.

Secretario de Estado: Es la persona física, titular de la Secretaría; es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, en este orden de ideas la Secretaría viene a ser la estructura y el Secretario, el funcionario que la encabeza." ²⁵

Las Secretarías de Estado se encuentran contempladas en el artículo 90

²⁵ Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice " La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las secretarías de Estado y Departamentos Administrativos." ²⁶

Para los efectos de este trabajo es importante resaltar que de acuerdo con el artículo 88, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad del Presidente, nombrar libremente a los secretarios del despacho.

Artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece: "Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por tanto, preeminencia alguna." ²⁷

El artículo 14 del mismo ordenamiento en su primer párrafo nos indica: "Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S. A., México 2000, p. 77.

²⁷ Legislación de la Administración Pública Federal, Editorial Delma, S. A., de C. V., México 2001, p. 3.

subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección o mesa y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales." ²⁹

Artículo 16 primer párrafo. "Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto, aquellas que por disposición de la ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidos precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquellos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado." ²⁹

La misma Ley establece en su artículo 18, que cada Secretaría de Estado contara con un Reglamento Interior, el cual deberá ser expedido por el Presidente de la República, en el cual se precisan, las unidades administrativas que componen cada Secretaría de Estado, así como sus atribuciones y la suplencia de las ausencias. También el artículo 19 nos indica que el titular de cada Secretaría de Estado, expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público que se requieran. En cada

²⁹ Ídem, pag. 4.

²⁹ Ídem, pag. 5.

Dependencia se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas.

El Presidente de la República podrá establecer comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que intervengan varias Secretarías de Estado, artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El artículo 26 del mismo ordenamiento nos relaciona las dependencias con que cuenta el Poder Ejecutivo de la Unión:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de seguridad Pública.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Secretaría de Energía.

Secretaría de Economía.

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Salud.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de la Reforma Agraria.

Secretaría de Turismo.

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Los artículos 27 al 38 de la misma Ley, contienen los asuntos que cada dependencia deberá atender.

1.5.- Antecedentes doctrinales en México

En realidad la reciente aparición o mejor dicho reconocimiento de la existencia de una relación laboral entre el Estado y sus servidores públicos, hace que históricamente la doctrina a inicios del siglo pasado, comenzara apenas a discutir, si se reconocía el Derecho Burocrático, como una rama del Derecho del Trabajo, del Derecho Administrativo o bien como una rama autónoma.

Hay quienes sostienen que la relación entre el Estado y sus trabajadores forma parte del Derecho del Trabajo, por las siguientes razones:

a) Porque formalmente está consignado en el apartado B, del artículo 123 constitucional, y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

b) Porque regula un aspecto del trabajo.

Dentro de esta teoría tenemos como principal exponente, al maestro Alberto Trueba Urbina, el que señala que "el derecho de los trabajadores al Servicio del Estado forma parte del Derecho del Trabajo." ¹⁰

"La relación jurídica que existe entre el Estado y sus servidores, deja de ser administrativa a partir del 1º de mayo de 1917, en que entró en vigor nuestra Constitución, que hizo la primera declaración de derechos sociales de los trabajadores en general y específicamente de los empleados públicos y privados." ¹¹

El maestro Trueba Urbina señala también la naturaleza social de la relación burocrática, ratificando que el estudio de esta disciplina corresponde al Derecho del Trabajo, apoyándose en la propia Constitución y en sus leyes reglamentarias: el Derecho del Trabajo de los asalariados, de todos los trabajadores en general, así como de los empleados públicos; "El conjunto de derechos de éstos constituye el Derecho Mexicano del Trabajo, de modo que la teoría del empleo público corresponde a esta disciplina; por ello nosotros nos ocupamos del Derecho del Trabajo de los burócratas." ¹²

¹⁰ Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo. Teoría Integral, 6a edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1981, p. 189.

¹¹ Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, 3ª edición, cd. actualizada, Editorial Porrúa, S.A. México 1980, p. 526.

¹² Idem, p. 526.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Gran parte de la doctrina mexicana y extranjera, y una parte de la legislación, consideran las relaciones entre el Estado y sus servidores, como parte del Derecho Administrativo; a este respecto el Doctor Andrés Serra Rojas señala que, "la función pública se norma con el conjunto de derechos, deberes y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores", e indica que "la función pública forma parte del mundo administrativo, lo cual ha originado diversas teorías que lo asimilan al Derecho Administrativo, aunque existen autores que lo asimilan al Derecho del Trabajo en general, o como una rama autónoma.

Todo ello ha originado una rama importante que es el Derecho Administrativo laboral."¹³

Apoyando esta misma teoría e incluso en una forma un poco más radical, el profesor Alfredo Sánchez Alvarado, nos indica sobre el particular lo siguiente: "El Derecho del Trabajo adquiere autonomía y sustantividad propia y no por ello se ha desligado del Derecho Administrativo, por el contrario, en el devenir histórico nos enseña que existe una relación muy íntima entre nuestra disciplina y el derecho Administrativo y a medida que transcurre el tiempo esta vinculación es más estrecha, debiendo llegar un día en que las relaciones laborales se rijan por el Derecho Administrativo."¹⁴

Por otra parte el maestro Miguel Acosta Romero opina: "Estimamos que

¹³ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, tomo I, 11ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1982, p. 375.

¹⁴ Sánchez Alvarado, Alfredo, Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Oficina Asesores del Trabajo, México, 1967, tomo I, volumen I, p. 39.

el Derecho que regula las relaciones laborales del Estado y sus trabajadores debe constituir una rama autónoma, ya que su objeto, finalidad y metodología, deben ser propios. En México, durante mucho tiempo, aún en las resoluciones dictadas por el Tribunal de Arbitraje y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se utilizaron principios de Derecho del Trabajo; sin embargo, es evidente, como ya se indicó, que en esta relación no hay lucha de clases, ni se busca el equilibrio de los factores de la producción, ni el Estado, como tal, persigue utilidades o fines lucrativos, de donde los principios que regulan esta materia, deben ser independientes y tratando de buscar la equidad entre los dos intereses en presencia: el de los trabajadores que, justificadamente, pretenden tener estabilidad, y un conjunto de derechos básicos y el interés general que siempre domina la actividad del Estado, en vista del bien común. De ellos debe surgir una rama autónoma acorde con sus propias circunstancias y con principios teóricos - prácticos y legales que sean inherentes a su naturaleza." "

No obstante lo anterior el mismo maestro Acosta Romero menciona: "Hay aspectos administrativos que son de suma importancia y consideramos debe estudiar el Derecho Administrativo, que son el nombramiento, la selección, la preparación del personal, su adscripción, los aspectos presupuestales, las normas disciplinarias y la administración misma del personal, que en fechas recientes se le ha dado el nombre de administración, desarrollo y capacitación de recursos humanos del sector público." "

⁵⁴ Acosta Romero Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., Mexico 1995, p. 25.

⁵⁵ Idem p. 26.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En lo personal considero que el Derecho Burocrático constituye una gran rama del Derecho del Trabajo, ya que aunque no exista lucha de clases ni búsqueda del equilibrio de los factores de la producción o el Estado como tal no persiga utilidades o fines lucrativos; este último si efectúa cobros por contribuciones ya sean estos impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, todos estos definidos en el artículo 2º. Del Código Fiscal de la Federación; motivo por el cual es necesario delimitar los derechos laborales de los servidores públicos, para que estos no afecten el bienestar común de la nación y los servicios públicos que se brindan.

1.6.- Antecedentes jurídicos en México

En la Época colonial las Leyes de Indias dan inicio al origen de las disposiciones sobre la función pública.

" Felipe II, en 1853 ordenaba a la Cámara de Castilla poner cuidado en la provisión de oficios." ³⁷

" Felipe III, en 1614, condenó con la inhabilitación y otras penas al que emplease dádivas o promesas, por si o por otra persona, con el fin de conseguir el empleo." ³⁸

³⁷ Ibidem

³⁸ Ibidem.

" Carlos III, en 1785, ordenaba la inoportuna concurrencia de postulantes a la corte, diciendo que " además de la confusión que ocasionaba con sus importunidades en los ministerios y oficinas, turbaban su servicio abandonándolo ". Ordenaba, en consecuencia, " atender a los que más se distinguieran e hicieran las solicitudes desde sus destinos, denegando las que se hicieran personalmente ". "

Carlos IV, en 1799 y 1801 dispuso que no se admitiesen solicitudes " de mujeres e hijos de los pretendientes de empleos " (leyes 2ª, 3ª, 9ª, y 14 del Título XXI, L, III, Novísima recopilación). "

En la Época independiente de nuestro país, de 1824 a 1917 existieron algunas reglamentaciones entre ellos.

" El decreto constitucional para la libertad de América mexicana, sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, nos establece en sus artículos 25.- Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado... 26.- Los empleados públicos deben funcionar temporalmente y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos conforme a la Constitución. " "

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México, 1808-1875, Editorial Porrúa, S.A., México 1983.

" La Constitución de 1824 en su artículo 110, enumera las atribuciones del Presidente de la República, para nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, nombrar a los jefes de las oficinas de generales de Hacienda, los de las Comisarias Generales, enviados diplomáticos entre otros."⁴²

" En 1829 fue expedida una ley para que se trabaje en las oficinas todos los días, menos los de fiesta nacional."⁴³

" 1835 fue un año pródigo en resoluciones relativas a los servidores públicos, como la Ley sobre Pensión que deben disfrutar los empleados diplomáticos cuando cesen en su encargo y quienes deben preverse las vacantes. Además se consagra en otra ley el sueldo del cual disfrutaría el Presidente de la República."⁴⁴

La Constitución de 1857 en su artículo 85 enumera las facultades y obligaciones del Presidente de la República y en la fracción II establece, " Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en otras leyes."⁴⁵

⁴² Acosta Romero Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1995, p. 30.

⁴³ Idem P. 31.

⁴⁴ Ibidem

⁴⁵ Idem P. 32.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"En 1885 un decreto de gobierno reglamenta minuciosamente la expedición de despachos y nombramientos de empleados públicos. En el mismo año se expiden diversas circulares sobre descuentos de sueldos, licencias, impuestos sobre sueldos y registro de nombramientos. Se excluye de la contribución sobre sueldos a los viáticos de los funcionarios federales, pero se grava el medio sueldo que se da en caso de enfermedad." ¹⁶

1.6.1.- Artículo 123 Constitucional

- La Constitución de 1917 en su texto original, no previó la regulación de las relaciones de trabajo, entre el Estado y sus servidores; es más el artículo 123, preveía que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, podrían legislar en materia de trabajo; sin embargo, la reforma al artículo 73, fracción X (Diario Oficial del 06 de septiembre de 1929), y al artículo 123 de la Constitución, reservó al Congreso de la Unión la materia del trabajo ordinario, entre patrones que llamaremos comunes y sus trabajadores." ¹⁷

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue en el sentido de que se excluyera a los servidores públicos de las prestaciones del artículo 123 constitucional, ya que este fue creado para "buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el Poder Público y los empleados que de él dependen".¹⁸

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ De la Cueva Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa. S. A., México 1972, p. 50.

¹⁸ Semanario Judicial de la Federación tomo XXV, p. 918.

"En su origen, el texto del artículo 123 constitucional, preveía que las legislaturas de los Estados serían las que promulgarían las leyes reglamentarias de dicho artículo y de esta forma, de 1917 a 1929 se promulgaron diversas leyes laborales en las entidades federativas."¹⁹

"En 1929 debido a las dificultades para aplicar las leyes se promovió la reforma constitucional a los artículos constitucionales 73 fracción X y 123 en su preámbulo, que permitía al Congreso de la Unión legislar en materia de trabajo."²⁰

En 1960 se modificó el artículo 123 constitucional, creando el apartado B) de nuestra Constitución vigente.

1.6.1.1.- Apartado A

"La Ley Federal del Trabajo de 1931 no incluía a los trabajadores al servicio del Estado en sus disposiciones, pues ordenó en su artículo segundo que los funcionarios y empleados en sus relaciones con el Estado debían regirse por leyes del servicio civil."²¹

"La Ley Federal del Trabajo, Publicada en el Diario Oficial de La Federación el 1º de abril de 1970, reglamentaria del apartado A), del artículo 123 constitucional y que actualmente rige las relaciones laborales entre

¹⁹ Tricba Urbina Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, 6ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1981, pp. 157 a 159.

²⁰ Ibidem.

²¹ Acosta Romero Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1995, p. 33.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

particulares, es de aplicación supletoria en lo no previsto por la Ley Federal de Los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B), del artículo 123 constitucional. ⁵²

1.6.1.2.- Apartado B

"Las primeras disposiciones que favorecieron a los empleados públicos se consignaron en el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley de Servicio Civil, expedido por el Presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez, el 12 de abril de 1934. Posteriormente con sentido revolucionario fue promulgado por el Presidente Cárdenas el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, con fecha 5 de noviembre de 1938, reformado el 4 de abril de 1941 durante el régimen del Presidente General Manuel Ávila Camacho. Las normas principales del Estatuto cardenista pasaron a ocupar sitio de honor en el artículo 123 de la Constitución."⁵³

Respecto del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el Maestro Acosta Romero indica: "Cierta tiempo de vigencia de este ordenamiento fue suficiente para comprobar los problemas que originaba su aplicación. El Congreso de la Unión se vio precisado a examinar y aprobar un proyecto de reformas y adiciones que complementaron algunos aspectos del estatuto entonces vigente; reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 4 de abril de 1941 y 30 de diciembre de 1947.

⁵² Compilación Laboral Correlacionada, Editorial Dofiscal Editores, S.A., México 2000, p. 6

⁵³ Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Editorial Poma, S.A., México 1999, p. 15.

Sin embargo, continuó la lucha de los servidores del Estado, hasta que finalmente se elevó el estatuto a la categoría de ley constitucional, adicionando el Apartado B) del artículo 123 constitucional, que en sus diversas fracciones da los lineamientos orgánicos de la legislación laboral burocrática.

Dicha reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1960, siendo Presidente de la República el Lic. Adolfo López Mateos.⁴¹

En la actualidad, el apartado B) del artículo 123 Constitucional establece:

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

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas, respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II. Por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

⁴¹ Acosta Romero Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1995, p. 36.

III. Los trabajadores gozarán de vacaciones, que nunca serán menores de veinte días al año;

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República;

V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

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

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley:

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga, previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra:

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas;

- a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte;
- b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles;
- d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley;
- e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares;
- f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos a favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

g)

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos;

XII: Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un tribunal federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última;

XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones;

XIII bis.- El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano registrarán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado; y

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.”

La evolución de este proceso legislativo culmina con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional, promulgada el 27 de diciembre de 1963, que abrogó el estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, al que ya hicimos referencia.

⁴⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa S.A., México 2000, p. 135 a 138.

1.6.2.-Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera

El 29 de junio de 1983, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el cual se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal, el cual en realidad nunca entro en operación hasta su abrogación el 03 de diciembre de 1997,⁴⁶

Es en esa fecha en la que el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, abroga un conjunto de Acuerdos, Reglamentos y Decretos en cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el cual prevé un Programa de Desregulación, argumentando lo siguiente: "Que se hace necesario extinguir las diversas comisiones u órganos colegiados cuya permanencia ya no se justifica y que en ocasiones sólo restan agilidad en la toma de decisiones, he tenido a bien expedir el siguiente."⁴⁷

El ya mencionado acuerdo en su creación estableció en algunas partes de su Considerando:

"Que para crear las condiciones de la carrera administrativa, es necesario garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, promover

⁴⁶ Diario Oficial de la Federación, martes 2 de diciembre de 1997. Primera Sección. México 1997, p. 16
⁴⁷ Idem, P. 9

mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficacia y la agilidad, así como promover la capacitación permanente del personal federal:

Que la coordinación que se busca en dichas tareas tienen por objeto traducir el propósito del Ejecutivo Federal a mi cargo de instaurar el Servicio Civil de Carrera, que apoye y contribuya a asegurar la lealtad a las instituciones de la República, así como la eficacia, honradez y control de las responsabilidades de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

Que es necesario determinar las necesidades y proponer las medidas de modernización y adecuación, que en el orden jurídico y administrativo se requieran para propiciar la institucionalización del Servicio Civil de Carrera; he tenido a bien expedir el siguiente:""

Por lo anterior el Acuerdo emitido por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado en 1983, sólo fueron buenas intenciones; en realidad no comprendo porque el Poder Ejecutivo a cargo del Presidente Ernesto Zedillo, al abrogar dicho acuerdo no emitió alguna otra disposición respecto de un tema que a mi juicio es muy importante en la búsqueda de una credibilidad política del servicio público, y la reivindicación del propio servidor público.

⁴⁴ Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Editorial Porrúa, S.A., México 1999, p. 285 y 286.

1.6.3.- Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera

Al haber existido una Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal, esta debió contar con su Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, el cual realmente aborda cuestiones técnicas respecto de cómo debía integrarse y funcionar dicha Comisión.

La mencionada Comisión de acuerdo con su artículo 3, se integraba 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 por el Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, o en su caso por los Subsecretarios acreditados como suplentes de los titulares."⁴¹

Asimismo el artículo 7 establecía las siguientes funciones:

I. Promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera.

II. Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y

⁴¹ Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Editorial Porrúa, S.A., México 1999, p. 292.

entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal, encaminados a instrumentar el Servicio Civil de Carrera

III. Determinar y proponer los elementos que permitan la adecuación e integración del Marco Jurídico y Administrativo que requiera la instauración del Servicio Civil de Carrera.

IV. 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.

V. 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 1983-1988.¹¹

Después de leer el acuerdo y el Reglamento de la Comisión Intersecretaral del Servicio Civil de Carrera, no encontré nada que no fueran objetivos y metas; por más que busque información de algún avance de dicha Comisión no encontré ninguno.

¹¹ Acosta Romero Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1995, P. 292 y 293.

1.7.- Antecedentes en otros países

En este punto veremos someramente la regulación de la relación laboral del servidor público en algunos países extranjeros y su evolución, con el fin de compararla con nuestro país; considero pertinente hacer la aclaración que si fue difícil conseguir información del Derecho Burocrático en México, lo fue aun más, conseguir datos del extranjero, por lo cual solo se analizaran tres países de cada uno de los siguientes continentes Europa, América y Asia.

Cabe recordar que la estructura burocrática de cada país depende del desarrollo económico y cultural de cada uno de ellos.

1.7.1.- Europa

El primer país que analizaremos será Alemania:

* La Constitución de Bonn, del 23 de Mayo de 1949, estableció el principio de la separación de los funcionarios federales y estatales.

Existen cuatro clases de funcionarios en la República Federal Alemana, los de cargos superiores, los intermedios, los ordinarios y los subalternos. Para los cargos superiores, los aspirantes deben aprobar dos exámenes y cumplir un periodo probatorio de cuatro años. Después de esto, viene el nombramiento, que es vitalicio. El ascenso se hace automáticamente por grados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El estatuto del funcionario federal es de la Bundes Beamtengesetz de 14 de julio de 1953. En general los derechos y obligaciones del funcionario alemán son los mismos que tienen los demás funcionarios de los países occidentales europeos. Cabe apuntar, sin embargo, algunas novedades.

Otro derecho es el retiro, llegando el límite de la actividad activa que se ha fijado a los sesenta y cinco años, puede, a su pedido, solicitarlo a los sesenta. El sueldo jubilatorio es el mismo que percibía en funciones activas; tiene derecho a asociarse, pero se les ha prohibido expresamente el derecho de recurrir a la huelga.

En cuanto a los derechos son los propios de estar sometidos al poder jerárquico, de no intervenir en política activa, el guardar el secreto profesional, de cumplir correctamente sus tareas, etc. Están sometidos al poder disciplinario de reglamentación de reglamentación muy estricta. El funcionario alemán no puede ser sancionado sino en virtud de la comisión de faltas disciplinarias, determinadas, mediante un procedimiento previsto, y con jurisdicciones especiales. Estas jurisdicciones son de dos grados existiendo la apelación de las resoluciones del grado inferior, al grado superior.⁶¹

Comparando encontramos: el autor no nos define funcionarios superiores, intermedios, ordinarios y los subalternos, sin embargo en México como se vio anteriormente también existen diversas clases de servidores

⁶¹ Acosta Romero Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Editorial Porrúa, S. A., México 1995, p.25 y 26.

públicos; En México no existe exámenes, ni periodos probatorios y los nombramientos no son vitalicios, por el contrario suelen ser muy efimeros y los ascensos son a criterio del funcionario de mayor rango.

En nuestro país no existe una edad para el retiro obligado de los funcionarios, por el contrario tenemos casos de pensionados que son habilitados en algún cargo público, cabe aclarar en el régimen de la Ley del ISSSTE, el monto máximo de una pensión es de diez veces el salario mínimo; por lo demás nuestros funcionarios sujetos al procedimiento que marca la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, en caso de incurrir en una falta a este ordenamiento.

Inglaterra:

" Los funcionarios Públicos del Reino Unido reciben el nombre de Servidores de la Corona (the Crown Servants).

Durante los siglos XVII y XVIII el parlamento desconfió de ellos considerándolos instrumentos de las pretensiones de los monarcas, a tal punto que les negó facultades y garantías que pudieran importar la atribución de un poder considerable. Las leyes de 1812 y 1876, excluyeron a los agentes de la Corona del seno del parlamento y nunca éste se preocupó de mejorarles su suerte ni de organizarles siquiera, el funcionamiento de los servicios.

En el siglo XIX se creó una burocracia excesiva en relación a las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

necesidades de los servicios y la reacción pública no se hizo esperar.

Una orden del consejo de 1855, estableció el sistema de concurso y las bases de los mismos. En 1876, las mujeres podían acceder a los cargos públicos. En 1917 se creó una corte de arbitraje y en 1925 los consejos Whitley.

Los consejos Whitley son organismos de conciliación sin poderes decisorios; la decisión corresponde al gobierno. Están formados por 54 miembros; 27 designados por el gobierno y 27 por las asociaciones de funcionarios.

La clase de mayor jerarquía es la clase administrativa, se integra con funcionarios capaces de elaborar la política administrativa (es una clase muy reducida). La segunda clase es la ejecutiva, encargada de actividades técnicas, fundamentalmente de contabilidad. La tercera clase, mucho más numerosa está constituida por funcionarios que realizan tareas materiales, a los cuales se les exige la enseñanza secundaria. La cuarta clase está formada por estenógrafos, dactilógrafos y empleados de escritorio. En último término están los obreros y los empleados que no integran las clases anteriores, cuya relación jurídica se regula por las normas de derecho común. El servicio civil forma un todo orgánico, siendo su principal característica. Esta sometido a una única autoridad, la de la Tesorería, teniendo como jerarca al ministro de finanzas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Comisión del Servicio Civil, creada en 1955 es una autoridad única e independiente, encargada de los concursos y el examen de diplomas. Para el ingreso en el servicio civil no está prevista la existencia de escuelas especiales. El ascenso se hace por elección o por antigüedad.

Tienen como derechos, cobrar retribución por sus servicios, derecho a licencias anuales que varían de dos a ocho semanas, derecho a cobrar pensión de retiro después de cuarenta años consecutivos de actividad (esta pensión es igual a la mitad del sueldo que percibían y el límite mínimo de edad es los sesenta años). Desde 1871 pueden asociarse los funcionarios británicos. La huelga esta prohibida para ellos.⁶²

En la comparación encontramos, que la historia de un país tan antiguo se destaca en el sentido que desde los siglos XVII, XVIII y XIX este país ya contaba con una regulación y tribunales que en México se instauraron hasta el Siglo XX, de la misma manera cuentan con diferentes clases de funcionarios o servidores públicos.

Es de destacarse La Comisión del Servicio Civil, que es independiente y califica los concursos, por lo que la elección por concurso o antigüedad para los ascensos esta de alguna forma garantizada.

⁶² Acosta Romero Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1995, p.49 y 50.

Por último Italia:

"Los estatutos más importantes que regulan las condiciones de servicio de los funcionarios públicos son: Decreto del Presidente de la República número 3, del 10 de enero de 1957. Decreto del Presidente de la República número 686, del 3 de mayo de 1957. Existen además estatutos que se refieren a funcionarios públicos de los distintos organismos autónomos, a los maestros, a los trabajadores manuales, etc. El texto de enero de 1957 y el reglamento de mayo de 1957, antes mencionados se aplican sólo a los funcionarios públicos de los ministerios.

Los órganos más elevados son las Direzioni Generali del Personale en los varios ministerios u organismos autónomos. Además existe un Ispettorato Generali per el ordenamento del Personale, dependiente de Hacienda con el fin de aumentar o suprimir puestos.

Existen unos 360 cuerpos ("listas") diferentes entre todos los ministerios, es decir, 360 carreras independientes para las cuales se provee un examen de ingreso o concurso específico cada vez que existe la necesidad de llenar un puesto vacante. En otras palabras, existen tantos exámenes de ingresos como cuerpos. De los 360 cuerpos, 100 son ejecutivos, 90 son de secretariado, 93 para empleados y 77 de subalternos.

Existen cursos de formación. Algunos son Voluntarios, sin embargo, los jóvenes funcionarios de los cuerpos directivos (clase administrativa alta) están

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

obligados a seguir, después de su entrada a la carrera, los cursos organizados por la Scuola Superiore della amministrazione en Carseta, cerca de Nápoles durante tres meses. Existen también cursos especiales en la Escuela de Ciencias Administrativas, de la Universidad de Bolonia."⁶¹

Como pudimos observar, Italia parece contar con un muy buen sistema de selección de personal y carrera en el Servicio público. En México la mayoría de las veces los exámenes no están actualizados y son demasiado genéricos, es decir un mismo examen se aplica para toda una gama de puestos, por otra parte aun y cuando cada puesto tiene requisitos estos no se cumplen, y peor aun rara vez se ponen a concurso.

1.7.2.- América

Iniciamos con Estados Unidos de América:

"En Estados Unidos de América. La famosa "Ley de los Cuatro Años" (four year tenure of office Act.), de 1820 establecía que la mayoría de los funcionarios debían de ser confirmados cada cuatro años una vez que rindieran cuenta de su gestión en el cargo. Dicha ley fue seguida de numerosas protestas por parte de los servidores públicos. El presidente Jackson consagró el principio de la solución de los empleos también sin éxito.

⁶¹ Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1983, p. 681 y 682

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Ley de Servicio Civil en materia federal es aplicable a los servidores del Estado excluyendo a los empleados federales y legislativos así como a los militares.

Existen nuevas leyes de Servicio Civil en los Estados que establecen comisiones de servicio social compuesta por tres miembros, semindependientes del gobierno, como un cuerpo administrativo autónomo. En algunos Estados los nombramientos deben ser confirmados por el Senado.

Anteriormente, en 1930, las leyes de servicio civil instituan a un oficial administrativo como director de una comisión de múltiples miembros y funciones cuasi judiciales."⁴¹

"Autorización constitucional. En un gran número de Estados el método de llenar las vacantes está expresado en la Constitución estatal."⁴²

"Las agencias de personal. Son organismos que funcionan con fondos proporcionados por las autoridades fiscales y su finalidad es regular y controlar el estado de los empleados en el servicio civil, determinar sus posiciones y salarios. Casi todas las leyes de servicio civil enumeran las oficinas y la jurisdicción de dichas agencias.

Exámenes de admisión. Los candidatos a empleados de la

⁴¹ Kaplan, Eliot. The law of Civil Service. New York. 1958. p 25.

⁴² Idem. p. 132.

TESES CON
FALLA DE ORIGEN

administración pública deben ser informados con claridad de los requisitos necesarios para la admisión y examen, tales como educación, experiencia, edad y requisitos físicos, si los hay para policías, bomberos, guardias de prisión, por ejemplo.

Para los ascensos generalmente no existen normas específicas en los estatutos, sino que se dejan los detalles a las agencias de personal.⁶⁶

Ecuador:

"En Ecuador, el estatuto jurídico sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa, se convierte en ley de la República de Ecuador al promulgársele en el Registro Oficial núm. 198 del 6 de marzo de 1964. Luego de varios años de vigencia, en el transcurso de los cuales se habían expedido varias reformas a la misma y expedido otras leyes conexas entre las que se destaca aquella que dispone incorporar a la de Servicio Civil y Carrera Administrativa todas las disposiciones que, en materia de personal de la administración pública, contenía la Ley Orgánica de Hacienda, el 25 de abril de 1978, se publica en el Registro Oficial núm. 574 la codificación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que se mantiene, sin nuevas modificaciones hasta estos días.

Esta ley está estructurada en base a tres títulos que tratan "Del Servicio Civil", "De los Servidores Públicos" y "De la Carrera Administrativa" respectivamente. En los dos primeros constan las normas generales aplicables

⁶⁶ Idem, p. 134.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

a todos los servidores que "ejercen funciones públicas remuneradas en dependencias fiscales o en otras disposiciones de derecho público y en instituciones de derecho privado con finalidad social o pública", tal como lo dispone el artículo 2° de la ley indicada. De lo anterior se desprende que el ámbito de la ley corresponde a todo el sector público ecuatoriano con la excepción de aquellas entidades a las que la Constitución Política les reconoce una plena autonomía administrativa, siendo por lo tanto, de general aplicación aspectos tales como las normas referentes al ingreso del Servicio Civil, nombramientos, inhabilidades, remuneraciones, pago de viáticos, dietas y movilizaciones, licencias, deberes, derechos y prohibiciones de los servidores públicos, al régimen disciplinario y a la aplicación de los subsistemas de personal de Clasificación de Puestos y Clasificación de Servicios. Es importante destacar que el capítulo IX del título de la ley establece los organismos de la Administración de Personal, señalando que ellos son la Dirección Nacional de Personal, la Junta de Reclamaciones (Tribunal de Justicia Administrativo) y las Oficinas Departamentales de Personal existentes en las Oficinas Departamentales de Personal existen en las dependencias públicas. Estos tres organismos están íntimamente vinculados entre sí, constituyendo la Dirección Nacional de Personal el órgano rector en la aplicación de la ley, la Junta de Reclamaciones que además de sus atribuciones como Tribunal de Justicia de las demandas deducidas por los servidores de carrera, tienen la de asesorar al Director Nacional de Personal en la formulación de políticas de personal, y las Oficinas Departamentales que dependen funcional y técnicamente de la Dirección Nacional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las garantías de los servidores de carrera están tipificadas en el artículo 108 de la ley y básicamente son:

Estabilidad en sus puestos. Sólo pueden ser destituidos por causa justa y previo fallo expedido en juicio sumario administrativo.

Demandar ante la Junta de Reclamaciones contra las decisiones de sus superiores jerárquicos en lo referente a despido o suspensión temporal de sueldo o funciones.⁶⁷

Por último Costa Rica:

"La política del gobierno costarricense al intensificar y tecnificar las actividades de capacitación en el sector público y particularmente en el sector público y particularmente en aquellas instituciones bajo el Régimen de Servicio Civil, llevó a la promulgación del Decreto Ejecutivo núm. 15 302-P del 27 de marzo de 1984, en el que se estructura el subsistema de adiestramiento de personal, se dan las orientaciones generales en materia de capacitación, se establecen estímulos para el personal capacitado y se define la competencia de los órganos que lo conforman.

La carrera administrativa en el Régimen de Servicio Civil de Costa Rica, nace con la promulgación del Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento.

⁶⁷ Idem, pag. 76 y 78.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En efecto, dichos documentos legales toman como base el mérito tanto para el ingreso a los puestos cubiertos por dicho régimen, como para los ascensos y promociones.

Un 55% o más de los funcionarios que ingresan al régimen escalonan posiciones superiores dentro de un tiempo relativamente razonable, sin embargo, varios eran los motivos que no permitían disposiciones legales que regulaban el procedimiento a seguir en el llenado de plazas vacantes, que se dejaba al libre criterio de los ministerios e instituciones.

Actualmente con la implantación de nuevos programas, la dirección general y sus departamentos ha logrado un significado progreso en estas materia: permite a las instituciones públicas en primer lugar, utilizar el potencial humano que ya existe dentro del régimen para llenar las plazas vacantes, principalmente aquellas que corresponden a los niveles superiores de las series.⁶⁸

1.7.3.- Asia

"En Asia hay también varios ejemplos de rápido crecimiento del empleo en el servicio público, suscitado inicialmente por un súbito aumento de los ingresos estatales, que se mantuvo luego a pesar de la reducción de los recursos."⁶⁹

⁶⁸ Idem, pag. 73.

⁶⁹ Oficina Internacional del Trabajo. El Trabajo en el Mundo tomo I, nueva Sociedad Venezuela 1990, p.54.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Filipinas:

"En Filipinas, el personal del servicio público pasó de medio millón en 1963 a 1.7 millones en 19983, con un crecimiento anual medio del 5.4 por ciento. Hubo un sensible crecimiento del empleo público a mediados de 1970, tras un auge de las exportaciones que acrecentó los ingresos del Estado y las ganancias en divisas."⁷⁰

Indonesia:

"En Indonesia, el personal del servicio público creció de 2.6 millones en 1983 a 3.2 millones en 1986, al ritmo anual medio de un 6.4 por ciento. Cabe comparar esto con el 2 o el 3 por ciento de crecimiento anual estimado del empleo en la economía considerada en su conjunto. El aumento del empleo en el servicio público resultó posible gracias a la euforia petrolera de principios de 1980 y se debió principalmente al deseo del Gobierno de reducir el desempleo."⁷¹

Por último Bangladesh:

"En Bangladesh, por ejemplo, el sector público facilitó empleo estacional en gran escala en el ramo de la construcción, en la agricultura y en programas de "alimentos a cambio de trabajo". Entre 1972 y 1983-1984, ese empleo

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Ibidem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

aumentó aproximadamente en un 34 por ciento y fue de 1.75 millones en 1983-1984. En gran parte fue financiado, sin embargo, con ayudas y subvenciones. Y no resultó gravoso para el presupuesto del Estado.⁷²

No obstante la investigación no se encontraron elementos que presuman la existencia de algo similar al Servicio Civil de Carrera en este continente.

⁷² Ibidem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO SEGUNDO

PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO EN MÉXICO

2.1.- La capacitación en la burocracia

"Con respecto al significado de Capacitación y de Adiestramiento ha habido numerosas controversias en la doctrina laboral, seguramente por la semejanza del concepto de cada uno de dichos vocablos, pues adiestrar es hacer capaz, hábil, diestro, preparado, instruido a una persona, en una profesión, arte u oficio y capacitar, es instruir, hacer idóneo y hábil al trabajador en el desempeño de un oficio o profesión."⁷³

Como se expuso en el capítulo anterior en el punto 1.2, la capacitación se encuentra legalmente contemplada, incluso la mayoría de las Condiciones Generales de Trabajo Vigentes en cada Dependencia, confirman la importancia de la capacitación, por citar un ejemplo en las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se establece un capítulo especial referente a las bases generales de la capacitación en esa Dependencia.

En el capítulo X Capacitación y Desarrollo de Personal, de las mencionadas Condiciones Generales de trabajo, se menciona que la

⁷³ Borrel Navarro Miguel, Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo, sexta edición, Editorial Sista, S.A. de C.V., México 1998, p. 313.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, esta obligada a establecer un Programa Institucional de Capacitación y Desarrollo de Personal, que debe promover conjuntamente con el Sindicato, la superación continua del trabajador, en función de las necesidades de la propia Secretaría y expectativas de bienestar Individual y colectivo de los trabajadores y el mejor desempeño de sus labores, dicho Programa Institucional se realizará en las Unidades Administrativas con forme al reglamento y con la intervención de la Comisión Nacional Mixta de Capacitación o Comités Mixtos Locales o Estatales, aunque es necesario mencionar que al indagar en dicha Secretaría y su Sindicato sobre el funcionamiento de las mencionadas comisiones o comités, no se encontró indicio alguno de su existencia o de algún funcionario que tuviera ese cargo, por lo que es de suponerse que dichos comités nunca han operado más que en el papel, dejando a los trabajadores sin una representación directa en la elaboración de algún programa de capacitación, por lo que la decisión es al libre albedrío de las autoridades en su elaboración y aplicación.

El Dr. Miguel Borrel Navarro, hace referencia a un oficio de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de fecha 26 de septiembre de 1978, que definió los conceptos de planes y programas de capacitación y adiestramiento en los siguientes términos:

"Plan de Capacitación y adiestramiento, es el documento que contiene los lineamientos y procedimientos a seguir en materia de capacitación y adiestramiento respecto de cada centro de trabajo y que supone una

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ordenación de actividades para presentar una visión integral de los programas que lo comprenden : y,

Programa, es la parte de un plan de capacitación y adiestramiento que contiene, en términos de tiempo y de recursos y de una manera pormenorizada, las acciones de capacitación y adiestramiento que el patrón efectuará en relación con los trabajadores de un mismo puesto o categoría ocupacional.⁷⁴

Deseo comentar al respecto que en realidad el Programa Institucional, se cumple en lo relativo al mejor desempeño de las labores terminales, es decir la Dependencia se preocupa por dar capacitación al personal técnico operativo, quienes prestan el servicio final, para el resto del personal se imparten una serie de cursos de computación de diferente paquetería, ortografía, relaciones humanas redacción, secretariales etc., pero el problema estriba en que estos cursos no son difundidos adecuadamente, ya que solo se colocan algunas hojas en algunos pizarrones de algunos edificios y no en todas las áreas de trabajo.

Por lo anterior el trabajador que llega a tener conocimiento de los cursos elige lo que el cree que debe tomar, ya sea para mejorar en su puesto actual o pensando en obtener uno mejor, pero en muchas ocasiones ni computadora existe en la oficina en que labora o la paquetería no es utilizada en esa área, por lo que en un buen porcentaje es en vano el esfuerzo del trabajador y de los

⁷⁴ Idem p.325 y 326.

recursos humanos y materiales de los cursos que imparte la dependencia, no existe un plan que llega a complementar los cursos y que permita realmente especializarse y profesionalizarse en alguna actividad que no sea operativa o de servicio.

Las relaciones laborales de los funcionarios, empleados y trabajadores del Poder Ejecutivo por ser de derecho público no están regidas por la Ley Federal del Trabajo, sino por las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual no establece ni regula con carácter obligatorio a cargo del estado, esta institución de proporcionar capacitación a los trabajadores públicos.

Sin embargo a este respecto los incisos VII y VIII del apartado "B", del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponen que "La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El estado organizará escuelas de administración pública" y "Los trabajadores gozarán del derecho de escalafón afín de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

Del análisis de las anteriores disposiciones legales y de las mencionadas en el capítulo anterior, se nota la intención del legislador de establecer la capacitación para los servidores públicos, pero hasta que esto no se reglamente y regule legalmente no existe la obligación de impartirla a cargo del estado, no obstante el reconocimiento general de la importancia innegable y los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

beneficios que obtendría el país si pudiera contar con trabajadores públicos mejor preparados, más eficientes y aptos en el desempeño de sus funciones.

"Estas disposiciones que con carácter general establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, encuentra su apoyo en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Nacional de Capacitación y Productividad, con participación de las Secretarías de Programación y Presupuesto y del Trabajo y Previsión Social, que fue puesto en marcha el 20 de agosto de 1984, aunque su ejecución no tiene el carácter obligatorio para la totalidad de las dependencias y entidades del Gobierno Federal."⁷⁵

"Dichos planes solo representan el propósito esencial de lograr mejores niveles de calificación de la población trabajadora, induciendo al incremento de la productividad."⁷⁶

Por lo expuesto considero importante se instauren los mecanismos necesarios para que se promulgue la legislación conducente, acorde con las disposiciones generales antes mencionadas, para que sea obligatoria la capacitación de los servidores públicos, así como también para los de las entidades federativas y municipales, estableciendo en forma expresa la obligación del Estado para impartirla y la obligación y el derecho de los trabajadores a recibirla.

⁷⁵ Acosta Romero Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1995, P.325.

⁷⁶ Ibidem.

2.2.-El servidor público denominado de confianza

En relación al trabajador denominado de confianza al servicio del Estado, el maestro Mario de la Cueva, expresa:

"Para determinar el significado de este término, en carácter general, debe tomarse en cuenta que la categoría de trabajador de confianza constituye una excepción al principio de la igualdad de todos los prestadores de trabajo ante la ley; por lo tanto su interpretación debe ser restrictiva, en concordancia con la fórmula mencionada en la exposición de motivos; la función ha de referirse en forma inmediata y directa a la vida misma de la empresa, a sus intereses y fines generales."⁷⁷

Sin duda, que tratándose de altos funcionarios, incluso nombrados por el Ejecutivo Federal, "la confianza" resulta necesaria e imprescindible, porque se trata de sus colaboradores más cercanos. Pero en los demás casos, deben determinarse claramente las funciones y atribuciones que correspondan a los puestos de confianza, para evitar injusticias.

La tesis que en seguida reproducimos nos señala qué debe entenderse por trabajador de confianza:

⁷⁷ Mario de la Cueva, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, tercera edición, editorial Porrúa, S.A., México, 1975, p.158.

"Empleados de confianza. Confiar significa entregar a una persona alguna cosa, hacerle partícipe de sus secretos o dejarla que ejecute actos de dirección, administración o fiscalización de la misma manera que el sujeto principal, es decir, que ejerza funciones directivas o administrativas en nombre del patrón, y que, por su carácter legal substituya éste a quien representa. Para adquirir la confianza que requiere la verificación de varios hechos de parte de un individuo que engendre necesariamente en el ánimo de otra la idea de confiar, siendo necesario un proceso psicológico en su mente que lo orille a depositar esa confianza en determinada persona. De igual modo que aquella se adquiere puede perderse debido a la realización de otros actos que induzcan a pensar que los ejecutados por el individuo en el que se depositó confianza son lesivos a los intereses patrimoniales, personales o de cualquier índole del sujeto principal. La pérdida de confianza es un acto esencialmente subjetivo y se requiere forzosamente que descansen en hechos o circunstancias de carácter objetivo que demuestren plenamente la causa de esa pérdida, y en materia de trabajo, su justificación cuando respecto del empleado se alega que se le ha perdido la confianza y por eso se le despide."

Amparo 767 de 1942. Sección 1ª José Prado Romaña. 4 de julio de 1942, p. 108.⁷⁸

En el mismo sentido: "Confianza: Pérdida de ella. Si bien la pérdida de la confianza proviene de un acto esencialmente subjetivo, se requiere no obstante que descansen en hechos o circunstancias de carácter objetivo que demuestren

⁷⁸ Idem p.368.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

plenamente la causa de esa pérdida y en materia de trabajo, debe justificarse cuando se alega respecto del empleado y se funda en ella su despido." Amparo 10114 de 1942. Sección 2ª. Roberto Fernández. 21 de julio de 1943, p. 47.⁷⁹

Pese a que las tesis anteriormente citadas fueran emitidas bajo la vigencia del estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, sus principios continúan vigentes porque se encuentran apegados a la Ley burocrática.

El carácter singular del trabajo de confianza, amerita en realidad, que se expida un estatuto especial para dichos trabajadores, o bien, que se incluya un capítulo especial en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentando al trabajador de confianza, atendiendo las necesidades de índole subjetiva y las de índole autoritaria, jerárquica y dominante de cada cargo y que sin descuidar los requerimientos personales de quien presta el servicio, le brinde plena protección en el ejercicio de sus funciones.

En este contexto, la confianza es un problema psicológico y sobre todo subjetivo, en virtud de múltiples características y circunstancias de quien la sienta y de quien la infunde. En conclusión la categoría de confianza en el régimen laboral burocrático proviene única y exclusivamente de la ley, no del nombramiento ni esencialmente de la naturaleza de las funciones.

⁷⁹ Idem. P.369.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En otra palabra conforme a lo establecido en la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 constitucional, la Ley es la única que debe agotar los cargos que serán considerados de confianza, por lo cual solamente una forma que provenga del Poder Legislativo podrá detallar qué cargos serán considerados de confianza.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartado B), fracción XIV, nos menciona a los trabajadores de confianza y especifica que la ley determinará los cargos de confianza y que el personal que desempeñe dichos cargos disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

El artículo 5, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado nos indica, son trabajadores de confianza.

I Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiere la aprobación expresa del Presidente de la República:

II En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales,

que de manera permanente y general le confiere la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento;

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y subjefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente que esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza;

c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido;

d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestadamente dependa de las contralorías o de las áreas de auditoría;

e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestadamente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios:
- g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo:
- h) Asesoría o consultoría únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores: secretario, subsecretario, oficial mayor, coordinador general en las dependencias del gobierno federal o sus equivalentes en las entidades:
- i) El personal adscrito presupuestamente a las secretarías particulares o ayudantías:
- j) Los secretarios particulares de: secretario, subsecretario oficial mayor y director general de las dependencias del ejecutivo federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestamente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo:
- k) Los agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal, y
- l) Los agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de sus catálogos de puestos:

III. En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: en oficial mayor, el director general de departamentos y oficinas, el tesorero general, los cajeros de la tesorería, el director general de administración, el oficial mayor de la gran comisión, el director industrial de la imprenta y encuadernación y el director de la biblioteca del congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda, el contador y el subcontador mayor, los directores y subdirectores, los jefes de departamento, los auditores, los asesores y los secretarios particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: oficial mayor, tesorero y subtesorero;

VI. En el Poder Judicial: los secretarios de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.⁶⁰

⁶⁰ Juan Francisco Arroyo Herrera. Régimen Jurídico del Servidor Público. Editorial Porrúa. México 1998 p 182 a 184.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estipula en su artículo 8. que los trabajadores de confianza quedan excluidos del régimen de esta ley, y solo están protegidos en el salario y en la seguridad social.

Respecto del catálogo de Empleos de la Federación, cabe señalar que en la práctica existen muchos trabajadores con códigos de confianza en su nombramiento y que realizan funciones que nada tienen que ver con las de confianza, y sin embargo por el sólo hecho de tener en su nombramiento código de confianza se les considera como tales por parte de las autoridades, sin que los trabajadores o el sindicato hayan logrado a la fecha la regularización de dicha situación.

"Por su parte en los reglamentos de condiciones de trabajo de las dependencias gubernativas, organismos descentralizados, fideicomisos y empresas paraestatales, las funciones de confianza están asimismo definidas en forma específica:

- a) Por lo dispuesto en la fracción XIV del apartado B de la Constitución;
- b) Por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y
- c) Por las referidas condiciones, y reglamentos interiores de trabajo.

Lo anterior nos permite concluir que las personas que ostentan un

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

empleo de confianza en la administración pública solo tienen la vía de amparo indirecto para reclamar la protección de garantías que consideren violadas en su perjuicio. Por esta razón cuando se han presentado controversias respecto de la naturaleza jurídica del empleo de confianza el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se ha declarado incompetente para conocer de cualquier reclamación y ha rechazado los escritos de demanda respectivos, con base en el contenido de la legislación mencionada.⁸¹

La Suprema Corte de Justicia ha establecido en jurisprudencia que los trabajadores de confianza no han alcanzado el derecho a la estabilidad en el empleo:

"Trabajadores al Servicio del Estado. No están protegidos por el apartado B del artículo 123 en cuanto a la estabilidad en el empleo. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de la indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en auto se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la constitución apartado B, sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo. (Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Parte, Cuarta sala 1983, pp 18 y 19)."⁸²

⁸¹ Acosta Romero Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1995, P.367.

⁸² Idem p. 366.

Por otro lado, cuando el trabajador de confianza estima violando alguno de sus derechos, tiene que acudir a la vía del amparo indirecto para reclamar la protección de las garantías que estime han violado en su perjuicio.

En tal sentido puede leerse la tesis jurisprudencial número 2, correspondiente a la segunda sala (administrativa), que aparece publicada en el informe de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1967 y que en seguida se transcribe:

"De acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 8º, los empleados de confianza quedan excluidos del régimen de esta ley, por lo que en caso de expedírseles una orden de baja definitiva, no deben acudir previamente al Tribunal de Arbitraje, sino que pueden recurrir directamente al amparo 2525/776. Carlos Humberto Villarreal. 19 de octubre de 1987. 5 votos. Ponente."⁸³

La Suprema Corte ha sostenido tesis aplicable al caso:

"Trabajadores de confianza al Servicio del Estado. Base legal para determinar la naturaleza de su nombramiento. Cuando el nombramiento ostentado por un trabajador al servicio del Estado no se encuentre dentro de la clasificación contenida en el artículo 5º de la Ley Burocrática y el titular demandado se excepcione argumentando que se trata de un trabajador de

⁸³ Idem p.367.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

confianza, para estar en condiciones de determinar la naturaleza del empleo, deberá precisarse la disposición legal que creó dicho cargo: de lo contrario no existirá base jurídica para considerar que el nombramiento en cuestión tiene el carácter alegado por el demandado. A.D. 2525/86. Carlos Humberto Villareal. 19 de octubre de 1987. 5 votos. Ponente: Felipe López Contreras. Séptima época. Vols. 223-228. Octava parte. (Semanao Judicial de la Federación, 1987, p. 805).⁸⁴

La real problemática con los trabajadores de confianza al servicio del Estado, es que no cuentan con una legislación o Reglamentación aplicable a ellos, y desde la propia Constitución se les niega el derecho a la estabilidad en el empleo, ya que con la sola pérdida de la confianza, la cual es realmente subjetiva por parte del titular de la Dependencia Estatal, es mas que suficiente para que proceda su despido.

El vivir con la incertidumbre de la inestabilidad en el empleo es muy perjudicial para los servidores públicos de confianza, ya que la estabilidad no sólo da certidumbre al interés económico individual del trabajador, sino también al de su familia, evita también el abuso de la disolución de las relaciones laborales.

Por lo anterior es importante reglamentar de alguna manera una mayor estabilidad en el empleo para el personal de confianza, cuando esto sea compatible con la actividad que desempeña y así tendremos servidores

⁸⁴ Idem p. 373.

públicos más comprometidos en la conservación, perfeccionamiento y esfuerzo en la realización de sus labores.

"Las ideas sobre seguridad social y la realidad laboral exhiben que la estabilidad debemos entenderla en el sentido de que el trabajador aspira a no verse expuesto a que el empleador sin causa justificada y comprobable y sin que por ello incurra en responsabilidad, pueda separarlo de su empleo dando por terminado el contrato por medio de una declaración unilateral."⁸⁵

2.3.- Puestos políticos y operativos

Nos dice el tratadista Villegas Basavilbaso, que "El nombramiento puede ser discrecional, condicionado o reservado. Es discrecional cuando existe libertad completa en la designación. Condicionado cuando la designación debe subordinarse a ciertas formalidades como la del concurso, a las de acuerdo senatorial, a las de elección de una terna. Es reservado cuando la designación debe hacerse entre determinadas personas que han prestado servicios al Estado con anterioridad."⁸⁶

En el párrafo anterior se toma el vocablo de nombramiento en un sentido amplísimo, como sinónimo de designación de funcionarios y empleados, sin embargo existen diferentes sistemas para la designación de los servidores públicos, es importante resaltar que el método de designación debe ser acorde

⁸⁵ Jove Gastón, Principios Generales de Derecho Administrativo. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1949, p. 20.

⁸⁶ Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., México 1983, p. 22.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

a lo que la ley establece

De acuerdo con la opinión del Maestro Acosta Romero los sistemas de designación de los funcionarios públicos en México son:

"I.- La Elección (popular y directa)

En mi opinión, se puede definir a la elección de la siguiente manera: Es la designación de un funcionario público, hecha por quienes el día de la elección integran el electorado (de la República, de un Estado o de un Distrito Electoral), según sea la elección de Presidente, Senadores o Diputados, mediante el voto directo. Es decir, la opinión de los ciudadanos es la única que cuenta respecto de quiénes deben ser sus representantes y de qué manera debe ser gobernado el país. Para esto, es necesaria la realización de elecciones en ciertos periodos."⁸⁷

"II.-El nombramiento puede ser condicionado, discrecional o reservado.

Al nombramiento considero se le puede definir como: La designación de un empleado o funcionario público, hecha por una persona para el desempeño de un cargo o empleo, conforme a las disposiciones legales aplicables."⁸⁸

"Compartiendo la opinión del tratadista Villegas Basavilbaso,

⁸⁷ Acosta Romero Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1995, p. 131.

⁸⁸ Idem p. 132

encontramos tres diferentes tipos de nombramiento.

"a) El nombramiento discrecional. Se presenta cuando existe libertad completa en la designación:

b) El nombramiento condicionado. Existe éste, cuando la designación debe subordinarse a ciertas formalidades como la del concurso, las del acuerdo senatorial (de la Cámara de Diputados o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal), o las de elección de una terna, y

c) El nombramiento reservado. Podemos hablar de dicho nombramiento, cuando la designación debe hacerse entre determinadas personas que han prestado servicios al Estado con anterioridad.

El nombramiento en general, como facultad discrecional del Presidente de la República, lo encontramos plasmado en el artículo 89, fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁸⁹

"III.-El concurso de oposición.

"De conformidad con los reglamentos de escalafón de cada dependencia y las Leyes-Estatales.

Para los empleados de última categoría, también existe el nombramiento

⁸⁹ Idem. p.138.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

discrecional, por parte del titular de la dependencia, pero sólo en un 50% porque el restante 50% corresponde a los candidatos que proponga el sindicato (artículo 62 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).³⁰

Una vez analizado lo anterior, se puede establecer que los puestos políticos son aquellos que son elegidos mediante el sistema de elección, y en el caso de las Secretarías de Estado, los Secretarios de Estado, y Subsecretarios, por ser estos los que deben reflejar y vigilar la aplicación de las políticas que determine el Presidente de la República.

En ese mismo orden de ideas, los puestos operativos son aquellos en los que se requiere personal con experiencia y conocimientos en la rama de que se trate, para que ejecuten las políticas que se determinen, cumpliendo con todos los aspectos legales y técnicos que sean requeridos.

Con esta perspectiva, se cuidaría que en las Secretarías de estado se encuentren servidores públicos especializados en su ramo, y por lo tanto capaces de enfrentar cualquier requerimiento de la sociedad en las labores que desempeñan.

2.4.- Los cambios del personal de confianza y sus efectos

En puntos anteriores hemos analizado el gran problema de la inestabilidad en el empleo y los efectos sociales que esto conlleva, pero en

³⁰ Idem. p.131.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

este punto reflexionaremos en los problemas laborales y de servicio que se presentan en los cambios de personal de confianza.

En un primer aspecto, en algunos casos los cargos de confianza se utilizan por los políticos como una forma de pago a los apoyos o favores recibidos para alcanzar un objetivo, designando a amigos, conocidos o peor aún gente desconocida para ellos, pero que es la forma de pagar algún favor político que adeudan.

Normalmente cada persona que es designada en un cargo de confianza no proviene de esa misma área, por lo que desconoce los procedimientos y los métodos de trabajo del personal, así como los planes y proyectos de mediano y largo plazo, debiendo enfrentarse a un periodo de adaptación y conocimiento de la estructura orgánica y humana del área en cuestión y de los planes a largo y mediano plazo, además de que por lo general intentan implementar nuevos planes y metas dejando a un lado todo lo proyectado y en espera de la autorización de sus superiores con todo y modificaciones o correcciones que estos últimos les indiquen.

Todo el presupuesto invertido en un proyecto así como el trabajo desempeñado, son desechados y perdidos al implementarse uno nuevo que lo sustituya, presupuesto que bien pudo ser utilizado en otros programas prioritarios.

Pero laboralmente existen otras repercusiones no menos importantes,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

como, "Un gran número de autores sostienen que no es posible obtener rendimiento de las personas al servicio de una institución, sino cuando se garantiza que quienes ingresan a su servicio reúnan las mejores condiciones personales, posean un alto grado de motivación y sean objeto de continuos procesos de perfeccionamiento, todo lo cual no se consigue, sino mediante el establecimiento de sistemas técnicos de selección, de la implementación de programas permanentes de adiestramiento y capacitación, y de convertir el trabajo en una fuente de satisfacción para los empleados, objetivos cuyo desarrollo y ejecución se comprendían en el concepto de carrera administrativa."⁹¹

Por último es necesario comentar que aun y cuando el Catalogo de Puestos de la Federación, establece perfiles académicos para los diferentes puestos, esto no se respeta, motivo por el cual podemos encontrar personal sin la preparación académica necesaria para el cargo en puestos directivos. Con los efectos negativos que esto conlleva en la ejecución del trabajo y la frustración del personal que se encuentra preparado para asumir esas responsabilidades.

2.5.- La politización de los puestos de confianza y sus efectos

La politización de los puestos de confianza tiene efectos terribles para todo el país, ya que como los comentamos en capítulos anteriores el pago de

⁹¹ Diego Youngs Moreno, Derecho Administrativo Laboral, 4ª edición, Editorial Temis, Bogotá Colombia, 1998, P. 143.

favoras, el nepotismo y el compadrazgo han creado la corrupción.

El desplazamiento del personal que tiene la experiencia, conocimientos y capacitación del área, las cuales regularmente se convierten en auxiliares del jefe realizando el trabajo que el jefe utilizará como suyo, esto es grave laboralmente hablando, ya que el personal no se ve incentivado al creer que solo siendo amigo de algún político o influyente podrá acceder a un cargo de confianza.

Los puestos de alta dirección (políticos), reciben salarios aparentemente aceptables, pero los bonos de fin de año y sexenales, estímulos y recompensas, seguros de desempleo, compensaciones garantizadas y el manejo que le puedan dar al presupuesto les da ingresos enormes muy difíciles de comprobar.

"Existe un apotegma del gran mexicano Benito Juárez, que señala que el servidor público no debe buscar la riqueza, debe ser austero, leal y conformarse con el valor presupuestario; pues es un gran honor servir al gobierno. Esos ideales teóricamente parecen ser válidos, pero el servidor público también tiene que vivir, pagar su vivienda, alimentarse, vestirse y atender el sustento de su familia y si los salarios, sueldos o remuneraciones no son adecuados, lo que se genera es una gran inconformidad y que los servidores públicos tengan un alto índice de movilidad. Puesto que para exigir tiempo exclusivo se debería de pagar si no generosamente, si lo indispensable para el servidor público pueda vivir con decoro y atender todas sus

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

necesidades sin angustia pues si se va a dedicar toda su vida a prestar un servicio al Estado, este debe reconocerle en el pago de sus emolumentos su capacidad lealtad y antigüedad.⁹²

Sobre esto no se ha escrito nada, pero es un problema lacerante que a muchos funcionarios se le exige probidad, eficiencia, calidad y se les paga un ingreso que resulta inapropiado para su subsistencia, y evidentemente da lugar la corrupción, al no poder satisfacer sus requerimientos personales, ya que resulta muy difícil poder concentrarse en un trabajo, cuando no se resuelven las necesidades básicas.

2.6.- El sindicato y su intervención

La raíz etimológica de la palabra "Sindicato", según lo señala García Abellán, citado por Néstor de Buen, proviene del griego Sundike, cuyos significados son "Justicia Comunitaria", o "Idea de administración y atención de una comunidad." A esta acepción, el maestro De Buen agrega que, en un texto de Gayo, en el Digesto, ya se encontraba plasmada la palabra sindicato, que era utilizada para aquellos a los que se les permitió fundar el colegio, sociedad u otra cosa semejante a imitación de la República. También se les permitía tener área y cosas comunes, y actor o síndico.

El maestro continúa definiendo al sindicato de la siguiente manera: "Es la persona social, libremente constituida por trabajadores o por patrones, para

⁹² Acosta Romero Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Editorial Porrúa, S. A., México 1995, p. 410.

la defensa de sus intereses de clase.

Por su parte, Cabanellas, nos dice que sindicato es. Toda organización o asociación profesional compuesta o integrada por personas que ejerciendo el mismo oficio o profesión u oficios o profesiones similares o conexos, se unen para el estudio y protección de los intereses que les son comunes.⁵³

La realidad del sindicalismo burocrático en México es muy especial, ya que podríamos hablar de charrismo, sindicalismo blanco, corrupción y muchos otros problemas que son reclamos característicos de los agremiados a estos sindicatos, pero no obstante lo anterior, también es una verdad que jurídicamente se encuentran bastante limitados.

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no existen los contratos en alguna de sus modalidades, solo existen las Condiciones Generales de Trabajo en cada dependencia, las cuales de acuerdo con dicha Ley se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente y a solicitud de éste, se revisarán cada tres años; asimismo serán autorizadas previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuando contengan prestaciones económicas que signifiquen erogaciones, sin cuyo requisito no podrá exigirse al Estado su cumplimiento.

⁵³ De Buen Lozano, Néstor, Derecho del Trabajo, tomo II, 8ª edición, Editorial Porrúa México, 1991, p. 224.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con base a lo anterior, resulta muy difícil que un Sindicato Burocrático obtenga algún logro importante en materia económica. Por otra parte el Sindicato sólo puede intervenir a favor del personal de base, lo cual en la mayoría de los casos se define por la clave que asigne al puesto el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, elaborado y autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es de esta manera que una clave que inicie con c o con b determina la diferencia por lo que podemos encontrar la clave de confianza en trabajadores con un nivel salarial bajo y funciones que de acuerdo al artículo 5, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, son de personal de base, todo esto propiciado por la ineficacia del escalafón, que es el único elemento con que cuenta el Sindicato, pero que no reúne los elementos para profesionalizar al servidor público de nuestro país.

En el mismo orden de ideas el Sindicato no puede intervenir de manera alguna en lo que al personal de confianza se refiere; asimismo los Sindicatos carecen de programas de profesionalización para promover a sus agremiados.

2.7.- Alcances de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón en las Secretarías de Estado y su aplicación

Las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, tienen su base legal en lo establecido en el Título cuarto de la Organización Colectiva de los Trabajadores y de las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Condiciones Generales de Trabajo. Capítulo II de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y con fundamento en el artículo 88, del mismo ordenamiento se determina:

"Las condiciones Generales de trabajo establecerán:

- I. La intensidad y calidad del trabajo;
- II. Las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales;
- III. Las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas;
- IV. Las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos;
- V. Las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas, y
- VI. Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo."⁹⁴

⁹⁴ Juan Francisco Arroyo Herrera. Régimen Jurídico del Servidor Público. Editorial Porrúa. México 1998 p. 201.

Es en los capítulos IX Intensidad y Calidad de Trabajo y X Capacitación y Desarrollo de Personal, de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en donde se aborda indirectamente el tema de la profesionalización, sin embargo en el primero solo se dan algunas definiciones de lo que se espera del trabajador en sus funciones y en el segundo se habla de un Programa Institucional de Capacitación, que como ya lo hemos mencionado anteriormente no se consiguió información por parte de la Dependencia.

Las Condiciones Generales de Trabajo, aún y cuando parecieran abordar puntos importantes tendientes a la profesionalización del servidor público, no reglamentan nada en lo absoluto.

El Reglamento de Escalafón, tiene su base legal en el artículo 123 apartado B, fracción VIII, que establece:

Asimismo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su Título Tercero del Escalafón, establece en sus artículos:

"Art. 47.- Se entiende por escalafón el sistema organizado en cada dependencia conforme a las bases establecidas en este título, para efectuar las promociones de ascensos de los trabajadores y autorizar las permutas.

Art. 48.- Tienen derecho a participar en los concursos para ser ascendidos, todos los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

plaza del grado inmediato inferior.

Art. 49.- En cada dependencia se expedirá un reglamento de escalafón conforme a las bases establecidas en este titular, el cual se formulará, de común acuerdo, por el titular y el sindicato respectivo.

Art. 50 - Son factores escalafonarios:

- I. Los conocimientos;
- II. La aptitud;
- III. La antigüedad, y
- IV. La disciplina y puntualidad.⁹⁵

El Reglamento de Escalafón de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, data de 1988, sin que haya sufrido alguna modificación, en éste se puede encontrar un sistema más específico y con algunas definiciones más claras, pero con dos problemas esenciales es letra muerta, y solo aplica al personal de base, es así que podemos encontrar trabajadores con poca antigüedad o preparación en niveles salariales altos y a la inversa gente con mucha antigüedad o preparación en niveles salariales bajos.

2.8.-Algunos modelos de Profesionalización existentes en México

En la página web, tramitanet.gob.mx, el Gobierno Federal, establece que

⁹⁵ Idem p. 195

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Uno de los propósitos fundamentales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social es establecer programas de capacitación que respondan a las necesidades de las empresas para incrementar su productividad y competitividad y al mismo tiempo permitir el desarrollo de las aptitudes, habilidades y destrezas de los trabajadores, con objeto de que mediante la capacitación puedan obtener la certificación de competencia laboral que acredite los conocimientos y técnicas adquiridas."⁹⁶

"En este sentido, conforme a la Ley Federal del Trabajo, la Secretaría promueve, difunde y verifica el cumplimiento de las obligaciones legales que tienen las empresas en materia de capacitación, con apego a lo establecido en el "Acuerdo por el que se fijan criterios generales y se establecen los formatos correspondientes, para la realización de trámites administrativos en materia de capacitación y adiestramiento de los trabajadores", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de abril de 1997.

Todo trabajador tiene el derecho a que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida y productividad, conforme a los planes y programas formulados, de común acuerdo, por el patrón y el sindicato o sus trabajadores y aprobados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La capacitación y el adiestramiento tienen por objeto:

⁹⁶ <http://www.stps.gob.mx/stps/inf/general.html> pag 1 de 3

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad, así como proporcionarle información sobre la aplicación de nueva tecnología.

Preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva tecnología.

Preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación.

Prevenir riesgos de trabajo.

Incrementar la productividad, y

Mejorar las aptitudes del trabajador.

Los planes y programas deberán cumplir los siguientes requisitos:

Referirse a periodos no mayores de cuatro años.

Comprender todos los puestos y niveles existentes de la empresa.

Precisar las etapas durante las cuales se impartirá la capacitación y el adiestramiento al total de los trabajadores de la empresa

Señalar el procedimiento de selección, a través del cual se establecerá el orden en que serán capacitados los trabajadores de un mismo puesto y categoría.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Especificar el nombre y número de registro en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de las entidades instructoras.

Los cursos y programas de capacitación o adiestramiento de los trabajadores, podrán formularse respecto a cada establecimiento, una empresa, varias de ellas o respecto a una rama industrial o actividad determinada.

Los planes y programas deben someterse a la aprobación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social dentro de los quince días siguientes a la celebración, revisión o prórroga del contrato colectivo de trabajo.

Las empresas en que no rija contrato colectivo de trabajo, deberán someter a la aprobación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, dentro de los primeros sesenta días de los años impares, los planes y programas de capacitación o adiestramiento que, de común acuerdo con los trabajadores, hayan decidido implantar.⁹⁷

Como se pudo observar en lo expuesto con anterioridad, existe una normatividad definida con el fin de que se presente ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, los programas de capacitación y adiestramiento, sin embargo no se pudieron encontrar datos que acrediten hasta que grado se cumple con estas disposiciones o hasta que punto existe un cumplimiento de

⁹⁷ Idem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

las mismas, otro punto importante a comentar es que en todo momento se refiere única y exclusivamente a empresas del apartado A).

Es de llamar la atención, que no se haya encontrado normatividad específica como la antes descrita para la capacitación y adiestramiento del apartado B), por lo que es de suponer que este tema queda al libre entender de las autoridades, quienes pueden darle la relevancia que consideren o simplemente ignorarlo si esto les resulta más cómodo.

2.8.1.- Iniciativa privada

En una experiencia personal de carácter laboral, en Seguros Nacional Provincial, en los años de 1991 y 1992; en esta compañía se impartían cursos relacionados con las actividades propias de la misma, fuera de los horarios de labores, impartidos por directivos o instructores de la misma Aseguradora, pero se debían cumplir determinados requisitos académicos como ser pasante o titulado de carrera profesional específica o afín, promedio mínimo de 8.00 o contar según el caso con algunos cursos anteriormente impartidos entre otros y requisitos laborales como una antigüedad determinada, encontrarse adscrito a una área relacionada con el curso entre otros.

Posteriormente cuando se encontraba un puesto vacante a nivel jefaturas de oficina y de área, se emitía una convocatoria, que se colocaba en los lugares de mayor concurrencia de personal o bien en mamparas especiales para estas convocatorias, en las que se plasmaban los requisitos académicos,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

laborales y de los cursos internos, que en su conjunto conformaban el perfil del puesto, dando un plazo adecuado para que los interesados que reunieran los requisitos, se registrarán en el área de personal, con un periodo adicional para la presentación de un mismo examen de oposición, del cual se publicaban los resultados, otorgando el puesto a quien obtuviera la mejor calificación, sin ningún otro requisito o evaluación. Sin duda alguna, hoy en día Seguros Nacional Provincial, es una de las compañías de seguros más grande y exitosa del país.

Al tratar de investigar por diferentes medios, en algunas de las compañías privadas del país, fue facilitada información del manejo de su escalafón o la capacitación y adiestramiento de su personal técnico u operativo y del asenso de los mismos pero en ningún caso fue proporcionada información de como se selecciona o promociona al personal de confianza o directivos, lo cual permite suponer la discrecionalidad de los patrones al respecto de este tema.

Aun con todo lo mencionado, es necesario precisar una diferencia importante entre la iniciativa privada y la burocracia, en el criterio de selección de directivos y es que en la iniciativa privada se persigue el lucro, lo cual provoca que un mal directivo refleje de manera económica sus deficiencias, provocando su remoción, pero en el gobierno no necesariamente se reflejan en forma económica sus errores y en el caso de que así sea el presupuesto permite manejar la situación.

2.8.2.- Sector Burocrático

Es importante resaltar que para los efectos del presente trabajo, el interés se centra en lo relativo a sistemas de profesionalización en las Secretarías de Estado, no obstante que por citar algunos ejemplos, en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, mediante circular número 011/97, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 04 de diciembre de 1997, se fijaron los principios, criterios y lineamientos para la operación institucional del Servicio Civil de Carrera, de los Agentes del Ministerio Público, de la Policía Judicial y Peritos, manifestando en su introducción "que es necesario contar con reglas seguras que sistematicen el procedimiento, organización, desarrollo y ejecución del servicio Civil de Carrera Institucional, como un sistema permanente de capacitación gradual y superación profesional, que promueva el desarrollo del personal considerando el avance académico, la disciplina, el desempeño en el trabajo y la antigüedad".

Así mismo, el Instituto Federal Electoral cuenta con su Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, establece en su artículo primero "El presente Estatuto tiene por objeto:

I. Regular la planeación, organización, operación, desarrollo, control y evaluación del Servicio Profesional Electoral y del personal del Instituto Federal Electoral,

II. Establecer derechos, obligaciones, prohibiciones y sanciones, y el

procedimiento administrativo para imponerlas, así como los medios de defensa con los que cuenta el personal del Instituto, y

III. Reglamentar lo referente a las demás materias que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales determina que deben ser reguladas por este ordenamiento.⁹⁸

Sin embargo como se mencionó anteriormente, para los efectos de este trabajo, el interés se centra en las Secretarías de Estado, pero no se encontraron programas que reúnan las características de un programa de profesionalización o de servicio civil de carrera, aun a pesar de que la Secretaría de Educación Pública, tiene los cursos nacionales de actualización, que tienen como propósito

“Formar maestros con un alto dominio de los contenidos de una asignatura y de los enfoques para su enseñanza. Combinan aspectos teóricos y prácticos relativos a la enseñanza de dicha asignatura a lo largo de un nivel educativo.

Están dirigidos a profesores de educación primaria y secundaria frente a grupo, así como a los que realizan labores de apoyo técnico pedagógico o de dirección escolar que voluntariamente deciden actualizarse. La convocatoria para participar en este tipo de cursos es nacional, abierta y periódica. Tienen una duración que va de 190 horas hasta dos años lectivos.

⁹⁸ <http://www.ifs.org.mx/ifspe.htm> pag 1 de 36.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El estudio de un Curso Nacional de Actualización requiere que el maestro participante posea habilidades muy desarrolladas para la lectura y la escritura de distintos tipos de texto con diferentes propósitos, así como constancia en el estudio y la disposición para analizar y discutir sus ideas⁹⁹.

Como se pudo observar, se trata de algo similar o complementario del Escalafón para el personal operativo y de la misma manera en las restantes secretarías existen programas de capacitación tendientes a promover al personal operativo o administrativo pero en ningún momento para sus directivos o personal de mando.

El Lic. Vicente Fox Quesada Presidente de México, inauguró, el IX Congreso Mundial de Recursos Humanos, el 27 de mayo del presente año, mencionando dentro de su discurso que:

"En otras palabras, sólo es posible construir un Gobierno innovador y de calidad, si somos capaces de atraer y retener servidores públicos igualmente innovadores y eficientes. Es en ellos en quienes recae la tarea de construir ladrillo por ladrillo el Gobierno que México necesita en el siglo XXI.

Y esto lo sabemos muy bien, porque desde su inicio mi Gobierno ha tenido muy claro su proyecto: un proyecto humanista, que tienen como eje central precisamente, a la persona.

⁹⁹ http://www.prr.gov.mx/subtemas/recursos_humanos/proceso_hum_pag1_de_1

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En función de ello, es que queremos reafirmar el orgullo de trabajar en el servicio público y que los funcionarios y funcionarias sean reconocidos por su servicio a la comunidad, su calidad moral, su profesionalismo y su patriotismo.

Por todo lo anterior, desde la campaña por la Presidencia de la República, me comprometí públicamente a impulsar una propuesta en la que muchos mexicanos y mexicanas han insistido desde distintos ámbitos y filiaciones partidistas, la del establecimiento de un servicio civil de carrera.

Como señalé el 5 de febrero del año 2001, dicha propuesta constituye uno de los puntos centrales de la Reforma del Estado.

Un servicio civil moderno, nos permitirá atraer y retener en el sector público a las mejores y a los mejores profesionales de México, convirtiendo el Gobierno en un verdadero factor de competitividad, favoreciendo el diálogo constructivo entre los Poderes y órdenes del Estado; facilitando que las sucesiones gubernamentales presentes en la democracia no afecten a la ciudadanía y se den en los mejores términos posibles.¹⁰⁰

Como pudimos observar, el presente Gobierno Federal habla de la importancia del Servicio Civil de Carrera, pero aun como un proyecto sin una forma real y peor aun sin alguna base que de obligatoriedad a su cumplimiento, logrando emprender un sistema de evaluación de desempeño, así como evitar

¹⁰⁰ http://www.presidencia.gob.mx/Presidencia/legislacion/PEC/Articulo123_pag_2_de_5.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

el amiguismo, el compadrazgo y los equipos completos que juntos se dedican a hacer de la corrupción un modo de vivir.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO TERCERO

MODELO DE PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO EN MÉXICO, TOMANDO COMO REFERENCIA A LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (S.C.T.)

3.1.- Lineamientos de un modelo de Profesionalización del servidor público en México

Es muy importante que se establezcan determinados lineamientos a seguir, que permitan tener un criterio uniforme, en la elaboración de la propuesta, es por ello, que los lineamientos de lo que se pretende elaborar son los siguientes:

A) Los servidores públicos a los cuales esta enfocado:

- 1.- Trabajadores de base que aspiren a ocupar puestos de los denominados de confianza.
- 2.- Trabajadores de confianza que puedan ser promovidos a ocupar cargos mas elevados y de mayor responsabilidad, en los siguientes niveles.
 - a) Jefes de Oficina.
 - b) Jefes de unidad y Subdirectores (todos los Mandos Medios).
 - c) Asesores.
 - d) Gerentes y Subgerentes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

e) Directores de Área

B) Objetivos o metas a alcanzar

- 1.- Idoneidad de la persona que ocupa el cargo.
- 2.- Formación de acuerdo a las funciones encomendadas.
- 3.- Selección para ocupar un cargo de los denominados de confianza en los niveles ya mencionados.
- 4.- Capacitación y desarrollo.
- 5.- Permanencia en el cargo.
- 6.- Promoción.
- 7.- Especialización.
- 8.- Evaluación continua.
- 9.- Reconocimiento al desempeño.
- 10.- Premiación.
- 11.- Sanciones.

C) Directrices de un Reglamento de Profesionalización del Servidor Público que contenga:

- 1.- Definiciones
- 2.- Requisitos de ingreso y permanencia
- 3.- Sistema de promoción.
- 4.- Causas de separación
- 5.- Otorgamiento de los estímulos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Todo lo anterior con el firme propósito de impulsar la Profesionalización del servidor público en México, como un sistema continuo, que permita dar un realce de la aptitud, capacitación, honestidad, responsabilidad, desempeño y antigüedad en el desempeño de las labores y prestación de servicios.

3.2.- Adecuaciones jurídicas necesarias

El modelo de Profesionalización del servidor público en México, debe ser fortalecido por una serie de adecuaciones jurídicas, que le den el respaldo suficiente, para que sea funcional y de carácter obligatorio para los servidores públicos, ya que solamente basándose en un estado de derecho, se lograra respaldar la optimización y mejora del servicio público.

El abarcar todos los resquicios jurídicos necesarios, para poder respaldar el modelo de Profesionalización del servidor público, es una tarea ardua y difícil, ya que se necesitaría todo un equipo de trabajo especialista en la materia de Derecho Laboral Burocrático, así como de Derecho Administrativo. El presente trabajo se aboca a las adecuaciones básicas de la legislación medular del Derecho del Trabajo Burocrático y Derecho Administrativo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla en su artículo 135 la posibilidad de ser modificada de acuerdo a:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"TITULO OCTAVO

De las reformas de la Constitución

Art. 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el computo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.¹⁴¹

Los artículos constitucionales que a continuación se mencionan, son la base para sustentar cualquier adecuación jurídica en materia laboral, que pretenda ser instaurada en nuestro país, y que sin seguir dicho procedimiento serian nulas.

La Constitución mexicana menciona en su artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y

¹⁴¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista. S.A. de C.V., México 2000, p. 303.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

III A las legislaturas de los Estados ¹⁰²

A su vez la Constitución mexicana menciona en su artículo 73, fracción X, El congreso tiene facultad:

"X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123; ¹⁰³

Por lo que para legislar al respecto de este tema es necesario presentar una verdadera Iniciativa de Ley.

3.2.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución es el instrumento jurídico de mayor jerarquía en el país, y de ella emanan todas las demás leyes del País, incluyendo la materia laboral burocrática. El artículo 123 constitucional sienta las bases de la legislación laboral, dividido dicho artículo en dos apartados, siendo el apartado B el referente a los servidores públicos, la modificación propuesta para este artículo sería en su fracción VIII la cual a la letra dice.

¹⁰² Idem. P.136

¹⁰³ Idem. P.141.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"VIII. Los trabajadores gozaran de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso de su familia."¹⁰⁴

El cual con base en la propuesta diría VIII:

Los trabajadores gozaran de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad, **podrán asimismo inscribirse en el Programa de Profesionalización del Servidor Público.** En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso de su familia.

Por su parte la fracción XIV del mismo artículo 123 dice:

"La ley determinara los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozaran de los beneficios de la seguridad social."¹⁰⁵

Para efectos del presente trabajo se propone XIV:

La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutaran de las medidas de protección al

¹⁰⁴ Idem. P.285.
¹⁰⁵ Idem. P.287.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

salario, del Programa de Profesionalización del Servidor Público y gozaran de los beneficios de la seguridad social.

3.2.2.- Ley Federal de la Administración Pública

Aun y cuando el verdadero enfoque, de este trabajo es en materia laboral, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debe fungir como un verdadero refuerzo, ya que esta marca las obligaciones presupuestales y funciones orgánicas primarias, de la Administración Pública Federal.

Por lo anterior se propone una modificación en la fracción VIII, del artículo 37 de la Ley Federal de la Administración Pública, la cual determina:

"Artículo 37.- A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública federal."¹⁰⁶

¹⁰⁶ Legislación de la Administración Pública Federal, Editorial Delma, México 2001, P.26

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Se propone una modificación en el siguiente sentido.

VIII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, así como el **Programa de Profesionalización del Servidor Público**, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública federal.

Lo anterior permitiría que pudiera existir una vigilancia por parte del Gobierno Federal del debido cumplimiento de las normatividades aplicables a este caso en concreto.

3.2.3.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Esta Ley reglamentaria del apartado B del artículo 123, que regula la relación entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, es la que debe contener la definición y lineamientos básicos del Programa de Profesionalización del servidor Público, ya que tal y como lo establece en su artículo 10:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Son irrenunciables los derechos que la presente ley otorga."¹²⁷

Es decir que esta ley enuncia los derechos básicos, que los trabajadores tienen, que en ningún caso podrán ser inferiores, pero en sentido contrario si podrán ser superiores

El artículo 8 de esta ley dice:

"Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5;..."¹⁰⁸

El cambio consiste en 8:

Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5, **exceptuando en lo referente al Programa de Profesionalización del Servidor Público;**

Artículo 43 fracción VI inciso f dice:

"Artículo 43. Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1 de esta ley:

VI. Cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales para que los

¹²⁷ Juan Francisco Arroyo Herrera, Régimen Jurídico del Servidor Público segunda edición, editorial Porrúa, México 1999, p.184.

¹²⁸ Ibidem.

trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:

f) Establecimiento de escuelas de Administración Pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional.¹⁰⁹

El cambio consiste en f):

Establecimiento de escuelas de Administración Pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón **y al Programa de Profesionalización del Servidor Público**, procurando el mantenimiento de su aptitud profesional.

Por otra parte ya que el **Programa de Profesionalización del Servidor Público**, para los efectos del presente trabajo se considera como el reglamentador de los movimientos de los puestos de confianza, para la Profesionalización, continuidad y desarrollo, del personal que los ocupe, se creyó conveniente no abrir un título nuevo en la Ley para este, sino incluirlo en él título referente a escalafón, ya que este capítulo se refiere a los movimientos de ascenso del personal de base, y para poder simplificar, se considero mejor simplemente incluir de manera superflua el **Programa de Profesionalización**

¹⁰⁹ Idem p. 190 y 191.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

del **Servidor Público**, ya que de todas maneras sería en el reglamento del mismo donde se explicaría mas a fondo su funcionamiento, como sucede con el escalafón, ya que la ley solamente establece mínimos y algunos lineamientos básicos, de esta manera la propuesta de modificaciones para el titulo tercero sería:

**"TITULO TERCERO.
DEL ESCALAFÓN.
Capitulo I."¹¹⁰**

Debiendo decir:

**TITULO TERCERO.
DEL ESCALAFÓN Y PROGRAMA DE PROFESIONALIZACIÓN DEL
SERVIDOR PUBLICO.**

Capitulo I.

Articulo 47 dice:

"Se entiende por escalafón el sistema organizado en cada dependencia conforme a las bases establecidas en este titulo, para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas."¹¹¹

¹¹⁰ Idem p. 195.

¹¹¹ Ibidem.

Propuesta artículo 47.

Se entiende por **escalafón y Programa de Profesionalización del Servidor Público**, el sistema organizado en cada dependencia conforme a las bases establecidas en este título, para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas.

Artículo 48 dice:

"Tienen derecho a participar en los concursos para ser ascendidos, todos los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior."¹¹²

Propuesta artículo 48:

Tienen derecho a participar en los concursos para ser ascendidos, todos los trabajadores de base **y de confianza** con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior.

Artículo 49 dice:

"En cada dependencia se expedirá un Reglamento de Escalafón conforme a las bases establecidas en este título, el cual se formulara, de

¹¹² Ibidem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

común acuerdo, por el titular y el sindicato respectivo."¹¹³

Propuesta artículo 49.

En cada dependencia se expedirá un Reglamento de Escalafón y un Reglamento de Profesionalización del Servidor Público, conforme a las bases establecidas en este título, los cuales se formularán, de común acuerdo, por el titular y el sindicato respectivo.

Propuesta artículo 49 bis.

En el Reglamento de Profesionalización del Servidor Público, el Sindicato sólo podrá intervenir en la observancia del cumplimiento del reglamento en lo que compete al personal de base.

Artículo 50 en su primer párrafo dice:

"Son factores escalafonarios:"¹¹⁴

Propuesta artículo 50.

Son factores escalafonarios y del Programa de Profesionalización del Servidor Público:

¹¹³ Ibidem.
¹¹⁴ Ibidem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 51 en su primer párrafo dice:

"Las vacantes se otorgaran a los trabajadores de la categoría inmediata inferior que acrediten mejores derechos en la valoración y calificación de los factores escalafonarios."¹¹⁵

Propuesta artículo 51.

Las vacantes se otorgaran a los trabajadores de la categoría inmediata inferior que acrediten mejores derechos en la valoración y calificación de los factores escalafonarios **y del Programa de Profesionalización del Servidor Público.**

Artículo 52 dice:

"Los factores escalafonarios se calificaran por medio de los tabuladores o a través de los sistemas adecuados de registro y evaluación que señalen los reglamentos."¹¹⁶

Propuesta artículo 52.

Los factores escalafonarios y del Programa de Profesionalización del

¹¹⁵ Idem p. 196

¹¹⁶ Ibidem

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

servidor Público, se calificaran por medio de los tabuladores o a través de los sistemas adecuados de registro y evaluación que señalen los reglamentos.

Propuesta artículo 54 bis:

En cada dependencia funcionara una Comisión de Profesionalización del Servidor Público integrada por personal de la dependencia, quien coordinará trabajos con el sindicato y con las Comisiones Mixtas de Escalafón, de acuerdo al caso y de existir controversia se aplicaran las medidas del artículo anterior.

Artículo 55 dice:

"Los titulares de las dependencias proporcionaran a las Comisiones Mixtas de Escalafón los medios administrativos y materiales para su eficaz funcionamiento."¹¹⁷

Propuesta artículo 55.

Los titulares de las dependencias proporcionaran a las Comisiones Mixtas de Escalafón y a las Comisiones de Profesionalización del Servidor Público los medios administrativos y materiales para su eficaz funcionamiento.

¹¹⁷ Ibidem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 56 dice:

"Las facultades, obligaciones, atribuciones, procedimientos y derechos de las Comisiones Mixtas de Escalafón y de sus Organismos Auxiliares en su caso, quedaran señalados en los reglamentos y convenios, sin contravenir las disposiciones de esta ley."¹¹⁸

Propuesta artículo 56:

Las facultades, obligaciones, atribuciones, procedimientos y derechos de las Comisiones Mixtas de Escalafón y de sus Organismos Auxiliares, **asi como los de las Oficinas de Profesionalización del Servidor Público**, quedaran señalados en los reglamentos y convenios, sin contravenir las disposiciones de esta ley.

Artículo 57:

"Los titulares darán a conocer a las Comisiones Mixtas de Escalafón las vacantes que se presenten dentro de los diez días siguientes en que se dicte el aviso de baja o se apruebe oficialmente la creación de plazas de base."¹¹⁹

¹¹⁸ Ibidem.

¹¹⁹ Idem p. 197.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Propuesta artículo 57:

Los titulares darán a conocer a las Comisiones Mixtas de Escalafón las vacantes que se presenten dentro de los diez días siguientes en que se dicte el aviso de baja o se apruebe oficialmente la creación de plazas de base. Asimismo notificara dentro de los cinco días siguientes del aviso de baja o creación de plazas de confianza, a las Oficinas de Profesionalización del Servidor Público.

Artículo 58 dice:

"Al tener conocimiento de las vacantes las Comisiones Mixtas de Escalafón procederán desde luego a convocar a un concurso, entre los trabajadores de la categoría inmediata inferior, mediante circulares o boletines que se fijaran en lugares visibles de los centros de trabajo correspondientes."¹²⁰

Propuesta artículo 58:

Al tener conocimiento de las vacantes las Comisiones Mixtas de Escalafón y las Comisiones de Profesionalización del Servidor Público, procederán desde luego a convocar a un concurso, entre los trabajadores de la categoría inmediata inferior, mediante circulares o boletines y cualquier otro medio idóneo que se fijaran en lugares visibles de los centros de trabajo correspondientes.

¹²⁰ Ibidem

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 59 dice:

"Las convocatorias señalarán los requisitos para aplicar, plazos para presentar solicitudes de participación en los concursos y demás datos que determinen los reglamentos de las Comisiones Mixtas de Escalafón."¹²¹

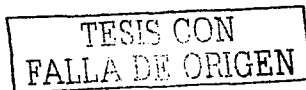
Propuesta artículo 59:

Las convocatorias señalarán los requisitos para aplicar, plazos para presentar solicitudes de participación en los concursos y demás datos que determinen los reglamentos de las Comisiones Mixtas de Escalafón y el **Reglamento de Profesionalización del Servidor Público.**

3.2.4.- Condiciones Generales de Trabajo y Reglamentos de Escalafón de la S.C.T.

Como se pudo observar en los dos títulos anteriores, tanto la Constitución Política de México y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, solo manejan aspectos muy generales, ya que dejan a las leyes y reglamentos de menor jerarquía que de ellas emanan, la responsabilidad de reglamentar y explicar de manera adecuada y específica, los diversos temas laborales. Las Condiciones Generales de Trabajo no son la excepción de lo antes mencionado, ya que estas deben contener enunciados, todos los derechos y obligaciones de los trabajadores del sector al que se refieran, por lo

¹²¹ Ibidem



cual también se propone sean modificadas de acuerdo con el presente trabajo.

En las Condiciones Generales de Trabajo vigentes, en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cual es nuestra referencia en el presente capítulo, se propone adicionar en su artículo segundo una fracción adicional para que quedara de la siguiente manera:

"Artículo 2.- Para los efectos de las presentes Condiciones los siguientes términos tendrán la connotación que se indica."¹²²

XIV. La Comisión de Profesionalización; La Comisión de Profesionalización Burocrática, de la S.C.T.

Así mismo el artículo 64 de las mismas condiciones señala:

"Artículo 64.- El Programa Institucional de Capacitación y Desarrollo de Personal se realizará en las unidades administrativas, conforme al Reglamento que para el efecto elabore el área responsable con la intervención de la Comisión Nacional Mixta de Capacitación o comités mixtos locales o estatales de capacitación, según sea el caso con la participación de los Trabajadores que sean requeridos para la ejecución del programa."¹²³

¹²² Condiciones Generales de Trabajo 1998, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México 1998, p. 13.

¹²³ Idem, p. 26 y 27.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Proponiendo el siguiente cambio:

Artículo 64.- El Programa Institucional de Capacitación y Desarrollo de Personal se realizará en las unidades administrativas, conforme al Reglamento que para el efecto elabore el área responsable con la intervención de la Comisión Nacional Mixta de Capacitación o comités mixtos locales o estatales de capacitación, **así como de La Comisión de Profesionalización Burocrática**, según sea el caso con la participación de los Trabajadores que sean requeridos para la ejecución del programa.

Por otro lado el artículo 72 de las ya citadas Condiciones de Trabajo establece en su fracción VII:

"Artículo 72.- Son derechos de los Trabajadores:...

VII. Participar en los movimientos escalafonarios y ser promovido conforme a las disposiciones aplicables..."¹²⁴

Proponiendo la siguiente modificación:

VII. Participar en los movimientos escalafonarios **así como de los que se generen conforme al Programa de Profesionalización del Servidor Público de la Secretaría** y ser promovido conforme a las disposiciones aplicables ..

¹²⁴ Ident p. 32.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Respecto de los Reglamentos de Escalafón. lo más conveniente es que permanezcan sin modificación regulando los movimientos del personal de base.

3.3.- Creación de la Unidad de Profesionalización Burocrática

Resulta un tanto obvio que se tendría que crear dentro de las Dependencias, una Comisión de Profesionalización del Servidor Público Federal, la cual a su vez crearía una Unidad de Profesionalización, esta se encontraría incrustada dentro del organigrama, en la Dirección General de Capacitación de la propia Secretaría, ello porque esta Dirección podría darle todo el apoyo, asesoría y recursos humanos que se requieren, y podrían coordinar conjuntamente la elaboración y calendarización, de los cursos de capacitación y desarrollo del Programa de Profesionalización,

La Comisión de Profesionalización Burocrática estaría integrada:

I. Presidente Oficial Mayor.

II. Secretario técnico Director General de Recursos Humanos.

III. Vocales Director General del Sector (cuando su dirección sea la analizada) y el Director General de capacitación.

IV. Comisión de Vigilancia, integrada por un representante de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Contraloría Interna y un representante sindical.

Los titulares podrán designar suplentes en caso de no poder asistir a las reuniones.

La comisión deberá atender los siguientes asuntos:

- A) Conocer de las plazas vacantes.
- B) Aplicación de criterios de ocupación de las mismas.
- C) Definir las necesidades y requisitos de inscripción.
- D) Autorizar las convocatorias de selección de aspirantes.
- E) Autorizar los registros de inscripción.
- F) Autorizar las convocatorias de concursos de promoción.
- G) Evaluar y resolver las propuestas de estímulos.
- H) Aplicar medidas de mejora al programa.
- I) Sesionar una vez al mes en forma ordinaria y de manera extraordinaria las veces que el presidente lo estime necesario.

3.4.- Programa de Capacitación y Desarrollo

El programa de capacitación, debe garantizarnos el funcionamiento y obtención del objetivo, por lo cual se tienen que programar los cursos en base a las funciones de los puestos, pero también debe formar y lograr la idoneidad de las personas en los puestos, por lo cual todos los servidores públicos inscritos al programa, deberán contar con la acreditación de una serie de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cursos básicos, tales como:

- A) Administración Básica de los Recursos Materiales.
- B) Dirección, Planeación y Control de Personal.
- C) Relaciones Humanas.
- D) Derechos y Obligaciones Laborales.
- E) Ortografía y Redacción.
- F) Paquetería de Computación Básica
- G) Habilidades Gerenciales
- H) Contabilidad y Presupuesto
- I) Así como los relativos al Área Funcional de que se trate y los complementarios que considere la Comisión.

Los cursos serían impartidos en las instalaciones de la Secretaría, por sus propios instructores y de no tenerlos, se contrataría una institución que imparta esos cursos, los servidores que acrediten idóneamente la capacitación mínima requerida, serán excluidos en la programación de los cursos; Los cursos se darán en los días y horarios que la Dirección de capacitación determine, siempre previendo la no afectación del servicio.

3.5.- Programa de Difusión

Definitivamente una convocatoria es la forma más adecuada de garantizar la transparencia requerida en estos casos y garantizar el ánimo de los aspirantes a las vacantes, pero dichas convocatorias deberán cubrir

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

siempre los siguientes requisitos.

a) Indicar claramente el puesto vacante o de nueva creación sometido a concurso, así como el lugar de adscripción, los requisitos personales y académicos de los aspirantes.

b) Indicar el lugar, fechas y horas en las que se recogerán las solicitudes así como la fecha y medios en que se darán a conocer las solicitudes aceptadas por cumplir con todos los requisitos.

c) Indicar el lugar, fechas y horas en las que se llevara a cabo la aplicación de exámenes y la notificación de resultados de cada fase del procedimiento de selección.

d) La descripción de una primera fase del procedimiento para la inscripción y reclutamiento de aspirantes, en la que se aplicarán los exámenes previos que correspondan, de cuyos resultados se informará a los interesados;

e) La descripción de una segunda fase del procedimiento para los aspirantes que hayan aprobado la primera fase, en la cual se aplicarán los exámenes de evaluación de conocimiento y habilidades específicos para el puesto objeto del procedimiento y se entrevistará a los aspirantes mejor evaluados; señalando la forma en que se considerarán otros méritos extraordinarios en el procedimiento.

TESIS CON
FALLA DE OFIGEN

f) La descripción de los mecanismos de desempate, que serán los mismos que establece la Ley:

h) Indicar la forma en que se asegurará la imparcialidad, objetividad y transparencia del procedimiento de selección;

i) Indicar los mecanismos necesarios para garantizar la confidencialidad, integridad y seguridad de los instrumentos de evaluación a aplicarse en las distintas etapas del procedimiento de selección, y

j) El señalamiento de que durante el todo el procedimiento de selección, los aspirantes deben cumplir los requisitos indicados en la convocatoria, y que de no ser así o descubrirse alguna alteración o falsificación de documentos, se anularán los resultados obtenidos por los aspirantes que incurran en este supuesto, independientemente de las responsabilidades que se originen por este hecho, siendo obligación de la comisión turnar el caso a la autoridad que corresponda.

k) La firma de los responsables de la publicación y el señalamiento de la comisión que resolverá en caso de alguna controversia.

Es necesario aclarar que dichas convocatorias deberán ser colocadas en lugares visibles y concurridos de las instalaciones de la Secretaría, así como en la página de Internet de la misma.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.6.- Sistema de Inscripción y Registro al modelo de Profesionalización del Servidor Público Federal

La Comisión de Profesionalización Burocrática así como la Unidad de Profesionalización, serian los responsables del Sistema de Inscripción y del Registro de los servidores públicos en cada una de las Secretarías de Estado.

El Sistema de Inscripción tendrá como finalidad procurar que mediante previas y periódicas convocatorias, que deberán emitirse por lo menos cada seis meses, los servidores públicos interesados en profesionalizarse dentro de las Secretarías de Estado, reciban toda la información respecto de los alcances y la reglamentación del Sistema Profesionalización de los Servidores Públicos, así como requerirles toda la información personal y académica a cada uno de los aspirantes que soliciten inscribirse, vigilando estrictamente que se cumplan los requisitos que se encuentren previamente establecidos para esta etapa.

Una vez establecido que el aspirante reúne todos los requisitos, en un plazo no mayor de cinco días hábiles se deberá notificar al solicitante la aprobación de su inscripción e informarle los cursos que deberá tomar a fin de cumplir con los cursos básicos que no se acrediten.

Cumpliendo con lo anterior, se procederá a efectuar el registro de los solicitantes, el cual consistirá en un padrón de los servidores inscritos y en el cual quede asentado sus antecedentes laborales y académicos y cualquier movimiento académico o laboral posterior a su inscripción.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con el párrafo anterior se concluye el presente trabajo, esperando que la opinión y consideraciones vertidas en el mismo, puedan ser útiles en la implementación de un sistema, que promueva la mejora integral de los servidores públicos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

Primera.- Los servidores públicos han existido durante toda la evolución histórica de las distintas sociedades que conocemos actualmente, sin embargo el reconocimiento legal de sus derechos y la delimitación exacta de sus obligaciones se ha dado en épocas muy recientes, por lo cual existen aún intensos debates doctrinarios respecto de su reconocimiento como sujetos del Derecho Laboral. Por otra parte en los gobiernos actuales existe una mayor diversidad de funciones a desempeñar, lo cual exige servidores públicos más capacitados y especializados en el desempeño de sus funciones.

Segunda.- En México han existido algunos intentos por establecer una profesionalización de los servidores públicos de las Secretarías de Estado, pero ninguno con el respaldo legal suficiente para obligar a su cumplimiento, el intento más formal, se presenta con el Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera, emitido durante el gobierno del Presidente Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, pero careció de igual manera de un soporte legal más completo. Hoy en día el Presidente Lic. Vicente Fox Quesada lo ha llamado Innovación y Calidad en la Administración Pública, pero de la misma forma no existe la coercitividad que garantice que los recursos humanos y financieros invertidos en dicho proyecto perduren aún después del final del presente sexenio.

Tercera.- Si bien es cierto en diferentes países existen modelos o sistemas de profesionalización, también lo es que no hay una forma precisa de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

medir o establecer los avances reales, pero lo que si es una realidad es que estos sistemas brindan una mayor confiabilidad de la población a sus Instituciones gubernamentales, procurando siempre que si no la mejor persona ocupe el cargo, si lo haga el mas idóneo de los interesados.

Cuarta.- La capacitación del personal que labora en las Secretarías de Estado, no es adecuadamente difundida y no se clarifica con precisión que rumbo u objetivo tiene ésta.

Quinta.- El Servidor Público denominado de confianza, carece de protección legal en cuanto a la continuidad en el empleo, lo cual provoca que estos cargos puedan ser utilizados como pagos políticos a favores recibidos, nepotismo, compadrazgo o amiguismo, no omitiendo mencionar que en muchos casos, esto provoca que la inexperiencia, ignorancia, y en general la carencia de perfiles adecuados, junto con la corrupción provoquen enormes pérdidas económicas al país.

Sexta.- Los Sindicatos y el personal de base en general se encuentran reglamentados, por lo que de acuerdo con el numeral anterior sólo requieren de un enlace legal que les permita acceder a los verdaderamente aptos a los niveles de confianza.

Séptima.- Aún y cuando existen modelos de profesionalización en el sector público Descentralizado, así como en la iniciativa privada, no es así en las Secretarías de Estado, pero las primeras comprueban la teoría que este es

el camino que deben seguir los gobiernos actuales para brindarle un mejor servicio a la sociedad y enfrentar los retos internacionales con una mayor fortaleza.

Octava.- Para que en el marco de un estado de derecho, un proyecto de profesionalización tenga aplicabilidad, se deben hacer adecuaciones jurídicas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a la Ley Federal de la Administración Pública, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y a las Condiciones Generales de Trabajo Vigentes en cada Secretaría de Estado, para garantizar su aplicación y delimitar los lineamientos básicos con el fin de que en caso de controversia existan los caminos legales para resolver o hacer valer cualquier derecho existente.

Novena.- Asimismo, es necesario crear una Unidad de Profesionalización Burocrática, en cada dependencia que sea responsable de llevar acabo y dar seguimiento a la creación de los programas de capacitación y desarrollo, así como instrumentar y ejecutar correctamente el programa de difusión previamente establecido por una Comisión de Profesionalización Burocrática, instaurada en cada Dependencia.

Décima.- En concordancia con el punto anterior, es necesario también que se fijen reglas claras para un programa de inscripción y registro al modelo de Profesionalización del servidor público federal, para garantizar la transparencia así como las reglas claras para los participantes de dicho programa, que estos deberán conocer para poder reclamar cualquier

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

afectación a sus derechos y esta reclamación les deberá ser resuelta conforme a Derecho.

Onceava.- Atendiendo a la gran diversidad de funciones de cada Secretaría de Estado, es necesario dar oportunidad a que cada una de éstas, enfoque a sus propias necesidades el programa de profesionalización, pero sólo en lo relativo a capacitación desarrollo y perfiles a obtener.

Doceava.- Que es conveniente que todo servidor público tenga la confianza que su capacidad, esmero y honestidad, serán útiles a la sociedad y a él mismo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

- 1.- Acosta Romero Miguel, Derecho Burocrático Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., México 1995. Cantón M. Miguel, Derecho del Trabajo Burocrático, Editorial PAC, S.A., México 1997.
- 2.- Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1983.
- 3.- Arroyo Herrera Juan francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Editorial Porrúa México 1998.
- 4.- Borrell Navarro Miguel, Análisis Practico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Sista, México 1998.
- 5.- De Buen Lozano, Néstor, Derecho del Trabajo, tomo II, 8ª edición, Editorial Porrúa México, 1991.
- 6.- De la Cueva Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., México 1972.
- 7.- Jellinek George, Teoría General del Estado, Compañía Editorial Continental, S.A., México 1956.
- 8.- Jéze Gastón, Principios Generales de Derecho Administrativo, Ediciones Depalma, Buenos Aires.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 9 - Kaplan, Eliot. The law of Civil Service. Ney York. 1958.
- 10.- Sanchez Alvarado, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Oficina Asesores del Trabajo, México. 1967. tomo I, volumen I.
- 11.- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, tomo I, 11ª edición. Editorial Porrúa, S.A., México.1982.
- 12.- Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México, 1808-1875, Editorial Porrúa, S.A. México 1983.
- 13.- Trueba Urbina Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, 6ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1981.
- 14.- Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, 5ª edición, edición, actualizada, Editorial Porrúa, S.A. México 1980.
- 15.- Younes Moreno Diego, Derecho Administrativo Laboral, 4ª edición, Editorial Temis, Bogotá Colombia, 1998.

OTRAS FUENTES

- 1.- De Pina Rafael, De Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S.A., México 1999.
- 2.- Diccionario Larousse Usual .Ramón García Pelayo. México. 1985.
- 3.- Oficina Internacional del Trabajo, El Trabajo en el Mundo tomo I, nueva Sociedad Venezuela 1990.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 4.- Diario Oficial de la Federación, martes 2 de diciembre de 1997, Primera Sección, México 1997, p. 16.

LEGISLACIONES

- 1.- Acuerdo por el que se crea la comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera, 13ª edición, Delma, México 1996.
- 2.- Compilación Laboral Correlacionada, Editorial Dofiscal Editores, S.A., México 2000.
- 3.- Condiciones Generales de Trabajo 1998, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México 1998.
- 4.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa S.A., México 2000.
- 5.- Legislación de la Administración Pública Federal, Editorial Delma, México 2001.
- 6.- Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Editorial Porrúa, S.A., México 1999.
- 7.- Ley del ISSSTE, 15ª edición Delma, México 1998.
- 8.- Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera, 13ª edición, Delma, México, 1996.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEDIOS ELECTRÓNICOS

1 - atencion_usuarios@inegi.gob.mx.

2 - <http://www.ife.org.mx/inisoe.htm>.

3 - <http://pronap.ilce.edu.mx/cursos/queson/propositos.htm>.

4 - http://www.innova.presidencia.gob.mx/general/pub_filosofia.htm.

5 - <http://www.presidencia.gob.mx/?P=2&Orden=Leer&Tipo=PP&Art=3123>.

6 - <http://www.tramitanet.gob.mx/stps/infgeneral.html>.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN