



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE

PRESENTA:

RODRIGUEZ MARTINEZ ISMENEN YAZMIN

TEMA DEL TRABAJO:

**“PROPUESTA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 123 APARTADO
B) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS, POR LA INESTABILIDAD EN EL
EMPLEO DE SUS SERVIDORES PÚBLICOS”**

EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN COLECTIVA”

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO





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.

**PROPUESTA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 123 APARTADO B) DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS POR
LA INESTABILIDAD EN EL EMPLEO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

PÁG.

| | |
|-------------------|----|
| ÍNDICE..... | I |
| INTRODUCCIÓN..... | IV |

CAPÍTULO 1

**NOCIÓN DE EMPLEO, SERVIDORES PÚBLICOS Y DERECHO
BUROCRÁTICO**

| | |
|---|----|
| 1.1 EMPLEO | 1 |
| 1.1.1 Concepto..... | 1 |
| 1.1.2 Antecedentes..... | 2 |
| 1.2 SERVIDORES PÚBLICOS..... | 4 |
| 1.2.1 Concepto..... | 4 |
| 1.2.2 Clasificación..... | 5 |
| 1.2.2.1 Trabajadores de base..... | 6 |
| 1.2.2.2 Trabajadores de confianza..... | 7 |
| 1.2.2.3 Trabajadores a listas de raya..... | 8 |
| 1.2.3 Obligaciones..... | 8 |
| 1.3 DERECHO BUROCRÁTICO..... | 10 |
| 1.3.1 Concepto..... | 10 |
| 1.3.2 Ubicación..... | 11 |
| 1.4 ORIGEN DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL... | 12 |

CAPÍTULO 2

MARCO JURÌDICO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

| | |
|---|----|
| 2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS...15 | 15 |
| 2.2 LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 123 APARTADO B) CONSTITUCIONAL.17 | 17 |
| 2.3 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....20 | 20 |
| 2.4 LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....25 | 25 |

CAPÍTULO 3

PROBLEMÁTICA DEL EMPLEO PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS

| | |
|---|----|
| 3.1 JUSTIFICACIÓN DE LA RELACIÓN A FAVOR DEL ESTADO.....28 | 28 |
| 3.2 ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.....28 | 28 |
| 3.3 CAUSAS DE LA INESTABILIDAD EN EL EMPLEO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....30 | 30 |
| 3.4 EFECTOS DE LA INESTABILIDAD EN EL EMPLEO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....30 | 30 |
| 3.5 DESVENTAJAS DE LA INESTABILIDAD EN EL EMPLEO PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....31 | 31 |

| | |
|--|-----------|
| 3.6 PROPUESTA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 123 APARTADO B) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS..... | 32 |
| CONCLUSIONES..... | 37 |
| FUENTES CONSULTADAS..... | 39 |

INTRODUCCIÓN

La estabilidad en el empleo es uno de los derechos del servidor público junto con su salario, su ascenso y sus honores. Se trata de un derecho por el cuál los servidores públicos tienen que permanecer en sus cargos, no pudiendo ser separados de los mismos mientras dure su buena conducta, por ello es una preocupación fatal de las autoridades y del pueblo en general. Con frecuencia, el desempleo conlleva a una pérdida de recursos humanos que de otro modo podrían estar produciendo un bien para satisfacer las necesidades de la sociedad. Al mismo tiempo puede significar extrema necesidad para los servidores públicos despedidos y es, en consecuencia, una preocupación social fundamental.

La estabilidad del empleado público ha sido objeto de distintas reglamentaciones las cuales, por un lado, han buscado consagrarla como garantía, mientras que por el otro, han querido cercenarla en vistas a facilitar, de forma ilegítima, la actividad del Estado o bien, buscando intereses particulares.

La presente tesina se divide en tres capítulos, el número 1 es denominado: “NOCIÓN DEL EMPLEO, SERVIDORES PÚBLICOS Y DERECHO BUROCRÁTICO”, en donde se estudia diversos conceptos fundamentales y de gran importancia para el desarrollo de ésta investigación. El capítulo 2 es titulado “MARCO JURÍDICO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”, donde se aborda todas aquellas fuentes legislativas donde se encuentran regulados dichos trabajadores que le sirven al Estado.

Finalmente el capítulo 3 es llamado “PROBLEMÁTICA DEL EMPLEO PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS”, y en este se hace un estudio de la inseguridad del empleo para estos trabajadores y se busca tomar las medidas necesarias para erradicar con la inestabilidad de los Servidores Públicos.

En la presente tesina se utilizaron diversos métodos de investigación: Inductivo toda vez que se permite ir de lo particular a lo general de los hechos a la conclusiones universales, Deductivo por que parte de principios generales a fin de llegar a conclusiones particulares y es la forma de obtener consecuencias lógicas, Analítico ya que se procede de lo compuesto a sus elementos simples y del todo al

conocimiento de sus partes, Sintético por que posibilita las partes o elementos de un objeto, Sistemático por que permite ordenar los conocimientos a partir de relaciones existentes entre dos o más objetos que se analizan, Histórico ya que se permite plantear el desarrollo temporal de los fenómenos estudiados y por último la técnica de investigación fue la documental.

CAPÍTULO 1

NOCIÓN DE EMPLEO, SERVIDORES PÚBLICOS Y DERECHO BUROCRÁTICO

1.1 EMPLEO

El empleo se da cuando a un número determinado de trabajadores de todos los órdenes corresponde a un número igual de puestos de trabajo efectivamente cubiertos por aquellos.

1.1.1 Concepto

El origen etimológico de la palabra trabajo en incierto, proviene del “latín *trabs, trabis*, que significa traba, debido a que el trabajo se traduce en una traba para los individuos porque siempre lleva implícito el despliegue de determinado esfuerzo. Por otra parte se encuentra su raíz en la palabra *laborare* o *labrare* que quiere decir laborar, relativo a la labranza de la tierra. Y por otro lado la palabra trabajo dentro del vocablo griego *thilbo* que denota apretar, oprimir o afligir”¹.

Por otra parte el empleo es la “Función desempeñada por alguien para ganarse la vida”². Asimismo, el empleo es: “La concreción de una serie de tareas a cambio de una retribución pecuniaria denominada salario”³. En otro sentido el término empleo se utiliza para nombrar una ocupación u oficio, en este perfil se suele utilizar como sinónimo de Trabajo.

La Ley Federal del Trabajo, conceptúa al trabajo en su artículo 8 párrafo segundo, de la siguiente forma:

¹ NUEVO DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO P-Z, primera edición, editorial Porrúa, México, 2001, p. 3705.

² NUEVA ENCICLOPEDIA LAROUSSE TOMO CUATRO, primera edición, editorial planeta, México, 1981, p. 3281.

³DICCIONARIO, DEFINICIÓN ABC, Disponible en <http://www.definicionabc.com/economía/empleo.php>, 23/09/2010. 10:39.

“Artículo 8º...toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.”

Así, el trabajo, también denominado empleo siempre requiere de un esfuerzo de quien lo ejecuta y tiene por finalidad la creación de satisfactores y es una de las características que distingue al hombre del resto de los seres vivientes.

1.1.2 Antecedentes

En los albores de la humanidad, el trabajo de las sociedades más prominentes era realizado principalmente a partir del uso de los esclavos que no disponían de sus vidas y que estaban sujetos al tráfico comercial. “El dominio del hombre por el hombre, hasta reducir al dominado a una calidad equiparable de cosa u objeto, del cual se puede disponer en forma ilimitada por virtud de ese acto de dominio que se ejerce y que aniquila cualquier ápice de dignidad del ser humano sometido a esa condición, se puede decirse que es, en esencia, la esclavitud.”⁴

En la edad media, por otra parte, el trabajo era realizado por los denominados *siervos*, que ofrecían parte de lo que producían al llamado *señor feudal*, que era el dueño de las tierras, con el desarrollo de la burguesía, las relaciones sociales fueron cambiando, suprimiéndose el régimen feudal, pero manteniéndose la esclavitud. A partir del siglo XIX, la esclavitud deja de ser la forma dominante de empleo en México, en un proceso relacionado con el avance del sindicalismo y de la democracia. En la actualidad, la forma de empleo dominante es el trabajo, el empleado o trabajador establece un contrato con su empleador, en el que se fija el precio por el cual se venderá la fuerza de

⁴ CONTRERAS CASTELLANOS JULIO CESAR, **LAS GARANTIAS INDIVIDUALES EN MEXICO**, primera edición, editorial Porrúa, México, 2006, p.61

trabajo y las condiciones en que será prestado el trabajo. El precio del trabajo se conoce como remuneración y puede ser pagado en forma diaria (jornal), quincenal (quincena) o mensual (sueldo).

Asimismo, hay elementos que se desprenden del empleo:

- 1.- Sujeto obligado: persona física.
- 2.- Objeto de la obligación: prestación de servicios.
- 3.- Naturaleza de la prestación: persona subordinada.
- 4.- Sujeto favorecido o beneficiado: persona física o persona moral.

Sin embargo, esas no son las únicas notas distintivas sino a demás se requiere de que el trabajador lo preste mediante el pago de un salario tal y como lo establece el artículo 20 de Ley Federal del Trabajo, párrafo primero que a su letra dice:

“Artículo 20. Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.”

Además dicho trabajo debe ser lícito, esto es conforme a derecho, que asimismo el artículo 4, párrafo primero de la citada ley dice:

“Artículo 4. No se podrá impedir el trabajo a ninguna persona ni que se dedique a la profesión, industria o comercio que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de estos derechos solo podrá vedarse por resolución de la autoridad competente cuando se ataquen los derechos de tercero o se ofendan a los de la sociedad...”

Todo individuo debe de realizar por su propia voluntad la actividad a la que se dedique pero debe de existir una relación de subordinación porque debe recibir una orden.

1.2 SERVIDORES PÚBLICOS

Los servidores públicos, por lo general, prestan servicios al Estado. Las instituciones estatales como hospitales, escuelas o fuerzas de seguridad quienes se encargan de hacer llegar el servicio público a toda la comunidad. El servidor público suele administrar recursos que son estatales y, por lo tanto, pertenecen a la sociedad. El hecho de manejar recursos públicos confiere una responsabilidad particular a la labor de los servidores públicos.

1.2.1 Concepto

Los trabajadores al servicio del Estado son las personas físicas que prestan sus servicios en la realización hacia la función pública de manera personal, bajo la subordinación del titular para una dependencia o para un representante en virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente.

Asimismo se considera que un servidor público es “una persona que brinda un servicio de utilidad social”⁵ esto quiere decir que aquello que realiza beneficia a otras personas y no genera ganancias privadas (más allá del salario que pueda percibir el sujeto por este trabajo). También, el servidor público es conceptualizado como aquel “quien presta sus servicios al Estado, en la forma y bajo la relación laboral, con el propósito de atender alguna de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas a aquel”⁶.

Se debe considerar como servidor público a “aquella persona física que formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente,

⁵ Definición.de, Concepto de Servidor Público, Disponible en: [Http://definicion.de/servidor-publico/](http://definicion.de/servidor-publico/) 23/09/2010. 10:42.

⁶ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y URIBE VARGAS, Erika. **DERECHOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**. Instituto Nacional de Administración Pública -UNAM; México, 2002, p. 4.

o en su defecto que figure en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales”⁷.

En sentido amplio, trabajador es toda persona que desarrolla un trabajo, con excepción de los ociosos, todas las personas son trabajadores, y de acuerdo con la Ley Federal de Trabajo en su artículo 8 párrafo primero expresa lo siguiente:

“Artículo 8. Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.”

Cabe aclarar que el Servidor Público también es llamado trabajador del Estado, asimismo la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado nos definen en su artículo 3 de la siguiente manera:

“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.”

1.2.2 Clasificación

El Estado actúa en el vínculo laboral investido de su facultad de imperio, como ente soberano que impone las modalidades. Para ser trabajador del Estado se requiere que le haya sido expedido nombramiento, que es el puente que lo ha de investir de funciones específicas y que sea aceptado.

⁷ MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio. **RESPONSABILIDADES LEGALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**, Editorial Porrúa; México, 1999, p. 5

El empleado público se introduce a la relación jurídica mediante un acto condicional, significándose con esta expresión que el acto condiciona la aplicación de una situación general, impersonal y objetiva a un caso concreto. Así el nombramiento, que es el acto, condiciona la habilitación de un ciudadano para ocupar un cargo público y cuya designación está prevista en las leyes.

Esto significa que el Estado necesita de trabajadores para poder realizar sus funciones, así los llamados servidores públicos sirven al Estado para así satisfacer sus necesidades y asimismo ayudar al estado a cumplir con sus funciones.

1.2.2.1 Trabajadores de base

Los trabajadores de base son aquellos que desempeñan actividades administrativas, técnicas o manuales, de carácter permanente para el desarrollo normal del Estado, todo trabajador de base que ocupa una vacante definitiva o una plaza de nueva creación, tendrá el carácter de definitivo.

Los trabajadores de base, los cuales son a los que se suele denominar *empleados*, cuyas relaciones de trabajo se encuentran reguladas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Esta categoría pertenecen, por exclusión, todos los servidores públicos no abarcados por la categoría de confianza. Los trabajadores de base son inamovibles después de seis meses de servicio, es decir, sólo podrán ser removidos cuando incurran en alguna de las causas de terminación de la relación laboral y previa intervención del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

1.2.2.2 Trabajadores de confianza

La relación laboral entre el Estado y sus servidores públicos no se agota con el estudio de los trabajadores de base, sino también con los trabajadores de confianza.

El trabajador de confianza es aquel en el cual el patrón (en este caso el Estado), confía plenamente y le otorga las funciones trascendentales y de gran importancia para su buen funcionamiento.

Los trabajadores de confianza tienen una gran responsabilidad, delicadas tareas que desempeñan con la honradez que se exige. Cuentan con fe y apoyo especiales por parte del Estado.

Son trabajadores, se distinguen de los demás empleados por las funciones que desempeñan o por la honradez con que las realizan, cuentan con fe y apoyo especiales del patrón, pero esto no significa que pueda servir de base para calificarlos. La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se de el puesto.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 5º señala cuales son los trabajadores de confianza; pero se mencionarán la ubicación en donde pueden estar este tipo de nombramientos, sin que esto implique que deban ser todos, pues únicamente los que desarrollan funciones de: dirección, inspección, manejo de fondos, auditoría, control de adquisiciones, en almacenes e inventarios, asesoría y consultoría, los secretarios particulares, Agentes del Ministerio Público Federal, Policías Judiciales, entre otros.

I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República.

II.-En el Poder Ejecutivo.

III.- En el Poder Legislativo.

IV.- En el Poder Judicial.

1.2.2.3 Trabajadores a listas de raya

Doctrinariamente se dice que los trabajadores a listas de raya son aquellos que ocupan un puesto temporal. Existen varias ventajas que favorecen al trabajador temporal, como poder trabajar de modo más flexible y tener la oportunidad de probar distintos tipos de trabajo en un periodo de tiempo relativamente corto. Sin embargo, los trabajadores temporales suelen tener una menor seguridad laboral que los trabajadores fijos.

Así como todo patrón, el Estado también necesita de este tipo de trabajadores para poder realizar su buen funcionamiento

1.2.3 Obligaciones

Las obligaciones de los servidores públicos comienzan a partir del momento en que toman protesta, ya que es a partir de este momento en que juran hacer guardar y respetar lo establecido en la Ley, durante su encargo, tal y como lo regula el artículo 128 Constitucional que a la letra dice:

“Artículo 128...Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.”

Los funcionarios públicos, también denominados servidores públicos, deben de salvaguardar ciertos valores que se encuentran tutelados por la Constitución, durante el desempeño de sus funciones, estos valores son: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

“Para comprender un poco más las obligaciones de los servidores públicos es necesario definir cada uno de los principios constitucionales de los cuales se derivan dichas obligaciones.

- *Legalidad.*- Es la cualidad legal, que a su vez se define como lo prescrito por ley y conforme a ella. Por lo tanto, aplicado el significado a la materia que nos ocupa, podemos establecer que se refiere al actuar del servidor público.
- *Honradez.*- Consiste en que la conducta del servidor público durante el periodo que dure su cargo, empleo o comisión se ajuste a los principios morales fundamentales de cada sociedad, y por lo tanto éste no desarrolle una conducta mediante la cual afecte el patrimonio de la dependencia o entidad en la que se desempeña.
- *Lealtad.*- Este término es definido como el cumplimiento de lo que exigen las leyes de fidelidad y las del honor y hombría de bien y deriva de leal que se refiere a lo fidedigno, verídico y fiel, en el trato o en el desempeño de un oficio o cargo por lo tanto se refiere a que el servidor público debe prestar sus servicios a una institución, de tal forma que el cumplimiento de sus obligaciones esté por encima de los intereses propios y realice sus actividades con total entrega a la institución de la que forma parte. Que se mantenga fiel a la dependencia en la que desempeña su empleo, cargo o comisión.
- *Imparcialidad.*- Definido como la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud y por lo tanto el actuar del servidor público durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, debe realizarse sin preferencia o prevención anticipada a favor de persona alguna. Es decir, no puede beneficiar a una persona en perjuicio de otra.
- *Eficacia.*- Es la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera y en la materia de servidores públicos se aplica en que éstos deben de cumplir sus respectivos empleos, cargos o comisiones y lograr los resultados que se

esperan de ellos mediante la correcta utilización de los recursos con los que cuenta, dedicándolos exclusivamente para el fin que le fueron proporcionados.”⁸

La Constitución Política menciona a los funcionarios públicos, pero también es como hablar de Servidores Públicos, ya que estas dos denominaciones son sinónimos y nuestra Carta Magna habla en general.

1.3DERECHO BUROCRÁTICO

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

1.3.1Concepto

El Derecho burocrático ha derivado diversas normas y conceptos, así como su origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de esta manera se relaciona con el Derecho constitucional y administrativo, con el Derecho laboral, con la seguridad social, sin que pierda quizá su autonomía.

Así que, el Derecho burocrático tiene su autonomía legislativa en el apartado “B” del artículo 123 constitucional, del cual se deriva la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La relación con el constitucional y administrativo, es de las más cercanas, ya que el Estado, a fin de realizar sus funciones requiere de instrumentos que permitan el ejercicio del poder, un instrumento es el de la administración pública, cuyo funcionamiento se realiza a través de un conjunto de individuos que se denomina burocracia.

⁸Marco Legal del Servidor Público en la Administración Pública Federal, Disponible en: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/elizondo_c_e/capitulo2.pdf, 01/12/2010, 16:00.

El término burocracia del cual deriva el término *burocrático*, en estricto sentido no existe jurídicamente hablando, y se trata más bien de un término importado de la sociología; proviene del francés *bureaucratie*, que quiere decir “conjunto de empleados que sirven al Estado.”⁹

De lo cual se define al derecho burocrático como: “una rama del derecho laboral que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en diversos niveles (Federación, Estados y Municipios), así como los derechos y obligaciones que de ella surjan.”¹⁰ Por ello se define como: “un conjunto de normas jurídicas con las que se busca regular la relación laboral entre los trabajadores que tienen como empleador al Estado.”¹¹

1.3.2 Ubicación

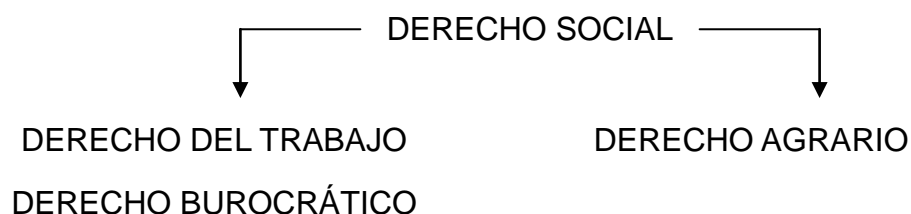
A principios de siglo se empezó que el Derecho social y el Derecho del trabajo, serían parte de una tercera rama denominada Derecho Social que no caía entonces en la división tradicional de público o privado. Sin embargo, está clasificación ante el surgimiento del denominado Derecho social, se planteó el debate de saber finalmente en cuál de estas dos grandes ramas se ubicaría el Derecho burocrático.

Los debates en este sentido se fueron quedando en el olvido; sin embargo la ubicación del Derecho burocrático puede ser presentado como parte del Derecho social, en primer momento, y como parte del Derecho del trabajo en segundo momento, el Derecho burocrático surgiría como un desprendimiento, aunque no total, del derecho del trabajo, y conservando gran parte de los principios que están a la base de este último, tal y como se ve en el siguiente cuadro:

⁹ REYNOSO CASTILLO, Carlos, **CURSO DE DERECHO BUROCRÁTICO**, Primera Edición, editorial Porrúa, México, 1999, p.13.

¹⁰ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Óp cit; p.1.

¹¹ REYNOSO CASTILLO , Carlos, Óp cit; p. 14.

CUADRO 1¹²

El Derecho puede dividirse en diversas ramas. En este sentido es posible hablar de Derecho público (cuando el Estado como Autoridad interviene con sus facultades coercitivas) o Derecho privado (sería que las relaciones jurídicas se dan entre particulares). La rama del Derecho social nace en el Derecho Público a partir de los cambios en las formas de vida, su objetivo es ordenar y corregir las desigualdades que existen entre las clases sociales, con la intención de proteger a las personas ante las diversas cuestiones que surgen día con día. El derecho social, a su vez comprende otras ramas, como el Derecho Laboral, etc. La noción del Derecho Social se encuentra menos difundida que las de Derecho público o Derecho privado, esto ocurre, ya que la propia definición de Derecho supone la existencia de un hecho social.

1.4 ORIGEN DEL APARTADO “B” DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

El antecedente más inmediato del hoy apartado “B” es el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, del 5 de Diciembre de 1938, reformado posteriormente durante el gobierno de Ávila Camacho, que desató un enfrentamiento teórico entre los que estaban de acuerdo en regular las relaciones laborales de los trabajadores y de los que deseaban que estos, continuaran en las mismas condiciones, es decir, a merced de los representantes del Estado en su calidad de patronos.

¹² Ibidem, p.13.

Después de varias intenciones por establecer leyes que regularan las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, el 7 de Diciembre de 1959, el Licenciado Adolfo López Mateos presentó a la Honorable Cámara de Senadores el proyecto de Reforma constitucional señalando: “Con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el congreso de México dentro de la Justicia social, en el informe que rendí ante el Congreso de la Unión el día 1º de Septiembre último, me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración, el proyecto de las reformas a la Constitución General de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado.”¹³

La reforma del artículo 123 constitucional para quedar en los dos apartados el “A” y el “B” fue aprobada por la Cámara de Senadores el día 10 de diciembre de 1959 por unanimidad de votos, pasó a la Cámara de Diputados y esta la aprobó el día 23 de Diciembre de 1959 por unanimidad de votos (120), regreso a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales y por último, el 8 de Septiembre de 1960 se hizo el cómputo de las legislaturas de los Estados y se declaró aprobada la reforma el 27 de Septiembre del mismo año, publicándose el Diario Oficial de la Federación el 5 de Diciembre de 1960, entrando en vigor el día siguiente.

Con la aprobación de la reforma constitucional, actualmente el artículo 123 contiene dos apartados: “A” y “B”, posteriormente la Ley Reglamentaria del apartado “B” denominada: Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, promulgada el 27 de Diciembre de 1963 y publicada en el diario oficial de la Federación el 28 de Diciembre del mismo año, entrando en vigor al día

¹³LEÓN MAGNO MELENDEZ, Jorge, **DERECHO BUROCRÁTICO (INCERTIDUMBRE JURIDICA)**, primera edición, editorial Porrúa, México, 2005, p. 120

siguiente de acuerdo al artículo 1º transitorio de la referida ley; de esta manera, quedó abrogado el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

CAPÍTULO 2

MARCO JURÍDICO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Para que todas las instituciones que integra la Administración Pública Federal funcionen, es necesario el recurso humano, es decir, las personas físicas que formen y exterioricen la voluntad del Estado y que tendrán una responsabilidad concreta para el manejo de los asuntos públicos, dichas personas son comúnmente llamadas Servidores Públicos; pero son trabajadores y el empleador es el Estado, tal y como lo regula el artículo 123, párrafo primero, de la Constitución Federal Mexicana que a la letra indica:

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

Tomando en cuenta el dispositivo anterior, toda persona tiene el derecho de un trabajo digno, es de gran importancia no nada más para los servidores públicos sino para todos los trabajadores en general. Asimismo, los servidores públicos pueden ser catalogados en dos grupos de acuerdo al artículo 123 constitucional. En el apartado B del citado artículo, localizamos a todos aquellos trabajadores que se encuentran al servicio del Estado, que son aquellos denominados como Servidores Públicos, los cuales prestan sus servicios en la administración pública centralizada, y sus funciones están regidas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El establecimiento de un régimen adecuado de la responsabilidad de los servidores públicos ha sido una preocupación constante en todo el sistema

burocrático una de las características esenciales de todo Estado de Derecho para evitar el abuso de poder. Esto se consagra en el Título cuarto, de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículo 108 de la Ley Suprema, dicho numeral no hace una explicación clara y precisa acerca de la naturaleza de servidor público, ya que sólo se limita a señalar a aquellos funcionarios que son sujetos de responsabilidad administrativa para el Estado; por otra parte, no incluye a aquellas personas que desempeñan un cargo, empleo o comisión en las cámaras integrantes.

Los lineamientos generales a los que debe ajustarse el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, al expedir leyes sobre las responsabilidades de los servidores públicos, deslindando con claridad las diversas clases que se pueden presentar, es decir, según se trate las responsabilidades políticas, penales o administrativas a esto se refiere el artículo 109 párrafo primero de la Ley.

Cabe señalar que cada uno de los tipos de responsabilidades se sustancia a través de procedimientos separados y distintos, prevé sanciones diferentes y los órganos encargados de adjudicarlas también varían según el tipo de responsabilidades.

La prerrogativa de la inmunidad procesal para los servidores públicos que el mismo señala y consiste en que no se podrá proceder penalmente en su contra sin que previamente la Cámara de diputados declare que ha lugar a proceder contra el inculpado.

La base constitucional que sirve como fundamento de las obligaciones de los servidores públicos está contemplada en el artículo 113 constitucional que nos dice acerca de los servidores públicos que corresponderá a las leyes sobre responsabilidades el determinar las obligaciones administrativas de los mismos, las sanciones por los actos u omisiones en que incurran, así como los

procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Este artículo 113 constitucional se refiere únicamente a la delimitación de las obligaciones de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, que deben de ir apegadas al respeto de los principios contenidos en el citado precepto legal. De igual manera señala cuales son las sanciones aplicables por los actos u omisiones que hubieran incurrido.

2.2 LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 123 APARTADO B) CONSTITUCIONAL

La Ley en estudio también contempla la naturaleza de los trabajadores del Estado, específicamente en el artículo primero, enumera que los Servidores Públicos son los siguientes:

- 1.- Los titulares y trabajadores de la dependencia de los poderes de la unión, del Gobierno del Distrito Federal;
- 2.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- 3.- Juntas Federales de Mejoras Materiales;
- 4.- Instituto Nacional de la Vivienda;
- 5.- Lotería Nacional;
- 6.- Instituto Nacional de Protección a la Infancia;
- 7.- Instituto Nacional Indigenista;
- 8.- Comisión Nacional Bancaria y de Seguros;
- 9.- Comisión Nacional de Valores;
- 10.- Comisión de Tarifas de Electricidad y gas;
- 11.- Centro Materno-Infantil “Maximino Ávila Camacho” y Hospital Infantil;
- 12.- Otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Del espíritu del número 12, se desprende la intención del legislador de no hacer limitativa la enumeración y dejar un resquicio para aquellos organismos

descentralizados que se vayan creando y por lo tanto no están comprendidas en esta relación y se asimilaran a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Asimismo, el artículo 2 menciona la Relación Jurídica que hay entre la Autoridad y el Trabajador, los titulares de las dependencias, tan sólo son representantes del órgano estatal, por lo que la relación se establece entre este y el trabajador.

En el artículo 3 de la Ley en comento menciona la clasificación de los trabajadores al Servicio del Estado, desde diversos puntos de vista; es decir, si tienen varios criterios de clasificación. Según la naturaleza jurídica de su vinculación: relación civil y relación laboral; según su rango: altos funcionarios, funcionarios y empleados. A su vez desde el punto de vista de su relación laboral pueden ser según la duración de la relación laboral siendo entonces de planta y temporal, según el funcionario que los nombra, la naturaleza de las labores y la adscripción, pueden ser: De confianza y de Base, por su parte los de Base lo son: según el documento que origine la relación laboral y según la partida presupuestal.

Sin embargo, la Ley sólo los clasifica de Base y de Confianza, pues independientemente de las distinciones que hace la doctrina para efectos de cualquier variación en la relación laboral, se parte del concepto de base y de confianza. En este sentido se inclinan algunos criterios del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, enumera los trabajadores de confianza y por exclusión deduce quienes son de base. En consecuencia, la inamovilidad que consiste en el derecho de que gozan los empleados públicos de ser removidos en sus cargos, a no ser por causa de mala conducta, ineptitud o negligencia en el desempeño de sus

funciones, el artículo 6 de la ley antes citada, establece que son trabajadores de base: los no incluidos en la enumeración anterior y que por ello serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en sus expediente. En tales condiciones la inmovilidad opera exclusivamente para los empleados de base por así disponerlo en el artículo 8 de la Ley en estudio.

Asimismo, cuando alguna situación no esté prevista por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con fundamento en el artículo 11 de la misma ley, opera la supletoriedad debiendo aplicarse en este orden:

- a) La Federal del Trabajo;
- b) Código Federal de Procedimientos Civiles;
- c) Leyes del Orden Común;
- d) Costumbres;
- e) Uso;
- f) Principios Generales de Derecho, y
- g) La Equidad.

El Derecho Laboral común consagra el principio de que en caso de duda deberá ser aplicable la norma más favorable al trabajador; y como en donde existe la misma razón de la Ley debe de existir la misma disposición por analogía es adaptable en lo conducente el Derecho Laboral Burocrático. Es de explorado Derecho que en materia de Derecho Privado la voluntad de las partes debe prevalecer; esto quiere decir que los particulares, pueden realizar todo tipo de contratos siempre que el objeto y el fin sean lícitos.

La legislación laboral, ha orientado la reglamentación de las relaciones entre patrones y obreros, pues conformándose a las doctrinas y estadísticas, la

legislación mexicana ha optado decididamente por regular dichas relaciones usando de normas imperativas e irrenunciables en cuanto constituye protección para los trabajadores. Así, pues, los derechos de los trabajadores son irrenunciables en los términos del artículo 10 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, aun cuando los trabajadores hayan aceptado una condición contraria.

Dentro de esta misma ley se dan los traslados del trabajador, es decir, este concepto aclara aun más lo dicho en el dispositivo 4 en el sentido de la inmovilidad, lo que constituye el derecho a la inestabilidad en el trabajo, que se adquiere por parte de los trabajadores de base, después de los seis meses.

El titular tiene la facultad para cambiar a los trabajadores de un lugar a otro siempre y cuando se satisfaga los requisitos del artículo 16 de este mismo ordenamiento.

2.3 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En México existe una Ley de responsabilidades de los funcionarios públicos, también denominados servidores públicos, que regula el funcionamiento de los mismos. El organismo central de nivel federal, encargado de observar y controlar el desempeño de estos servidores públicos es la Secretaría de la Función Pública cuyo titular es nombrado por el Presidente de la República.

El artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos envía al artículo 108 constitucional que en sus párrafos primero y tercero enumera los servidores públicos a quien se enjuiciará conforme al procedimiento administrativo, cuando incurren en alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 47 de esta ley. De conformidad con la parte final del artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades, son sujetos de la misma, además quienes manejan o apliquen recursos económicos Federales.

Las autoridades competentes para la aplicación de la Ley que se analiza, están enumeradas en el artículo 3, es necesario que las entidades contenidas en el artículo antes mencionado, serán autoridades en sus respectivos ámbitos de competencia. El artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidades, nos remite al 109, de nuestra Carta Magna, para especificar las responsabilidades en que puede incurrir al Servidores Público y son: la política, la penal y la administrativa, previstas en las fracciones I, II y III de este dispositivo.

Las obligaciones del servidor público están contenidas en el artículo 47, el requisito de cumplir con la máxima diligencia, tiene una fundamentación ya delineada en la Constitución y reiterada, pues no se puede alcanzar eficiencia si no se cumplen las actividades con diligencia.

El segundo párrafo del artículo 48, nos aclara que se entenderá por superior jerárquico al titular de la dependencia. El artículo 49 legaliza a cualquier persona, para que cuando crea tener razones fundadas, presente quejas o denuncias en las unidades que para el efecto se establecerán en las dependencias, derivadas del incumplimiento de las obligaciones que señala el artículo 47 de esta ley en comento, basta pues la queja o la denuncia para iniciar el procedimiento administrativo correspondiente. De la misma manera la Secretaría instrumentará los mecanismos relativos para que las quejas o denuncias no queden en el olvido y se resuelvan conforme a los lineamientos marcados por la propia Ley, será la Secretaría de la Contraloría quien resuelva.

El artículo 50 de esta Ley, constituye el delito de intimidación. Asimismo, la referida Ley nos menciona las sanciones que pueden ser aplicables, se habla de una amonestación que se aplica una vez que el acto u omisión fue cometido, por lo que se refiere a la suspensión se debe de tomar en cuenta lo que dice el artículo 56: la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días no mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico, esto es por el titular de la dependencia, desde luego durante este

periodo el infractor no disfrutara de los emolumentos, y si se le liquidaran, quien lo permita será responsable del pago que es indebido. Un punto importante es que no se debe de confundir este tipo de suspensión con las contempladas por el artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La destitución no es tan fácil como se plantea, si el trabajador es de confianza, el superior jerárquico, podrá proceder si lo amerite la falta en que incurrió, a ello lo faculta la fracción III del artículo 56 de esta ley, si el trabajador es de base, la fracción segunda del citado artículo 56, marca el procedimiento a que se sujetara conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. El artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, enumera las circunstancias que deben considerarse para la aplicación de las sanciones a los servidores públicos.

La destitución del empleo, es sin duda la sanción más grave que se puede imponer al trabajador, resulta evidente que la fracción II del artículo 56 de esta Ley se refiere a los trabajadores de base. Por lo que atañe al empleado de confianza, podrá ser destituido por el superior jerárquico, como el artículo 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es tajante al excluir de su amparo a los trabajadores de confianza.

Todo servidor público tiene la obligación, así se desprende del artículo 57 de denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia los hechos que a juicio suyo sean constitutivos de responsabilidad administrativa atribuibles a servidores públicos bajo su dirección. El artículo 61 dará vista de ello simultáneamente a la Secretaría de la Contraloría y a la autoridad penal competente; si se encuentran elementos, previo acuerdo del superior jerárquico, aplicara las sanciones respectivas, en el entendido de que, si no lo hace, incurre en responsabilidad, atento a lo dispuesto en el artículo 59 de la multicitada Ley. El artículo 63 faculta a los titulares de la dependencia y a la Secretaría para abstenerse de sancionar al infractor por una sola vez por causa

justificada y siempre y cuando los hechos no revistan gravedad.

El procedimiento administrativo, como lo dispone el artículo 64 de la Ley comentada, empezará con el citatorio de la Secretaría al presunto responsable a una audiencia, en el mismo se le hará saber la responsabilidad o responsabilidades que se imputan, al igual que el día y hora en que tendrá verificado dicha audiencia, y el derecho a ofrecer pruebas y alegar en la propia audiencia lo que a su derecho convenga por si o por medio de su defensor; la audiencia deberá celebrarse en un plazo, contado a partir de la citación, no menor de cinco días no mayor de quince. Si no se encuentran elementos suficientes para resolver o aparecieren otros impliquen nueva responsabilidad del presunto responsable o de otras personas, se dispondrá la practica de investigación y citar a otra u otras.

Cuando se estime pertinente la suspensión temporal del trabajador para facilitar las investigaciones, se podrá determinar esa en el entendido de que si el nombramiento de que se trate, incube al Presidente de la República, se requerirá su autorización y de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente si dicho nombramiento requiere la ratificación de tales órganos.

El artículo 70 dispone que los sujetos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les imponga una sanción; un beneficio en favor del servidor público es la opción que conforme al artículo 73 tiene de impugnar las resoluciones administrativas directamente ante el Tribunal Fiscal, o interponer el recurso de revocación ante la Autoridad que dicta dicha resolución.

El artículo 73 menciona que es preferible interponer la revocación, pues de esta manera existen dos instancias, ya que, la resolución que se dicte en el recurso de revocación será impugnada ante el Tribunal Fiscal, de lo contrario se acude directamente a este, se elimina una instancia. El artículo 74 establece

que las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal fiscal podrán ser impugnadas por la Secretaría o el superior jerárquico.

El recurso de revocación deberá interponerse dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución. La tramitación se inicia con un escrito en el que se expresaran los agravios que a juicio del servidor causa la resolución, acompañando copia de la misma y constancia de la notificación para determinar que se está dentro del término y propondrá igualmente las pruebas que considere necesarias, recibido el escrito, la autoridad acordara si admite o no el recurso y las pruebas ofrecidas desechando de plano las que no considere idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, dice la fracción II del artículo 71.

El artículo 73 literalmente dispone que el servidor público afectado por las resoluciones administrativas de la Secretaría podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La interposición del recurso ordena el artículo 72, suspenderá la ejecución de la resolución recurrida; siempre y cuando se surtan los siguientes extremos:

I.-Que lo solicite el promovente;

II.-Que se garantice el pago en los términos del Código Fiscal de la Federación, cuando se trate de sanciones económicas, y

III.-Si se trata de otras sanciones:

a) Que se admita el recurso.

b) Si la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente.

c) O si la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que implique perjuicios al interés social o al servicio público.

El artículo 75 señala que la ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevara a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se consideraran de orden público. La resolución queda firme cuando transcurrido el plazo para interponer un recurso, no se hizo, o cuando se han agotado todas las instancias señaladas por la Ley. Tratándose de los servidores públicos de base la suspensión y la destitución se sujetará a lo previsto en la Ley correspondiente. Así quien resuelva en el procedimiento administrativo, para hacer que sus determinaciones sean obedecidas conforme al artículo 77, puede optar por:

- I. Imponer una sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el D.F., y
- II. Solicitar el auxilio de la fuerza pública.

El artículo 80 enumera los Servidores Públicos que tienen obligación de presentar la declaración de su patrimonio ante la Secretaría, conforme a las indicaciones de esta dependencia, son a partir de jefe de departamento hasta los superiores jerárquicos y demás quienes manejan fondos o valores.

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

El servicio de carrera es aquel que da oportunidad al individuo de hacer una trayectoria laboral dentro de una institución e ir ascendiendo en el escalafón ya sea por tiempo, conocimiento, capacitación profesional o aptitudes; le permiten llegar a puestos más altos dentro de ese escalafón hasta el de mayor jerarquía. Manteniendo no sólo la posibilidad de ascender, sino una permanencia y estabilidad en el empleo que en muchos casos permite llegar al

retiro por jubilación. El servicio de carrera también ha sido llamado:

- a) Servicio de Carrera civil
- b) Servicio Profesional de Carrera
- c) Servicio civil y carrera administrativa, y
- d) Carrera administrativa, entre otros.

El 10 de abril del 2003 fue publicada en el diario Oficial de la Federación la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Hubieron puntos muy importantes para poder de esta Ley una realidad, las cuales fueron:

- Institucionalización de un sistema de méritos, no de recomendaciones.
- Posibilitar de adelantar los ascensos (necesidad de reconocimiento).
- Mejorar selección de las personas para cargos de la administración pública.
- Posibilidad de una mayor capacidad para el cargo específico y para la promoción.
- Posibilidad de disminuir las arbitrariedades.
- Posibilidad de medir la efectividad de las personas (evaluación del desempeño).
- Régimen disciplinario que garantice los derechos humanos de defensa.
- Necesidad de hacer funcionar las normas legales y constitucionales existentes-
- Posibilidad de aumentar el alcance de control del Estado sobre su personal.
- Favorecer la participación de los empleados en decisiones.
- Fuerzas restrictivas.
- Favoritismo en la selección de personal.
- Mucha movilidad (por despidos) que puede afectar el desarrollo de los trabajos.
- Que se apliquen correctamente los criterios, no interpretaciones confusas y oscuras que protegen a unos y afectan a otros.
- Y por último y de gran importancia y la que nos ocupa en este tema es la estabilidad en el empleo.

Este servicio de carrera en nuestro país hará que los empleados públicos

ingresen, ascendieran y tuvieran una disciplina independiente de toda motivación política. Esto abarcaría dos instancias básicas:

- a) Ingreso
- b) Permanencia

Asimismo el Artículo 10, fracción I de la Ley en Estudio, que a su letra dice:

“Artículo 10. Los servidores públicos de carrera tendrán los siguientes derechos:
fracción I. Tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé esta Ley.”

Este artículo nos favorece ya que se tomo en cuenta la problemática que existe para dichos trabajadores. Ya hay un punto importante a favor para la propuesta de adición que se pretende buscar en la Constitución Política.

Aun así como ya se mencionó jerárquicamente nuestra Carta Magna es la Ley Suprema del Estado Mexicano y en donde se pretende abordar el punto importante de la Estabilidad en el Empleo de los Servidores Públicos en nuestra Constitución Política para que su fin sea mejorar la eficiencia de la administración a través de la profesionalización del trabajo del Estado, y que haya igualdad de oportunidades.

Finalmente, cabe deducir que el Servidor Público tiene su propia normatividad jurídica por la cual se van a regir, y, aunque tiene derechos y obligaciones, también es cierto que la Ley que lo va a regular es Administrativa lo que dota de tal naturaleza a todo Servidor Público.

CAPÍTULO 3

PROBLEMÁTICA DEL EMPLEO PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1 JUSTIFICACIÓN DE LA RELACIÓN DE SERVICIO A FAVOR DEL ESTADO

Como toda persona jurídica colectiva, resulta indispensable la participación del individuo o persona física, para que realice en particular sus tareas o cometidos, para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que les corresponden.

Conforme el Estado va evolucionado, sus atribuciones crecen lógicamente, el desarrollo de una serie de servicios públicos y administrativos demanda una estructura más compleja, así como un número mayor de funcionarios, empleados y trabajadores.

Con la evolución que día a día se da, vienen aunadas diversas complicaciones, una de ellas se gesta en el Estado, el cual requiere de personal capacitado: obreros, técnicos, profesionistas especializados en diversas áreas, que desempeñen lo mejor posible la actividad designada, su intervención alcanza proporciones insospechadas. A mayor población, mayor estructura burocrática.

3.2 ESTABILIDAD EN EL EMPLEO

La miseria es la peor de las tiranías. Su causa más frecuente es la carencia o la pérdida del empleo, porque entraña la falta de ingresos para subsistir el trabajador y su familia.

El equilibrio es el encuentro del justo medio. Así, esta variación y cambio constante debe alejarse siempre de los extremos que daría más peso a una de las partes de la balanza. Para que la estabilidad exista en las relaciones de trabajo, es necesario colocar los principios emanados de la ley y evitar que se

incline injustamente a favor del patrón, sin descuidar al Estado al conceder al trabajador ventajas desmedidas. Nuestro derecho tiene por finalidad lograr el equilibrio en las relaciones laborales.

La estabilidad en el empleo es el derecho de fijeza o permanencia que debe tener todo trabajador en su empleo, en tanto no sobrevenga una causa expresamente prevista por el legislador, que origine o motive la ruptura o la interrupción del trabajo.

El derecho a la estabilidad es aquel que otorga el carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y solo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de las circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que haga imposible su continuación.

La estabilidad es sentido propio, consiste en el derecho del trabajador a conservar el puesto durante su vida laboral no pudiendo ser declarado cesante antes de dicho momento, sino por algunas causas taxativamente determinadas. La ley contempla posibilidades de extinción de la relación de trabajo, como el mutuo consentimiento de las partes, la muerte del trabajador, la incapacidad física, mental o inhabilidad del trabajador y las que dominan en causas colectivas. Pero en todos los supuestos se está previsto en la ley, fuera de ellos el trabajador conserva su empleo y su estabilidad.

Así entonces, el trabajador busca la estabilidad en el quehacer, en el movimiento diario, para conservar su posición de equilibrio, que no es otra cosa que su permanencia en el empleo. La estabilidad es un derecho que se incorpora al patrimonio económico del trabajador y revela la preocupación económica del Estado, siempre que el trabajador no haya dado causa para la respectiva denuncia o cuando prevista en la Ley no determine la transformación de la garantía en beneficio.

3.3 CAUSAS DE LA INESTABILIDAD EN EL EMPLEO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Una de las causas importantes referente al desempleo es el factor económico del Estado, el Gobierno hace mirar una noción muy escueta que solo lo beneficia a él mismo, menciona que la ventaja dominante para la economía entera que se presenta en la inestabilidad en el empleo es que tiende y ayuda para reducir el gasto económico del Estado, se dice que ese desarrollo económico lento, debe incluir por lo menos las ventajas económicas importantes que deben ser cuidadosamente equilibradas contra las ventajas del empleo.

Otra causa del desempleo se produce porque los trabajadores que están buscando un empleo no lo encuentran de inmediato; mientras que están buscando trabajo son contabilizados como desempleados. El cambio de empleo se produce a menudo. Se podría reducir de alguna manera con servicios de colocación más eficientes que el Estado puede manifestar para un mejor funcionamiento federal. Además existe un desequilibrio entre el tipo de trabajadores que requiere el Estado y el tipo de trabajadores que buscan trabajo, esta variabilidad se debe a que la capacitación, localización o las características personales no sean las adecuadas. Sin embargo, esto nunca va a cambiar mientras que el Estado deje de pensar primero en él, ya que si no se pone una solución esto siempre regirá en nuestro País.

3.4 EFECTOS DE LA INESTABILIDAD EN EL EMPLEO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La presencia de un elevado desempleo es un problema tanto económico como social, como problema económico, es un desperdicio de valiosos recursos, por que corresponde a todo lo que se deja de producir y que será imposible de recuperar, esto no solo incluye las ganancias que se pierden por no trabajar sino también una cierta degradación del capital humano, que resulta

de la pérdida de destrezas y habilidades; como problema social es una fuente de enormes sufrimientos, ya que los trabajadores desempleados tienen que luchar con un salario menor.

Por otro lado, el costo social abarca, la pobreza e inquietud social y política que implica el desempleo en grandes escalas. Las personas sometidas a una ociosidad forzosa padecen frustración, desmoralización y pérdida del amor propio. Aunque este costo social es muy difícil de medir, es objeto de una profunda y general preocupación por el impacto que tiene en la sociedad. Durante los períodos de elevado desempleo, las dificultades económicas también afectan a sus emociones y a la vida familiar.

El desempleo conlleva una disminución de los ingresos y, por tanto, produce cambios en el estilo de vida. Se producen cambios radicales en la forma de vivir, pues se vive con la incertidumbre de no saber cuánto tiempo durará esa situación. En tales circunstancias, se tiende a ser precavidos y reducir los gastos. También, se tiene una gran repercusión en el ámbito familiar, ya que puede producir gran tensión y desestabilizar las relaciones familiares perjudicándolas o, por el contrario, la familia puede ser el gran apoyo y encontrar en ella el empuje y ayuda necesaria para buscar otro empleo, transmitiéndole confianza y seguridad.

La pérdida de empleo también produce una reducción de las relaciones sociales. Inevitablemente se pierde el contacto con aquellas personas que son imprescindibles para poder desarrollar el trabajo, por otro lado, las dificultades económicas disminuyen los contactos sociales.

3.5 DESVENTAJAS DE LA INESTABILIDAD EN EL EMPLEO PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El trabajo le brinda a las personas la posibilidad de lograr ingresos, por tanto acceder a bienes y servicios, y así satisfacer sus necesidades. En las

medidas que logren satisfacer mejor sus necesidades, mejor será su nivel de vida. Es por eso que existe un fuerte vínculo entre el desempleo y la pobreza como ya se menciona. Ahora bien, no sólo es importante el tener empleo, sino la calidad del empleo, es decir, el salario, la jornada laboral, las condiciones de empleo, la estabilidad, la seguridad social, entre muchos otros elementos.

Durante la prestación del servicio todos los empleados tienen derecho a que se satisfagan sus necesidades como un simple trabajador, es decir, remuneración puntual, vacaciones, prestaciones sociales, etc., además el empleado tiene el derecho de permanecer en el servicio siempre y cuando cumpla con lealtad, eficiencia y honestidad de los deberes a su cargo; y así mejorar tanto el nivel económico y social del Estado como el del trabajador mismo.

Las ventajas que se encuentran mediante la estabilidad en el Empleo para los Servidores Públicos es garantizar a estos trabajadores su permanencia en el puesto, evitar la separación injustificada por parte del Estado, darles seguridad en el trabajo para que ellos mismos otorguen un buen desempeño en sus funciones y por último y de suma importancia es garantizarles el beneficio de él y su familia un salario digno como lo marcan nuestras Leyes.

3.4 PROPUESTA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 123 APARTADO B) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La propuesta de adición al artículo 123 apartado b) de la Constitución Política, es de gran importancia para que el Gobierno Federal pueda proporcionar estabilidad, seguridad, duración y firmeza para aquellos empleados que le proporcionan su desempeño y sus capacidades como trabajadores del Estado, también llamados Servidores Públicos . Dicho precepto constitucional citado menciona tanto derechos como obligaciones, pero no señala la tranquilidad que un servidor público busca y necesita para su paz,

serenidad y equilibrio tanto para él como todas aquellas personas que dependen de él mismo.

Cabe señalar que es muy importante esa estabilidad así como su comportamiento, porque al cometer alguna falta en contra del propio patrón que en este sentido es el Estado no habla bien de él. Aquí si no hay excusa, de poder tener esa inmovilidad si el servidor público no realiza bien sus funciones y va en contra de sus propios beneficios.

El artículo que se propone adicionar es el 123 apartado B) Constitucional el cual indica que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; y que al efecto, se promoverán la creación de empleos, conforme a la ley. El Congreso de la Unión, deberá expedir leyes sobre el trabajo y en su apartado B) menciona únicamente a aquellos trabajadores que se encuentran en los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal. Regula las bases en que se regirán los Servidores Públicos en cuanto a sus prestaciones como la jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna que 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; así mismo nos dice que por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro; que los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año.

Algo muy importante desde todos los puntos de vista es el salario, objetivo del trabajo que busca siempre un empleado, en este sentido la fracción IV del artículo 123 apartado B) nos dice que los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución Federal y en la ley secundaria, en donde se expresa que en

ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República.

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

En su fracción IX habla de que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley y en caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo al 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.

En este inciso B) también indica un aspecto muy importante para los trabajadores: que tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes, y que 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;

En su fracción X señala la seguridad social que se organizará conforme a las siguientes bases mínimas: Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte, que en caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley, que 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 período 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.

Asimismo los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley y que se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares, que 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 en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, reparar las, mejorar las o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándole 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.

Este artículo habla de los conflictos individuales, colectivos o intersindicales que serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria y que 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.

Asimismo, que el banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado y por último habla de los trabajadores de confianza que estas personas que desempeñen esta función disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

La adición que se propone hacer al numeral citado anteriormente, es un último párrafo, en donde se vele por la estabilidad laboral del Servidor Público, quedando de la siguiente forma:

“Artículo 123...

Apartado b)...

El estado proporcionara estabilidad y aseguramiento en el empleo para todos aquellos trabajadores al servicio del estado que gocen de trabajo permanente sin que este pueda quitarlo por ningún motivo salvo agravie los intereses del mismo.”

La estabilidad laboral proporciona tranquilidad, sentimientos de pertenencia, experiencia laboral y seguridad jurídica, que difícilmente pueden ser arraigados del pensamiento del hombre trabajador, razonable en parte por la propia historia del Derecho del Trabajo, y también por que el único modo lícito para ganarse el sustento es trabajando, de ahí que mientras la sociedad no evolucione al grado de no hacer indispensable el trabajo, se necesita tener seguridad en el empleo y que este se regule de tal manera que le proporcione al trabajador seguridad que compensen la prestación de su energía física e intelectual pero sobre todo es un complemento al artículo 123 apartado b), ya que no es suficiente con expresar los derechos que tiene todo Servidor Público, sino también es necesario garantizar constitucionalmente una estabilidad laboral a dichos trabajadores.

CONCLUSIONES

PRIMERA. En la actualidad se vive mucha incertidumbre por que el Gobierno Federal no da una pronta solución a la estabilidad en el empleo y no solo para aquellos servidores públicos que le sirven al Estado, sino para los trabajadores en general, es preocupante vivir con este tipo de problemas que no afectan sólo a un empleado sino a la sociedad entera, ya que el trabajo es la única fuente para poder tener un buen ingreso y poder tener una buena vida digna.

SEGUNDA. Actualmente se vive una inestabilidad en el empleo y a razón de esto no puede haber un buen avance nacional, ya que es uno de los derechos principales del empleado público y por medio del aseguramiento del trabajo se dan los demás derechos que tienen este tipo de trabajadores que le sirven al Estado.

TERCERA. Hoy en día a todo trabajador le preocupa su aseguramiento laboral, es por esta razón que surge como emergencia no sólo en los últimos tiempos, sino desde siempre. El legislador ya tuvo un punto importante a favor de esta propuesta ya que realizo la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Publica Federal y habla de la estabilidad y permanencia de dichos trabajadores.

CUARTA. Es necesario tener un aseguramiento en el empleo porque constituye un principio para las relaciones laborales que da sentido a muchas de las garantías que prevé el sistema jurídico-laboral es por esta razón que se necesita de un aseguramiento para aquellos trabajadores que le sirven al Estado.

QUINTA. Es necesario contar con una inmovilidad en el empleo para bien del trabajador y para todas aquellas personas que dependen de él y a su vez para el país en general, ya que el empleo es inherente al hombre para poder satisfacer sus necesidades en sociedad.

SEXTA. Urge contar con alguna norma que anule la preocupación de todo trabajador, principalmente para los servidores públicos que le prestan sus servicios al Estado y asimismo se obtendría un descenso del desempleo, porque tanto es bien individualmente, es bien para la sociedad entera.

FUENTES CONSULTADAS

DOCTRINA

CONTRERAS CASTELLANOS Julio Cesar, LAS GARANTIAS INDIVIDUALES EN MEXICO, primera edición, editorial Porrúa, México, 2006.

GARCIA RAMÍREZ, Sergio y URIBE VARGAS, Erika. DERECHOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, primera edición, editorial Institución Nacional de Administración Pública UNAM; México, 2002.

LEÓN MAGNO MELENDEZ, Jorge, DERECHO BUROCRÁTICO (INCERTIDUMBRE JURÍDICA), primera edición, editorial Porrúa, México, 2005.

MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio, RESPONSABILIDADES LEGALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, editorial Porrúa; México, 1999.

REYNOSO CASTILLO, Carlos, CURSO DE DERECHO BUROCRÁTICO, primera edición, editorial Porrúa, México, 1999.

METODOLÓGICAS

VILLORO TORANZO Miguel, METODOLOGIA DEL TRABAJO JURIDICO, tercera edición, editorial Limusa S.A. de C.V., México, D.F. 2004.

WITKER Jorge, METODOLOGIA JURIDICA, primera edición, editorial Mc Graw-Hill, México, 1997.

LEGISLATIVAS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

LEY FEDERAL PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO,
REGLAMENTADA DEL ARTÍCULO 123 APARTADO B) CONSTITUCIONAL.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS.

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

ECONOGRÁFICAS

NUEVO DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO P-Z, primera edición, 2001,
editorial Porrúa, México.

NUEVA ENCICLOPEDIA LAROUSSE TOMO CUARTO, primera edición, marzo
1981, editorial planeta, México.

ELECTRÓNICAS

DICCIONARIO, DEFINICION ABC, [en línea]
<http://www.definicionabc.com/economía/empleo.php>, 23/09/2010. 10:39.

Definición.de, Concepto de Servidor Público, Disponible en:
<Http://definicion.de/servidor-publico/> 23/09/2010. 10:42

Marco Legal del Servidor Público en la Administración Pública Federal,
Disponible en:
http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/elizondo_c_e/capitulo2.pdf
f. 01/12/2010. 16:00.