

682
24



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

LA INOPERANCIA DEL ESCALAFON
EN EL REGIMEN LABORAL
DE LOS TRABAJADORES
DEL S.T.C. METRO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:

MARSELINO RAMIREZ BALDES



FALLA DE ORIGEN

Septiembre de 1991



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 está 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.

INDICE GENERAL

INTRODUCCION.		PAG.
CAPITULO I.	DEL ESCALAFON EN EL METRO.	1
1.1.	EL METRO ORGANISMO PUBLICO DES CENTRALIZADO Y SU RELACION CON EL ESCALAFON.	1
1.2.	CONCEPTO, INTEGRACION Y PROCE- SO DE ESCALAFON.	20
1.3.	DE LOS FACTORES ESCALAFONARIOS.	27
1.4.	DEL PROCEDIMIENTO ESCALAFONARIO PARA SU APLICACION.	35
1.5.	DE LA EVALUACION DE LOS FACTO-- RES ESCALAFONARIOS Y DE LAS PER MUTAS.	52
CAPITULO 2.	DE LA COMISION MIXTA DE ESCALA- FON.	63
2.1.	CONCEPTO E INTEGRACION DE LA CO MISION MIXTA DE ESCALAFON. . .	64
2.2.	FUNCIONES DE LA COMISION MIXTA- DE ESCALAFON.	69

2.3.	FACULTADES DE LA COMISION MIXTA DE ESCALAFON.	73.
2.4.	PERSONAS OBLIGADAS AL CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES -- EMITIDAS POR LA COMISION MIXTA DE ESCALAFON.	76
CAPITULO 3.	CLASIFICACION DE PERSONAL. . .	80
3.1.	OBJETO DE LA CLASIFICACION DE PERSONAL Y SU RELACION CON EL ESCALAFON.	81
3.2.	LOS TRABAJADORES Y LA GARANTIA DE GOCE DE LA BASE. . . .	87
3.3.	PERSONAL DE CONFIANZA, VENTAJAS Y SUS DESVENTAJAS CON RELACION AL ESCALAFON.	101
3.4.	EFFECTOS DE LOS NOMBRAMIENTOS-- EN EL ESCALAFON Y LA SUSPENSION DE DICHS EFFECTOS. . . .	119
CAPITULO 4.	LA INOPERANCIA DEL ESCALAFON-- EN EL METRO.	151
4.1.	LA FALTA DE INTERES DEL TRABAJADOR POR EL ESCALAFON.	152
4.2.	LA IGNORANCIA DEL TRABAJADOR-- SOBRE LA EXISTENCIA DEL ESCALAFON.	160

4.3.	LA FALTA DE ANALISIS DE LA COMISION MIXTA DE ESCALA-- FON.	170
4.4.	LA INFLUENCIA DEL SINDICA- TO EN EL ESCALAFON.	185
4.5.	LA INFLUENCIA DEL PATRON - EN EL ESCALAFON.	197
	CONCLUSIONES.	204
	BIBLIOGRAFIA.	207

INTRODUCCION

Penetrar en el campo del escalafón en el Metro es peregrinar por un camino interminable en la esfera de la burocracia, vertiente en la que el Derecho del Trabajo nos lleva a encontrar una gama de principios universales que vienen a beneficiar la vida familiar de los empleados del Estado. El camino tiene su inicio en el origen de las necesidades del hombre que trabaja quien organizado ha logrado que el Estado permita un establecimiento de sistemas escalafonarios que motiven al servidor público a la superación personal, aunque en la práctica estos sistemas escalafonarios sean inoperantes para el propio trabajador del Estado.

Atendiendo a las necesidades del hombre el Estado se ha preocupado por crear medios de transporte modernos como el Metro, el cual presta un servicio sin riesgos contaminantes que terminen con nuestras reservas ecológicas y que además se convierte en una fuente generadora de empleos para la población del Distrito Federal. Con el Metro se inicia una nueva época en la historia de la transportación en la República Mexicana-especialmente en la Ciudad de México.

El Metro fue el modelo de nuestra inquietud por saber como y cuando nace la relación del Estado con el escalafón de sus trabajadores, esa inquietud nos obligó a efectuar un estudio

dio minucioso sobre los textos constitucionales que desde 1814 hasta la actualidad han regido la vida laboral de nuestro México. En el recorrido por tan importantes documentos legislativos, logramos encontrar que es la Constitución de 1917, nuestra Carta Magna vigente con la que nace a partir de 1960 la relación del Estado con el escalafón de sus trabajadores, primero con la adición del Apartado "B" al artículo 123-Constitucional y después en 1963 con la expedición de la Ley del Trabajo Burocrático.

En el presente trabajo no pretendo sino demostrar que son brillantes las disposiciones que en materia de escalafón se plasman en los documentos anteriormente mencionados. Sin embargo el contenido de dichas normas se queda en belleza nadamás, porque en el campo de su aplicación los titulares de las dependencias públicas y los sindicatos violan una y otra vez el contenido de las mismas al otorgar arbitrariamente los ascensos escalafonarios a los empleados que a su elección son pertinentes para ocupar un puesto superior, aunque nunca sean los más antiguos y tampoco los más capaces como lo establecen las leyes laborales.

C A P I T U L O I

DEL ESCALAFON EN EL METRO

- 1.1.- EL METRO ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO Y SU RELACION CON EL ESCALAFON.
- 1.2.- CONCEPTO, INTEGRACION Y PROCESO DE ESCALAFON.
- 1.3.- DE LOS FACTORES ESCALAFONARIOS.
- 1.4.- DEL PROCEDIMIENTO ESCALAFONARIO PARA SU APLICACION.
- 1.5.- DE LA EVALUACION DE LOS FACTORES ESCALAFONARIOS Y DE LAS PERMUTAS.

1.- EL METRO, ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO Y SU RELACION CON EL ESCALAFON.

El Sistema de Transporte Colectivo Metro, es un Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. El Funcionamiento Administrativo de este tipo de organismos ha causado confusiones entre la mayoría de los Funcionarios de la Administración Pública Centralizada, en virtud de que en forma equivocada han confundido a los organismos descentralizados con las empresas de participación estatal mayoritaria, entre estas confusiones no se ha quedado atrás el Metro, el cual para su funcionamiento dentro del desarrollo nacional requiere de una planificación efectiva por parte del Estado, que se ha preocupado por suministrar servicios de personal capacitado, la administración financiera y en general, el estudio y resolución de los problemas más críticos, por ejemplo la creación de nuevos servicios de transporte como el Metro que presta un servicio sin riesgos contaminantes que terminen con nuestras reservas ecológicas y que como consecuencia de esa contaminación, se incrementen las enfermedades o infecciones crónicas en la población abierta, que sin duda requerirá de una asistencia médica que para esta población será nula pero efectiva y libre para la burocracia.

Por ser el Metro un organismo público descentralizado, lo han confundido en la Administración Pública Centralizada - los Servidores del Estado, quienes han manifestado que este -

surte efectos jurídicos como si fuera empresa de participación estatal mayoritaria, por ello haremos referencia al concepto que la Ley vierte sobre los Organismos Descentralizados.

La Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal vigente establece:

Artículo 2º.- "Son Organismos Descentralizados las personas morales creadas por la Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- I.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico, y
- II.- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Cuando se -

mencione a los organismos descentralizados se dirá simplemente Organismos.

En relación a las empresas públicas u organismos descentralizados concebidos por la Administración Paraestatal como empresas de participación estatal mayoritaria como el Metro, - la Ley de la Administración Pública Federal vigente establece:

Artículo 46.- "Dentro de la Administración Pública Paraestatal se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, las sociedades nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas, aquellas que satisfacen alguno de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal o el Gobierno del Distrito - Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal mayoritaria, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares - nacionales de crédito; una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción III del artículo 3° de esta ley, considerando conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social;

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente.

La misma ley se refiere al concepto de organismos descentralizados como lo es el caso del Metro, al respecto establece:

Artículo 45.- "Dentro de la Administración Pública Paraestatal serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o, en su caso, por el Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten".

Al referirse a la creación de estas empresas, el Mtro. Gabino Fraga señala: "el Estado está satisfaciendo necesidades colectivas en el caso en que la actividad sea tan general, de tal magnitud o tan desprovista de una compensación adecuada -- que no haya empresa privada que pueda interesarse en realizarla. En este caso, se encuentran comprendidos todos los organismos cuyo objetivo es la prestación de un servicio de defen-

sa nacional y en general de infraestructura como el transporte". (1)

Por su parte, Andrés Serra Rojas establece "La descentralización administrativa como forma de administración pública indirecta, es un modo de organización mediante el cual se integran legalmente personas jurídicas o entes de derecho público no territoriales para administrar y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental ni de la unidad financiera del mismo. La creación de estos entes obedece a razones jurídicas y políticas y no de carácter sociológico". (2)

Si observamos detenidamente las tesis anteriores vamos a notar que difieren un poco ambos juristas y pensamos es más acertada la afirmación que hace el administrativista Gabino Fraga, pero no compartimos en su totalidad la idea con el Mtro. Serra Rojas, cuando él afirma que la creación de estos entes públicos obedece a razones jurídicas y políticas y no sociológicas, en cambio nuestra opinión versa en el sentido de que muchos de estos organismos son creados por razones sociales, esta afirmación la vamos a ratificar más adelante en el

(1) FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, 23a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1984, Pág. 204.

(2) SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo Tomo I, 9a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1979, Pág. 602.

desarrollo de este contexto cuando citemos el decreto por medio del cual se creó el Metro, el que establece entre uno de sus puntos que éste se creó atendiendo a una necesidad de tipo social.

Dentro del estudio de los organismos que en esta ocasión nos ocupa, encontramos que adoptan un esquema de administración, pero que dicho esquema es vigilado por un órgano de la administración central, el mismo que les otorga a las mencionadas empresas el presupuesto para su financiamiento.

El Mtro. Gabino Fraga explica la función de este órgano de la administración central cuando manifiesta "... que desde el punto del régimen administrativo de estos organismos, deben considerarse todos aquellos elementos que fijan vinculación con la administración central. Estos elementos pueden reducirse a los siguientes:

a) Naturaleza de las atribuciones que realiza el organismo.

b) La creación de la organización descentralizada.

c) Extinción.

d) Los poderes de la administración central sobre el -

personal y sobre los actos del organismo.

Que el control de estas empresas se ejerce por la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que corresponde aprobar los proyectos de presupuestos de dichas entidades. - Autorizar expresamente los catálogos de cuentas y girar instrucciones sobre la forma y términos en que debe llevarse la contabilidad. Además, esta Secretaría es el conducto para que el ejecutivo autorice la participación estatal en las empresas". (3)

Sobre la forma de administración paraestatal el ilustre jurista Andrés Serra Rojas argumenta: "... que la administración pública paraestatal está integrada por el conjunto de instituciones, organismos, patrimonios públicos, que por disposición de la ley, colaboran en la realización de los fines del Estado, sin formar parte de la administración centralizada con la cual mantienen estrictas relaciones de control y vigilancia a cargo de aquélla y dividida en sectores para tal efecto". (4)

Estos conceptos están contenidos en el Artículo 30. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente que ordena:

(3) FRAGA, Gabino, Op. Cit. Págs. 201 y 205

(4) SERRA, ROJAS, Andrés, Op. Cit. Pág. 601.

"El Poder Ejecutivo de la Nación se auxiliará en los términos de las disposiciones legales de la administración pública paraestatal".

- I. Organismos descentralizados
- II. Empresas de participación estatal
- III. Fideicomisos

De acuerdo con las tesis que aportan estos grandes juristas, observamos que el Estado procura asegurarles a los organismos descentralizados una autonomía orgánica y su autonomía financiera dándoles los elementos necesarios para su desenvolvimiento y los controles para mantener la unidad y eficacia de su desarrollo, sobre la base de la constitución de un patrimonio con bienes de la federación para la prestación de un servicio público o la realización de otros fines de interés general.

Gabino Fraga al referirse a la creación y funcionamiento de los organismos descentralizados nos dice: "que el organismo descentralizado tiene, de conformidad con los lineamientos de la legislación, una personalidad jurídica que se crea por una Ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal". El Artículo 90 Constitucional esta-

blece que el Congreso fijará las bases generales de la creación de estos organismos."⁽⁵⁾

Como la propia ley considera como Organismos Descentralizados a las instituciones creadas por el Congreso de la Unión o, en su caso, por el Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, a continuación citaremos el decreto por el cual se creó el Sistema de Transporte Colectivo Metro.

El sábado 29 de abril de 1967, se expide el decreto presidencial por el cual se crea el Organismo Público Descentralizado "Sistema de Transporte Colectivo", para constituir, operar y explotar un tren rápido, con recorrido subterráneo y superficial para el transporte colectivo en el Distrito Federal.

El aludido decreto lo expidió en ese entonces el Presidente Gustavo Díaz Ordaz, con fundamento en los Artículos 89, fracción I y 73, fracción VI, base 1a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5º; 23, fracción I, inciso 3º y 24 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 2º de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y

(5) FRAGA, Gabino, Op. Cit. Pág. 202.

Considerando;

I.- "Que en el orden de las necesidades de la población del Distrito Federal que requieren pronta, adecuada y efectiva satisfacción, se encuentra entre las de primer rango la de organizar y establecer medios y sistemas de transporte de pasajeros que lo realicen en forma segura, rápida y cómoda.

II.- Que el Departamento del Distrito Federal ha llevado a cabo estudios de los que deduce la posibilidad y la conveniencia de establecer en la Ciudad de México, para dar satisfacción a la necesidad ya expresada, un tren rápido movido por energía eléctrica, con recorridos subterráneos y su perificiales, mediante el cual se efectúe el transporte colectivo de personas, aliviando así en gran parte los problemas originados por la saturación del tránsito en varias vías públicas.

III.- Que de acuerdo con los Artículos 23, fracción I; 58 y 59 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; 1º y 21 de la Ley de 31 de diciembre de 1943 que los reglamenta, 1º, 2º y 4º de la Ley que fija las Bases Generales a que habrán de sujetarse el tránsito y los transportes en el Distrito Federal, 1º, 5º y 36 del Reglamento para el Servicio Público de Pasajeros en el Distrito Federal, el ex-

presado Departamento tiene a su cargo el desenvolvimiento de este servicio público y está facultado para establecer nuevos sistemas de transporte, para encomendar su operación a un organismo público descentralizado y para establecer las normas o bases conforme a las cuales debe efectuarse la prestación del servicio, he tenido a bien expedir el siguiente Decreto:

Artículo 1º.- Se instituye un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se denominará "Sistema de Transporte Colectivo" y cuyo objeto será la construcción de un tren rápido con recorrido subterráneo y superficial, para el transporte colectivo en el Distrito Federal, principalmente en la Ciudad de México.

Artículo 2º.- El patrimonio del "Sistema de Transporte Colectivo" se constituirá con los inmuebles, numeraric, muebles y demás bienes que le destine y entregue el Departamento del Distrito Federal, así como los que el propio organismo adquiera en el futuro.

Artículo 3º.- El "Sistema de Transporte Colectivo" podrá utilizar las vías públicas y otros inmuebles cuyo uso le conceda el Departamento del Distrito Federal, ya sea en la superficie o en el subsuelo, para sus instalaciones, servicios y actividades, acatando las disposiciones legales y reglamentarias a que esté sujeto el régimen de dichos bie-

nes". (6)

Como vemos, entre los primeros tres capítulos del decreto de creación del Metro, se plasma el funcionamiento y destino que el propio sistema ha tenido desde sus inicios hasta la actualidad. El multicitado decreto está contenido en 13 capítulos, en los que se establece también la administración que tiene el Metro, el tipo de personal que tiene a su cargo la dirección y administración del mismo, constitución del Consejo de Administración y las funciones de éste, así como los Organos de Gobierno Local y Federal que integran el propio Consejo de Administración del Sistema de Transporte Colectivo Metro.

La expansión urbana de la Ciudad de México es motivada por la dinámica que mantienen los sectores industrial, comercial y educativo, establecidos dentro del Valle de México; provocando que el crecimiento urbano desborde los límites del Distrito Federal hacia los municipios pertenecientes al Estado de México. Esto representa a la vez, una gran población que demanda variados servicios públicos, uno de ellos el transporte.

Como una de las soluciones al problema de la movilizac-

(6) Decreto de creación del Metro, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de abril de 1969.

ción de los habitantes, el 19 de junio de 1967, se dió inicio a las obras del Metro.

Con el Sistema de Transporte Colectivo "...se inaugura una nueva etapa en la historia de la transportación pública - de la ciudad. El Metro además de ser uno de los trenes metro politanos más rápidos, tecnológicamente avanzado y eficiente, es el primer medio de transporte público masivo de la ciudad-planeado, financiado y administrado por el Estado Mexicano, - por medio del Departamento del Distrito Federal". (7)

Entre uno de los objetivos del Metro está el de alcanzar un crecimiento en cuanto al número de líneas y operarlas con la mayor eficiencia posible, por ello, el Metro teniendo esta perspectiva fue puesto en marcha el 1° de septiembre de 1969, inaugurándose en esta fecha la línea Uno de este tren - subterráneo, que empezó a funcionar con 20 estaciones comprendidas en el tramo de la Estación Zaragoza, ubicada en el -- Oriente de la Ciudad, hasta la Estación Chapultepec situada - al Poniente del Distrito Federal.

Cumpliendo con uno de sus objetivos primordiales y para dar satisfacción a las necesidades de la población, en ma-

(7) Manual de Inducción al Sistema de Transporte Colectivo, Pág. 1, editado por el STC Metro, Mexico 1988.

teria de transporte, a partir de 1970, el Metro se empezó a expandir por los diferentes puntos cardinales de la Ciudad - de México, construyéndose varias líneas de este eficaz medio de comunicación. Actualmente el Metro funciona con 8 líneas compuestas, en su totalidad, por 125 estaciones de abordo para el público usuario que hace uso de dicho tren de pasajeros.

Consideramos que la base fundamental que rige las relaciones entre el Metro con el escalafón, se encuentra plasmada en la fracción VIII del Apartado "B" del Artículo 123 - - Constitucional que establece: "Que los trabajadores de los - poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, gozarán de derechos escalafonarios, 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 ingresos en su familia".

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 de -- nuestra Carta Magna establece en el Artículo 49: "En cada de dependencia se expedirá un Reglamento de Escalafón conforme a las bases establecidas en el título, el cual se formulará de común acuerdo por el titular y el sindicato respectivo.

El estudio de la relación existente entre el Metro y el escalafón, nos obliga a efectuar un análisis minucioso sobre-

las diferentes tesis que aportan los estudiosos del derecho, tanto administrativistas como del derecho del trabajo, en -- cuanto a la situación y posición que aguarda la relación de -- trabajo entre el estado y sus trabajadores. Algunos adminis-- trativistas como Andrés Serra Rojas y Gabino Fraga, afirman-- que en la relación de trabajo del estado con sus servidores-- públicos, existen disposiciones de derecho administrativo. -- Miguel Acosta Romero dice que en este problema, "hay disposi-- ciones de derecho administrativo y de derecho del trabajo".-- Argumenta además, que definitivamente no se puede asentar que esta relación sea exclusiva de derecho laboral en el sentido ortodoxo que lo entiende cierto sector de la doctrina y que-- en su contexto existen múltiples disposiciones de derecho ad-- ministrativo. (18)

Don Mario de la Cueva establece que, "es uno de los más bellos efectos de la fuerza expansiva del derecho del trabajo, pues en virtud de ella se sustrajo del derecho administrativo el capítulo de las relaciones entre el estado y sus trabajado-- res. Los opositores al pensamiento nuevo no han captado que-- la relación vive desde el año de 1960, primero en la declara-- ción y después en la ley de 1963; en esas normas constitucio-- nales y legales ya no se hizo referencia al contrato como fi--

(8) ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Adminis-- trativo, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A. México - 1981, Pág. 632.

gura jurídica y sí en cambio en el Artículo Segundo de la Ley se consigna expresamente la teoría de la relación jurídica de trabajo". (9)

Euquerio Guerrero manifiesta que: "Comienza la ley por señalar el campo de su aplicación, incluyendo, desde luego, a las dependencias de los poderes de la Unión, de los gobiernos del Distrito Federal y de algunos organismos tales como el -- ISSSTE, Lotería Nacional, Juntas Federales, Comisión Nacional Bancaria con la característica general de que sean organismos descentralizados que tengan a cargo función de servicios públicos". (10)

Pensamos que Don Mario De la Cueva y Euquerio Guerrero tenían razón al señalar que la relación Estado con sus servidores públicos es reciente y que se dá a partir de 1960 que -- fue adicionado con el Apartado "B" el Artículo 123 Constitucional, así como a partir de 1963 que se expidió la Ley Burocrática.

Estos documentos son los que inician a regular la relación existente entre el Estado y sus trabajadores, iniciándo-

(9) DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tómo I, Décima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1988, Págs. 196 y 197.

(10) GUERRERO, Euquerio, Manual de Derecho del Trabajo, Undécima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1986, Pág.- 518.

se con ellos una nueva etapa en el marco jurídico, el que establece con claridad derechos escalafonarios para los trabajadores del Estado.

Sin embargo, para que quede claro y reforzar nuestra -- opinión, creemos que es necesario hacer alusión a los antecedentes históricos que han regido la vida jurídica de nuestro México desde 1814 hasta la actualidad y en estos textos constitucionales vamos a observar que no se establecía con precisión nada sobre el escalafón de los trabajadores del Estado:

"Constitución de Apatzingán de 1814, en este documento sólo se otorgan facultades al supremo gobierno para suspender o remover a sus empleados, pero no habla de ascensos escalafonarios.

Constitución de 1824, en el régimen de vigencia de esta constitución se promulga en 1828 una circular con reglas para cubrir las vacantes, pero no se habla de ascensos y menos de escalafón.

Constitución de 1857, durante la vigencia de este documento, en 1896 fue expedida una ley reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la propia Constitución, en donde se establecían algunas penas como la inamovilidad y el otorgamiento de ascensos, haciendo especial incapié en la responsabilidad

de los altos funcionarios".⁽¹¹⁾

Constitución de 1917, nuestra Carta Magna vigente, al -- inicio no contempló en forma clara la relación entre Estado y sus trabajadores, tan es así, que la Ley Federal del Trabajo en 1931 excluyó de sus ordenamientos a los trabajadores del - Estado, ordenando que dichos trabajadores se regirían por leyes del servicio civil. Posteriormente "en 1934 se promulgó un acuerdo presidencial que estableció un servicio civil por-tiempo determinado, este acuerdo se publicó el 12 de abril de ese mismo año en el Diario Oficial con el nombre de Acuerdo - sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Ci vil".

Esta ley tuvo vigencia hasta 1938, cuando el Congreso - Federal a propuesta del Presidente Cárdenas aprobó una ley - que se conoce con el nombre de Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Finalmente, el Presidente López Mateos en el año de - - 1959 envió una Iniciativa de Adiciones a la Constitución en - la que sugería que se adicione al Artículo 123 un Apartado -- "B" que contuviera la declaración de los Derechos Sociales de

(11) ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit. Págs. 639, 640, 641, 642 y 643.

los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y de los gobiernos del Distrito y Territorios Federales.

Esta adición se aprobó en el año de 1960 y fue publicada en el Diario Oficial del 5 de diciembre de ese mismo año, dando las bases sobre las cuales se resuelve el problema entre los conflictos del servicio que prestan los trabajadores de los Poderes de la Unión y estableciendo promociones y ascensos para los trabajadores.

"Tres años más tarde, el 28 de diciembre de 1963, se publica en el Diario Oficial la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que establece un capítulo denominado Del Escalafón."⁽¹²⁾

Como vemos, creo que Don Mario De la Cueva no se equivoca al decir que la relación entre el Estado y sus trabajadores es reciente y data de 1960 hasta la actualidad.

Por su parte, el maestro Alberto Trueba Urbina al referirse a la relación entre el Estado y sus trabajadores manifiesta: "La administración pública quedó sujeta a una relación jurídica con sus trabajadores, de donde resulta que entre ella y éstos existen relaciones de carácter social, es de

(12) DE LA CUEVA, Mario, Op. Cit. Pág. 196.

cir, específicamente laborales, limitándola en cuanto a los - derechos que creó el Artículo 123 en favor de la burocracia.- Así, la teoría del empleo ya no corresponde al Derecho adm-- nistrativo, como rama del Derecho público, sino al derecho -- del trabajo como rama del Derecho social, porque tanto la Ley Federal del Trabajo como la Ley Federal de los Trabajadores - al Servicio del Estado constituyen dos ramas o vertientes vi- gorosas que integran el Derecho del trabajo".⁽¹³⁾

Como ya lo expresamos anteriormente, el vínculo de la - relación laboral estado y sus trabajadores es reciente y pen- samos que Trueba Urbina comparte la idea con los juristas an- tes citados.

1.2. CONCEPTO, INTEGRACION Y PROCESO DE ESCALAFON.

Escalafón, "Relación oficial en que se encuentran com-- prendidos los funcionarios o empleados afectos a un servicio- público, ordenada y clasificada, tomando en cuenta sus dife- rentes jerarquías, antigüedad, sueldo".⁽¹⁴⁾

Euquerio Guerrero dice que para los efectos burocráti--

(13) TRUEBA URBINA, Alberto. El Nuevo Derecho del Trabajo, To mo I, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México - 1979, Pág. 41.

(14) DE PINA, Rafael, Diccionario Jurídico, Editorial Porrúa, S.A., México 1981, Pág. 252.

cos el escalafón "Representa una combinación de antigüedad y de cualidades que debe reunir cada empleado, representada por sus conocimientos, su aptitud, su disciplina y su puntualidad". (15)

Del Diccionario de la Lengua Española, Escalafón: "Lista de los individuos de una corporación clasificados según su grado, antigüedad, méritos, etc.". (16)

Diccionario Jurídico Mexicano, Escalafón: "Denominación más común de la lista de trabajadores adscritos a las unidades económicas de producción de bienes o suministros de servicios y que por disposición legal o contractual, están clasificados según su antigüedad, méritos, capacidad o habilidades laborales". (17)

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su Artículo 47 dice: se entiende por escalafón el sistema organizado en cada dependencia conforme a las bases en este título, para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas.

(15) GUERRERO, Equerio. Op. Cit. Pág. 526.

(16) DICCIONARIO, de la Lengua Española, Décima Novena Edición, S.ed., Madrid, 1970.

(17) DICCIONARIO, JURIDICO MEXICANO, Tomo IV, E-H Editorial - Porrúa, S.A. Mexico 1985. Pág. 83.

La Ley Federal del Trabajo no contiene propiamente una definición técnica, sin embargo si observamos los Artículos-155 al 160, principalmente, y el 273 del mismo ordenamiento- en forma suplementaria, encontraremos los elementos típicos- de todo ascenso o promoción laboral en los sistemas escalafonarios.

Nestor de Buen, al referirse al concepto de escalafón- que plasma la Ley Burocrática, critica a esta legislación manifiestando: "En realidad la ley confunde el escalafón, que - es la simple relación de los sujetos que ocupan los puestos, siguiendo un orden de jerarquías, con las reglas de ascenso- que presumen la existencia del escalafón y sirven para integrar las vacantes o puestos de nueva creación que se puedan- crear". (18)

Consideramos que la idea del escalafón está estrecha-- mente vinculada a la de concurso que sería, en última instan- cia, el procedimiento para que los aspirantes hagan valer -- sus derechos a ocupar un puesto de mayor jerarquía.

Esos aspirantes, enuncia la Ley Burocrática vigente en el Artículo 48, debieron haber servido mínimo seis meses en- el puesto inmediato anterior.

(18) DE BUEN, Néstor, Los Trabajadores de Banca y Crédito,-- Editorial Porrúa, S.A., México 1984, Pág. 64.

Pensamos además, que la definición que plasma la Ley -- de Trabajo Burocrático, sobre el escalafón, no es muy precisa en virtud de que no indica en que consiste un escalafón y sólo lo señala su objetivo, esto es, efectuar las promociones de ascenso.

En cumplimiento de su objetivo el escalafón tiene que seguir toda una gama de principios jurídicos que se dan dentro del Derecho laboral. Estos principios son tan importantes que algunos autores e incluso la ley les llama factores escalafonarios, por su importancia hemos dedicado en este trabajo un subtema que más adelante trataremos en este mismo capítulo.

En la integración del escalafón, el Reglamento de Escalafón del Metro, establece en el Artículo 8° "...que para integrar el escalafón, la Comisión Mixta de Escalafón contará con:

- A) La información de la plantilla de personal autorizada y actualizada, asimismo, con el presupuesto de egresos del año respectivo;
- B) El tabulador de sueldos; y
- C) La información del Catálogo de Puestos"⁽¹⁹⁾

(19) Reglamento de Escalafón del S.T.C. Metro, México, 1984,
Pág. 8.

El Departamento de Personal proporcionará a la Comisión la información de los expedientes del trabajador que participe en el concurso a las solicitudes que haga la propia comisión.

"La plantilla de trabajadores del S.T.C. Metro, para el año de 1991 está compuesta de la siguiente manera:

CALIDAD LABORAL.	No. TRABAJADORES	PORCENTAJE
Directivos	109	1.2
Operativos	8,750	72.0
Administrativos	2,961	26.8
TOTAL:	11,820	100.0

Ser trabajador del Metro posibilita el desarrollo de la vocación por el servicio público, en tanto que se ofrece un servicio fundamental a toda la población".⁽²⁰⁾

En nuestra opinión, creemos que es incuestionable que todo trabajador pensando en el ascenso escalafonario, imprime el sello de su personalidad en el trabajo que realiza, la juventud y experiencia del personal ha logrado el desarrollo y-

(20) Manual de Inducción al Sistema de Transporte Colectivo,-
Op. Cit. Pág. 22.

modificación, mejoría y creación de formas nuevas de trabajo del Metro.

Proceso de escalafón, es necesario explicar lo que significa en el Derecho Procesal la palabra proceso y posteriormente vamos a ver que esta palabra tiene cohesión con el proceso de escalafón, que por disposición de ley adoptan las empresas públicas cuya relación laboral se rige por la ley burocrática reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 -- Constitucional.

Según Carlos Arellano García, la palabra proceso tiene dos puntos de vista, uno gramatical "... es una sucesión de actos vinculados entre sí, respecto de un objeto común.

Desde el punto de vista jurisdiccional, proceso tiene como finalidad relacionar los diversos actos, es la solución entre partes que pretenden, en posiciones, que se les resuelva favorablemente a sus respectivas relaciones, deducidas ante un órgano que ejerce facultades jurisdiccionales".⁽²¹⁾

Para nosotros, proceso es el desarrollo regulado por la ley de todos los actos concatenados cuyo objetivo es que se diga el derecho a favor de quien tenga la razón total o -

(21) ARELLANO GARCIA, Carlos. Teoría General del Proceso, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1984, Pág. 9.

parcial.

Si leemos detenidamente las definiciones que acabamos de anotar, encontraremos en ellas que existe relación con el proceso de escalafón, en este caso el Metro, quien como patrón tiene que cumplir con una serie de actos vinculados como son sus obligaciones frente a los trabajadores en materia de escalafón.

Entre sus obligaciones la Ley Burocrática señala en el Artículo 43, fracción VI, inciso f) "Son obligaciones de los titulares, establecer escuelas de administración en las que se impartan cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional".

También los trabajadores deben de cumplir ciertas obligaciones para ser tomados en cuenta en el proceso de escalafón, al respecto el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del S.T.C. Metro, en su Artículo 62, fracción VI, dice: "Son obligaciones de los trabajadores asistir a los cursos obligatorios de capacitación y recapitulación que programa el Sistema para mejorar su preparación, los cuales se impartirán dentro de las horas correspondientes a su jornada de trabajo". (22)

(22) Reglamento, de las Condiciones Generales de Trabajo del Sistema de Transporte Colectivo Metro, México 1981, 39 y 40.

Una vez que anotamos las definiciones de proceso y que señalamos las obligaciones del patrón, así como la de sus trabajadores, observamos que existen elementos esenciales de vinculación en el proceso de escalafón, porque en este proceso se da una convocatoria, luego una capacitación, un concurso y posteriormente se analizan los factores escalafonarios, como son antigüedad, conocimientos y aptitudes y en base a esta -- vinculación de actos, se otorgan las promociones y ascensos, ocupándose las plazas vacantes.

1.3 DE LOS FACTORES ESCALAFONARIOS.

Mucho se ha hablado sobre los factores escalafonarios, algunos críticos de Derecho del Trabajo les llaman derechos de preferencia, pero la Ley Federal del Trabajo Burocrático establece en el Artículo 50: Son factores escalafonarios:

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

Se entiende:

a) Por conocimientos: la posesión de los principios -- teóricos que se requieren para el desempeño de una plaza.

b) Por aptitud: la suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y la eficiencia para llevar a cabo una actividad determinada.

c) Por antigüedad: el tiempo de servicios prestados a la dependencia correspondiente o a otra distinta cuyas relaciones laborales se rijan por la presente ley, siempre que el trabajador haya sido sujeto de un proceso de reasignación -- con motivo de la reorganización de servicios o de los efectos de la desconcentración administrativa; aún cuando la reasignación tuviere lugar por voluntad del trabajador.

La ley se olvida de definir a la disciplina, pero el - Reglamento de Escalafón del Metro, en el Artículo 60, alude a este concepto y señala, disciplina "... es la observancia -- del trabajador, de las condiciones generales, el acatamiento de las órdenes superiores fundadas en las disposiciones legales vigentes y orden en el trabajo desarrollado del puesto - que tenga encomendado". (23)

Como dijimos anteriormente, la Ley Burocrática habla - de factores escalafonarios pero la mayoría de los autores de De

(23) Reglamento de Escalafón del S.T.C. Metro, México 1984, - Pág. 37.

recho del trabajo e inclusive la Ley Federal del Trabajo se concretan a nombrar derecho de antigüedad y derechos de preferencia. También antes de referirse a la antigüedad aluden al principio de la estabilidad en el trabajo, el cual encuentra una relación dialéctica que desemboca en el derecho de antigüedad, Don Mario de la Cueva dice "La estabilidad en el trabajo posee una naturaleza doble: es un derecho de cada trabajador a permanecer en su trabajo en tanto no incumpla sus obligaciones y no dé causa para su separación, pero es al mismo tiempo la fuente y la garantía de otro principio fundamentalmente en la vida del trabajador que es el derecho de antigüedad en el trabajo, fuente, a su vez, de un manojito de derechos cuya importancia es grande no sólo en el interior del derecho del trabajo, sino también en la seguridad social, derechos que cuando falta la estabilidad o desaparecen o se debilitan". (24)

Tiene razón el Mtro. De la Cueva al señalar que la antigüedad es producto de la estabilidad y que la misma antigüedad origina un manojito de derechos que de una manera u otra son benéficos para los trabajadores. Creemos que la estabilidad en el trabajo es una institución peculiar del derecho del trabajo, además podríamos decir que es el derecho a permanecer -- en el trabajo, es un derecho que todo patrón debe de respe-

(24) DE LA CUEVA, Mario, Op. Cit. Pág. 220.

tar ante sus trabajadores, quienes gozan de una acción de derecho, sobre reinstalación en el trabajo y pago de salarios - caídos, esto es en el caso de que se dé una separación injustificada; la antigüedad en el trabajo se constituye a través de permanecer seis meses mínimo prestando un servicio subordinado para una empresa o patrón y al constituirse esta antigüedad se genera el manejo de derechos de los que hablamos anteriormente, a los que se le suman la prima de antigüedad, preferencia en vacaciones, pago de quinquenios y derecho a las - promociones y ascensos al escalafón.

Otra definición sobre estabilidad viene a reforzar lo - anteriormente expuesto, esta definición la aporta Don Victor-Mozart Russomano, cuando dice: "La estabilidad es el derecho de todo individuo adquiere al lugar que ocupa y a sus ventajas, después de un cierto lapso de tiempo al servicio efectivo de un particular, del estado o de los entes autárquicos, - durante el cual demuestra capacidad y aptitud para el desempeño del cargo no pudiendo ser dimitido sino en virtud de falta grave o de motivo justo, debidamente probado en investigación administrativa". (25)

En opinión nuestra, la estabilidad para el empleado tiene relevante importancia moral y valor económico para la so--

(25) MOZART RUSSOMANO, Víctor y BERMUDEZ Cisneros Miguel, El Empleado y el Empleador, Editorial Cárdenas Editor y DIS tribuidor, México 1982, Pág. 415.

ciedad, para la cual constituye la garantía del nivel de seguridad en que deben ser colocados todos los hombres que viven de su trabajo honesto, sea cuales fueren aquellos hombres.

Por ello, dice el Mtro. Roberto Muñoz Ramón, "...resulta inexplicable que entre más parte de su vida o más tiempo de su esfuerzo haya dedicado un trabajador a la empresa, se generen a su favor nuevos derechos y se mejoren los que tenían". (26)

Suena lógico este razonamiento, pero no es fácil para el trabajador mantenerse permanentemente en un empleo por muchas circunstancias, algunas porque el salario sea muy bajo o porque el patrón le dé malos tratos o simplemente porque al trabajador no le guste el sistema de trabajo que se implanta en la empresa o establecimiento para la cual esté prestando sus servicios.

Dentro del grupo de los factores escalafonarios, por disposición de ley, la antigüedad es el más importante, sirviendo de base este principio para las promociones y ascensos, así lo indican tanto la Ley del Trabajo Burocrático como la Ley Federal del Trabajo. Esta última legislación en su Artículo 159 hace énfasis sobre la antigüedad en el trabajo como

(26) MUÑOZ RAMON, Roberto, Derecho del Trabajo, Tomo II, Editorial Porrúa, S.A., México 1983, Pág. 241.

principio primordial para todos los ascensos temporales o definitivos y si la antigüedad de dos o más trabajadores es la misma, se decide por el que tenga una familia a su cargo y -- que ese empleo sea la única fuente de ingresos; pero si la empresa cumplió la obligación de organizar cursos de capacita--ción y adiestramiento, el trabajador más antiguo deberá acreditar que posee la aptitud y conocimientos necesarios para desempeñar el puesto vacante y si el resultado de la prueba no favorece al trabajador, será llamado el que le siga en anti--güedad.

La Ley Federal del Trabajo en el Artículo 159, anteriormente mencionado, engloba todos los factores escalafonarios -- que para la misma son únicamente dos, la antigüedad y los conocimientos, e inclusive enuncia algunos derechos de preferencia, que se dan con el proceso escalafonario, como es el he--cho de que un trabajador se le dé preferencia por tener una -- familia a su cargo.

Por su parte, la Ley Burocrática en el Artículo 51 dice que se deberá de preferir al trabajador que tenga más tiempo de servicios prestados en la unidad burocrática. Aún cuando la Ley del Trabajo Burocrático establece en el citado Artículo a la antigüedad como factor escalafonario de más importancia, los Reglamentos de Escalafón y de Condiciones Generales de Trabajo del S.T.C. Metro, incluyen a los factores conoci--

mientos, disciplina y puntualidad en el proceso escalafonario, así que el trabajador que cumple con dichos requisitos, en el Sistema de Transporte Colectivo Metro, puede aspirar a ser promovido en los ascensos del proceso de escalafón.

Esto es, según los ordenamientos jurídicos a los que -- nos referimos anteriormente, aún que de hecho las promociones y ascensos al escalafón en el S.T.C. Metro, como en toda dependencia del gobierno, se dan por dedaso del sindicato o de los altos funcionarios.

A los factores escalafonarios como la antigüedad y los conocimientos, se le suman otros factores de preferencia, estos factores según Néstor de Buen "Son a) la nacionalidad; b) ser vicios prestados satisfactoriamente por mayor tiempo; c) el - hecho de tener a su cargo una familia y pertenecer a un sindi cato". (27)

El factor nacionalidad se refiere a que se le debe dar preferencia a los mexicanos en las promociones y ascensos, - así como en las contrataciones a primer ingreso.

Servicios prestados satisfactoriamente por mayor tiem-

(27) DE BUEN, Néstor, Derecho del Trabajo Tomo II, 7a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1987, Págs. 321 y - 322.

po.- Este es el motivo de preferencia que presenta más ángu-- los discutibles. De ahí que haya requerido una disposición - complementaria contenida en el Artículo 156 de la Ley Federal del Trabajo vigente, que precisamente se refiere a trabajado-- res que sin tener el carácter de trabajadores de planta, pres-- ten servicios en una empresa o establecimiento supliendo - las vactantes transitorias o temporales y a los que desempe-- ñen trabajos extraordinarios o para obra determinada que no - constituya una actividad normal o permanente de la empresa.

El hecho de tener a su cargo una familia y no tener - - otra fuente de ingresos. Este factor integra un motivo de -- preferencia a todas luces justo, partiendo del supuesto de -- que no existe entre nosotros el salario familiar, no hay ra-- zón legítima de oposición a recibir, preferentemente, a un -- trabajador que sea jefe de familia.

El pertenecer a un sindicato.- En el Artículo 154 de la Ley Federal del Trabajo, se menciona que la pertenencia a un-- sindicato, cualquiera que sea, con tal de que esté legalmente constituido, constituye un motivo de preferencia.

Por todo lo anteriormente expuesto sobre los factores - escalafonarios, podemos decir que estos sirven de base para - que la persona o trabajador de una empresa o establecimiento-- público que cumplió con estos factores, sea tomado en cuenta-

en las promociones y ascensos al escalafón.

1.4. DEL PROCEDIMIENTO ESCALAFONARIO PARA SU APLICACION.

Uno de los problemas que han preocupado a los patrones y los trabajadores es el procedimiento escalafonario para su aplicación, el cual encuentra relación estrecha con los derechos de antigüedad, cuando se refiere a la manera como deben cubrirse las vacantes en las empresas. Al referirse a este procedimiento, Don Mario de la Cueva ha dicho: "Que existen dos sistemas generales y en cierta medida opuestos: el primero se conoce con el nombre de escalafón ciego, pues toma en consideración, de manera exclusiva, la antigüedad; el segundo se conoce con el nombre de ascenso por capacidad y se caracteriza porque se desentiende de la antigüedad para considerar en forma también exclusiva la capacidad. El procedimiento -- tiene el inconveniente de que anula, en términos generales, -- la iniciativa de los trabajadores ya que saben que puede serles suficiente el transcurso del tiempo para obtener los -- ascensos; pero el segundo desconoce los años de trabajo y los servicios prestados a la empresa, lo que conduce a una injusticia, toda vez que es posible que un trabajador que ha servido 15 o 20 años a una empresa se vea postergado no obstante -- que es apto para desempeñar el nuevo puesto por un trabajador de ingreso reciente. Se parte del principio de que la an

tigüedad es la base de los ascensos, pero si la empresa organiza los cursos de capacitación a que está obligada, el trabajador al que corresponda el ascenso deberá demostrar su capacidad para el puesto nuevo y si no lo hace, no tendrá derecho al ascenso". (28)

Una vez que analizamos la Ley Federal del Trabajo, en lo referente al procedimiento escalafonario para su aplicación, hicimos las siguientes reflexiones, ya que para los efectos de los ascensos en los artículos del 159 al 169 se prevén dos clases de puestos: a) puestos que han quedado vacantes y b) puestos de nueva creación.

a) En relación a los puestos que han quedado vacantes, los mencionados artículos los clasifican en dos grupos: puestos vacantes provisionales por menos de 30 días y puestos vacantes definitivos o provisionales por más de 30 días.

Para cubrir los puestos vacantes provisionales menores de 30 días, los artículos en cita disponen que serán cubiertos escalafonariamente por el trabajador de la categoría inmediata inferior del respectivo oficio o profesión.

El Mtro. Roberto Muñoz Ramón señala que "La ley utiliza el término escalafonario pero no establece lo que es un escalafón, por lo tanto lo pueden formular las partes, si así lo

(28) DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. Págs. 432 y 433.

convienen, tomando en consideración: preparación, asistencia, notas de mérito, antigüedad, etc., pero no necesariamente como se ha pretendido, tomando en cuenta únicamente a la antigüedad". (29)

Compartimos la opinión con el Mtro. Muñoz Ramón en cuanto a que no se debe tomar en cuenta únicamente a la antigüedad, puesto que en opinión nuestra, puede ser de más importancia el factor conocimiento, disciplina y la puntualidad, que la antigüedad, en razón de que si una persona tiene 20 o 25 años trabajando en una empresa y no tiene estudios, por su es caso grado de cultura pierde la noción de nuevas técnicas de trabajo, además de que frente al problema del desarrollo tecnológico no tendría la capacidad suficiente para asimilar las nuevas teorías tan controvertidas que con el desarrollo científico y tecnológico se dan actualmente. Además estas personas por los derechos que se derivan de la antigüedad, gozan de mayor tiempo para estar ausentes de la empresa, debido a que tienen derecho a un período más largo de vacaciones, así como preferencia para faltar con más continuidad a sus labores, en cambio una persona que goza de una profesión u oficio es más conciente de la responsabilidad que afronta frente a la empresa para la cual presta sus servicios, por ello, con base en una disciplina y puntualidad en el trabajo, hace que la empresa se vea beneficiada en una producción más técnica

(29) MUÑOZ RAMON, Roberto. Op. Cit. Pág. 244.

da y con mejor calidad.

Continuando con las reflexiones que hace la Ley Federal del Trabajo, en cada empresa el ascenso será conforme a su -- propio escalafón, conforme a los datos que hayan servido para formarlo. En caso de que no haya un escalafón, se ascenderá al más antiguo.

Por lo que respecta a los puestos vacantes definitivos o provisionales por más de 30 días, se establece la regla general de que serán cubiertos escalafonariamente por el trabajador de la categoría inmediata inferior del respectivo ofi-- cio o profesión; pero para cubrir estas vacantes se establece con algunas modalidades según el patrón haya cumplido o no -- con la obligación de capacitar y adiestrar a todos los traba-- jadores de la categoría inmediata inferior a aquella en que-- incurra la vacante.

Cuando el patrón cumplió con esa obligación, el ascenso corresponderá a quien haya demostrado ser apto y tenga mayor antigüedad. Pero si varios trabajadores demuestran su aptitud, ascenderá no el más apto entre ellos sino el más antiguo.

Cuando dos o más trabajadores del oficio o profesión -- sean aptos y tengan la misma antigüedad, se preferirá al traba-- jador que tenga a su cargo una familia. De subsistir la an

tigüedad y tengan a su cargo una familia, se preferirá a -- quien acredite mayor aptitud. Es hasta este momento que se toma en cuenta la mayor aptitud.

Cuando el patrón no cumplió con la obligación de capacitar y adiestrar a los trabajadores del oficio o profesión-imediato inferior de la vacante definitiva o provisional ma yor de 30 días, la vacante se otorgará al trabajador de ma-- yor antigüedad. Cuando dos o más trabajadores tengan la mis ma antigüedad se preferirá al que tenga a su cargo una familia. Si subsiste esta igualdad, aún cuando no se prevé, estimamos que por analogía se preferirá a quien previo exámen-acredite mayor aptitud.

b) Por lo que respecta a los puestos de nueva creación, también se distinguen dos posibilidades: si existen en la em presa trabajadores con aptitud para desempeñarlo y si no -- existen en la empresa trabajadores con esa aptitud, en el -- primer supuesto, la vacante de nueva creación debe cubrirse conforme al sistema establecido para cubrir las vacantes de-finitivas. En el segundo supuesto si no hay trabajadores -- aptos y existentes vacantes, el patrón podrá cubrirlas libre- mente.

El procedimiento del que acabamos de hacer referencia, es el que establece la Ley Federal del Trabajo en los artícu

los del 154 al 169, pero este procedimiento se aplica generalmente en las empresas de la iniciativa privada o en las paraestatales que rigen sus relaciones laborales por el Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional y por la Ley Federal del Trabajo. Pero en la práctica laboral no se lleva a efecto, porque las plazas vacantes se cubren mediante la negociación que llevan a cabo el sindicato titular con la empresa, tampoco se aplican los factores antigüedad, conocimientos y demás, la vacante se cubre con el amigo, familiar o compadre de los líderes sindicales o por disposición del patrón.

En las empresas públicas cuyas relaciones laborales se rigen por el Apartado "B" del Artículo 123 de nuestra Carta Magna y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, esta legislación establece el procedimiento escalafonario que cada una de estas empresas debe de cumplir en los artículos del 57 al 66.

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.

En opinión nuestra, pensamos que los titulares están --

obligados a notificarles a las comisiones mixtas de escalafón, el número de plazas vacantes o de nueva creación, para que la comisión dé inicio a preparar el procedimiento mediante el --cual se van a cubrir dichas plazas. La ley en esta disposi--ción expresa la idea de que la empresa no se vea afectada en la cantidad y calidad de su producción y en el caso que nos -ocupa como es el S.T.C. Metro, que no se vea afectado en la -prestación del servicio público que brinda a la población del Distrito Federal, ya que por causar baja alguno de sus traba--jadores se puede afectar el servicio que este organismo pres--ta. Entonces la ley nos da la pauta para que a la brevedad - posible se cubran las plazas vacantes o de nueva creación y - que no se afecten los intereses de la empresa.

Artículo 58.- La comisión al tener conocimiento, proce--derá a convocar a un concurso entre los trabajadores de la categoría inmediata in--ferior, mediante circulares y boletines - que se fijarán en lugares visibles de los centros de trabajo correspondientes.

En este artículo la ley burocrática obliga a la comi--sión para que las circulares y boletines se fijen en lugares--visibles, es decir, se trata de que todos los trabajadores se enteren de que habrá un concurso en el que pueden participar, para que sean movidos y ascendidos en los puestos inmediatos--

superiores, para que de esta manera se vean beneficiados en caso de ser ascendidos al escalafón. El beneficio será para un trabajador que finalmente es ascendido en lo económico y en preferencia, ya que de acuerdo al tabulador de sueldos, al ascender al escalafón correspondiente, se incrementa gradualmente su salario.

En el siguiente artículo la Ley del Trabajo Burocrático señala que las convocatorias establecerán los requisitos para aplicar derechos, plazos para presentar solicitudes de participación en los concursos y demás datos que determinen los reglamentos de las comisiones mixtas de escalafón.

Al hablar de este precepto la ley sobre los requisitos, pensamos que se refiere más que nada a los factores escalafonarios principalmente a la antigüedad y conocimientos, ya que sin duda alguna en la convocatoria se establecerá un cuadro de antigüedades y en base a esa antigüedad podrá aspirar a -- participar el trabajador en dicho concurso.

La vacante se otorgará al trabajador que habiendo sido aprobado de acuerdo con el reglamento respectivo, obtenga la mejor calificación; estos datos están contenidos en el Artículo 61.

Artículo 62.- Las plazas de última categoría de nueva -

creación o las disponibles en cada grupo, una vez corridos los escalafones respectivos con motivo de las vacantes que ocurrieren y previo estudio realizado por el titular de la dependencia, tomando en cuenta la opinión del sindicato, que justifique su ocupación, serán cubiertas en 50% libremente por los titulares y el restante 50% por los candidatos que proponga el sindicato.

Los aspirantes para ocupar las plazas vacantes deberán reunir los requisitos que para esos puestos señale cada una de las dependencias.

En el contenido del artículo en mención, la ley expresa más que nada la negociación que existe entre la empresa y el sindicato, sobre el cubrimiento y ocupación de las plazas vacantes y de nueva creación, esto nos lleva a considerar que durante sesiones de trabajo a través de la Comisión Mixta de Escalafón, se determina que plazas pueden ocupar los titulares y de cuáles vacantes puede hacer uso el sindicato.

Artículo 63.- Cuando se trate de vacantes temporales que no excedan de seis meses no se moverá el-

escalafón; el titular de la dependencia - de que se trate nombrará y removerá al empleado interino que deba cubrirla.

Sobre este artículo Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera argumentan: "Cuando se trate de vacantes temporales menores de seis meses el titular de la dependencia respectiva puede designar libremente a la persona que deba cubrirla sin atender al escalafón ni a la ley de veteranos de la revolución; pero si la vacante dura más tiempo del señalado, los veteranos de la revolución y los demás trabajadores de acuerdo con el escalafón y la ley, tendrán el derecho de exigir al titular su nombramiento provisional en el puesto que les corresponda". (30)

Las vacantes temporales menores de seis meses de que -- habla el artículo 63, en opinión nuestra, son aquellas que se crean cuando se otorgan a los trabajadores licencias sin goce de sueldo por seis meses máximo, o cuando se generan incapacidades por motivo de que una trabajadora va a dar a luz, sobre todo estos casos se dan en la SEP, entre el gremio de los -- maestros.

Artículo 64.- Las vacantes temporales mayores de seis -

(30) TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático, 25a. Edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1989, Pág. 46

meses serán ocupadas por riguroso escalafón; -- pero los trabajadores ascendidos serán nombrados, en todo caso, con el carácter de provisionales, de tal modo que si quien disfrute de la licencia reingresa al servicio, automáticamente se correrá en forma inversa el escalafón y el trabajador provisional de la última categoría correspondiente, dejará de prestar sus servicios sin responsabilidad para el titular.

La Ley Burocrática en el artículo 64, nos da a entender que si en un momento dado regresa el titular del puesto, automáticamente se recorre en forma inversa el escalafón, entonces el trabajador provisional de la última categoría dejará de prestar sus servicios, sin responsabilidad para el titular.

Son diversas las cuestiones que tienen que resolverse a través de las comisiones mixtas de escalafón, por ello señala Néstor de Buen, "La ley en realidad aporta sólo soluciones esquemáticas, simples puntos de partida para un desarrollo más amplio, a través de los reglamentos. En ese sentido las normas legales vienen solamente a plantear las cuestiones principales".(31)

(31) DE BUEN, Néstor, Op. Cit. Los trabajadores de Banca y -- Crédito, Pág. 68.

Es acertada la opinión que emite el Mtro. De Buen y com partimos con él la idea de que la ley a veces generaliza y - que vienen a precisar y concretar conceptos de Derecho esca- lafonario los reglamentos, en base a esa tesis nos permiti- mos citar a continuación el procedimiento escalafonario para su aplicación que establece el Reglamento de Escalafón del - S. T. C. Metro, en los artículos 40 al 55.

El Reglamento de Escalafón del Metro, establece dentro del procedimiento escalafonario; que las promociones esca- fonarias serán: "A) por concurso cerrado; y B) por concurso-abierto. En el primero participará el trabajador que ocupe- plaza de la categoría inmediata inferior a la vacante, que - tenga un mínimo de seis meses en dicha plaza y que pertenez- ca al grupo, subgrupo y rama esca- lafonaria donde ocurre la - vacante.

Cuando la vacante no sea cubierta conforme al párrafo- anterior, procederá el concurso abierto conforme a las si- - guientes reglas:

- a) El concurso se abrirá a la categoría inmediata infe- rior a la que tuvo la primera opción y si aún así - no se cubriera la vacante, se emitirá otra convocato- ria hasta terminar con la rama esca- lafonaria del -- subgrupo a donde pertenece la vacante.

- b) Finalmente, si la vacante no se hubiera cubierto, se emitirá convocatoria abierta al trabajador del sistema que cumpla con los requisitos que se especifiquen para dicha plaza y con preferencia al trabajador que ostente el nivel inmediato inferior a la vacante en concurso y si no se ocupa durante este procedimiento, la vacante la cubrirá el sistema de acuerdo con el artículo 62 de la ley".

Artículo 40.- "Las plazas vacantes y de nueva creación, sujetas a ocupación por riguroso escalafón, podrán ser denunciadas por los funcionarios responsables de las áreas a que corresponda la plaza, por la representación sindical seccional respectiva o por el trabajador, pero será el sistema a través del departamento de personal, quien confirme y de a conocer a la comisión 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 o se susciten vacantes temporales mayores de seis meses, en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 57 y 64 de la ley, el reporte de la plaza deberá indicar la categoría, nivel, clave,

suelo, adscripción y demás requisitos para la ocupación de dicha plaza, sin embargo, si la comisión cuenta con la información correspondiente en su banco de datos, aquella procederá a emitir las convocatorias respectivas".

Artículo 41.-"Una vez confirmada la existencia de una -- plaza vacante o de nueva creación, la comi sión solicitará al departamento de perso-- nal los requisitos fijados en el catálogo de puestos para esa plaza y, en caso de re querirse de otros medios para la promoción, también lo hará ante el área respectiva"

El siguiente artículo se refiere a que la comisión una -- vez que se le confirmen los datos antes mencionados, procede rá a formular el acuerdo para emitir la convocatoria y de exa men teórico y práctico.

Artículo 43.-"La convocatoria deberá contener:

I. El número del acta relativa al acuerdo de la co misión;

II. La especificación del tipo de concurso;

- III. La categoría, el nivel, la clave y el sueldo que corresponda a la plaza vacante o de nueva creación en concurso;
- IV. Carácter de la plaza que se convoca: definitiva o provisional;
- V. El grupo o subgrupo y, en su caso, la rama escalafonaria a que pertenece la plaza;
- VI. Requisitos y características contenidas en el catálogo de puestos que deberán acreditar los aspirantes al concurso;
- VII. Lugar y plazo para presentar solicitudes;
- VIII. Lugar y plazo para acreditar requisitos; y
- IX. Lugar y fecha para presentar examen de conocimientos teóricos y prácticos.

Artículo 44.- Una vez expedida la convocatoria por la comisión, ésta se hará circular a través de los representantes sindicales correspondientes y se fijará en los tableros de avisos del área de donde procede la vacante,-

con el fin de que el trabajador interesado tome conocimiento.

El siguiente artículo menciona que el trabajador contará cinco días hábiles, a partir de la emisión de la convocatoria, para presentar solicitud, la cual entregará ante la comisión con copia a la jefatura del área de adscripción del participante y la representación sindical del grupo al que pertenece la vacante.

Si el trabajador no presenta solicitud en los cinco días antes mencionados, se entenderá que el trabajador renuncia a participar en el concurso. De igual forma en dicho plazo deberá presentar cualquier objeción respecto a la convocatoria; si transcurrido dicho plazo no se objeta, se entenderá aceptada en todos sus términos y continuará el procedimiento escalafonario. Esto se encuentra plasmado en el artículo 46 del aludido reglamento.

En el orden numérico el siguiente artículo hace referencia sobre el caso de que haya varios trabajadores que soliciten el concurso y que sean de una misma área, en este sentido la comisión resolverá quienes participarán en el mismo, pero se basará en los factores escalafonarios.

Artículo 49.- Los resultados de los exámenes aplicados-

a los participantes de cada concurso, por parte del Instituto de Capacitación y desarrollo y los resultados del cuadro de evaluación sindical seccional correspondiente, se enviarán a la comisión para -- que sea ésta la que en base al presente -- reglamento, emita los dictámenes respectivos.

Artículo 50.- Calificado el concurso y emitido el pro-- yecto, se fijarán avisos en los tableros-- de los centros de trabajo y el trabajador que considere afectados sus derechos escalafonarios deberá presentar el recurso de revision a la comisión, así lo señala el-- artículo 50 del reglamento en mención.

Artículo 53.- En la aplicación para otorgar vacantes -- provisionales se seguirá el mismo procedimiento escalafonario para las definiti-- vas.

Artículo 55.- El trabajador que haya ocupado plaza de -- confianza, sólo podrá ejercer sus dere-- chos después de seis meses de haber vuel-

to a su base". (32)

Como podemos observar el reglamento de escalafón del S. T.C. Metro, siguiendo los lineamientos que enuncia la Ley del Trabajo Burocrático vigente, establece estupendas normas de derecho, por medio de las cuales se rige el procedimiento escalafonario de esta empresa, la cual presta un servicio eficiente que alcanza un alto grado de competencia a nivel municipal. Aún cuando el servicio del metro es eficaz, si se efectuara el cumplimiento de estas normas al pie de la letra, despertaría el interés del trabajador por esmerarse en el cumplimiento de sus labores y mejoraría mucho más el servicio -- que presta la multicitada empresa.

1.5. DE LA EVALUACION DE LOS FACTORES ESCALAFONARIOS Y DE LAS PERMUTAS.

En cuanto a la evaluación de los factores escalafonarios, no hay concordancia en la legislación laboral, por ejemplo la Ley Federal del Trabajo, en el artículo 158, únicamente hace referencia a la antigüedad cuando menciona: "Que una comisión integrada por representantes de los trabajadores y del patrón formulará el cuadro general de antigüedades, distribuido por categorías de cada profesión u oficio y ordenará

(32) Reglamento de Escalafón, Op. Cit. Págs. 26, 27, 28, 29, - 30, 31, 32, 33, 34 y 35.

se le dé publicidad.

A nuestro entender, la Ley Federal del Trabajo en este sentido es muy escueta, en virtud de que no precisa en sí los elementos esenciales que debe tomar en cuenta la comisión para determinar el cuadro de antigüedades.

En lo concerniente a este tema, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el artículo 52 enuncia: "Los factores escalafonarios se califican por medio de los tabuladores o a través de los sistemas adecuados de registro y evaluación que señalen los reglamentos".

Consideramos que a diferencia de la ley reglamentaria del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional antes citada, la legislación del trabajo burocrático es más clara en cuanto a que aporta las bases fundamentales por medio de las cuales se deben calificar los factores escalafonarios y además nos conduce a un reglamento que se concreta a señalar el procedimiento que se debe seguir para la calificación de dichos factores.

Continuando con la fidelidad que le tiene a la Ley del Trabajo Burocrático, el reglamento de escalafón del S.T.C. Metro establece los lineamientos para calificar a los factores-escalafonarios en esta empresa.

Artículo 61.- "El factor conocimiento se calificará mediante los exámenes que mande practicar - la comisión a través del instituto de capacitación y desarrollo, los que se sujetarán a los temarios que se elaboren para las categorías en concurso.

El siguiente artículo dice: El factor conocimiento se - determinará mediante la escala 1 a 100 puntos, siendo la mínima aprobatoria de 60, demostrando con ello el trabajador -- que tiene los conocimientos teóricos necesarios para el desempeño de la plaza sujeta a proceso escalafonario y, así mismo, el derecho a que le sean evaluados los factores restantes, en caso contrario, quedará fuera de concurso.

Artículo 63.- Una vez calificados los exámenes de conocimientos, se seleccionará a quienes obtuvieron resultados aprobatorios, procediendo a ordenarlos y a darles una puntuación de mayor o menor, si dos o más concursantes obtienen la misma calificación, les - corresponderá igual puntuación a cada uno de ellos.

Artículo 64.- La valoración del factor aptitud estará - apegada en:

I. Los exámenes médicos que mande practicar la comisión al trabajador para ocupar -- aquellas vacantes en las que se requiera de aptitudes mentales y físicas en razón del servicio que presta, conforme a lo -- previsto en el catálogo de puestos que se establezca en su régimen interior, con objeto de determinar si el concursante es -- apto para cubrir la plaza sujeta a proceso escalafonario;

II. Al resultado aprobatorio que el trabajador obtenga del examen descrito en la -- fracción anterior, en cuyo caso seguirá -- concursando y se le evaluará la aptitud -- mediante examen práctico, sujetándose a -- los requisitos que se señalen para el nivel y categoría a que aspira el sustentante y a los informes que sobre el particular proporcione el departamento de personal.

III. Elementos que se calificarán en forma conjunta para así obtener una sola puntuación del factor aptitud.

Para evaluar el factor antigüedad se debe

considerar como regla general la antigüedad en el primer nombramiento de base, de manera que al concursante mas antiguo le corresponda siempre la puntuación máxima, si dos o más concursantes tuvieran la misma antigüedad, les corresponderá la misma puntuación por este concepto. (artículo - 65).

Artículo 66.- Para la evaluación de los factores disciplina y puntualidad, el departamento de personal proporcionará a la comisión que le solicite respecto de sanciones administrativas, notas buenas, de mérito, faltas injustificadas y retardos que se hubieren aplicado.

El trabajador que registre menor número - de faltas injustificadas y retardos en el término previsto en el párrafo anterior, - le será asignada la puntuación mayor, por lo que la de los demás concursantes descenderá en la misma medida.

El factor disciplina estará determinado - con la mayor puntuación para que el traba

jador que obtenga más número de notas de mérito y menor de sanciones administrativas, quedando la mínima al concursante -- que esté en caso contrario.

Artículo 68.- Los factores escalafonarios se evaluarán con puntuación y no podrán exceder de -- los siguientes:

I.	Los conocimientos	300 puntos
II.	La aptitud	200 puntos
III.	La antigüedad	100 puntos
IV.	La disciplina y puntualidad	400 puntos

(33)
1,000 puntos

En opinión nuestra, es muy acertado el reglamento de escalafón en la evaluación que hace sobre los factores escalafonarios, calaificando a cada uno de ellos con equidad y justicia, otorgándole la puntuación correcta que se merece cada -- uno de dichos factores. Esta calificación que hace el multici

(33) Reglamento de Escalafón, Op. Cit. Págs. 38, 39, 40. 41 y 42.

tado reglamento, sobre los factores escalafonarios, viene a reforzar la afirmación que hicimos cuando nos referimos a la antigüedad en cuanto a que algunos autores y la Ley Federal del Trabajo consideran a este factor como el más importantes- y nosotros afirmamos que en opinión nuestra pueden ser más importantes los conocimientos, la disciplina y la puntualidad y de acuerdo con el reglamento, son más importantes estos últimos factores (conocimientos, disciplina y puntualidad).

En lo que atañe a las permutas, la Ley del Trabajo Burocrático remite y deja la responsabilidad de esta acción laboral a los reglamentos de las condiciones generales de trabajo y de escalafón, para ello la citada ley establece en el artículo 66 que el procedimiento para resolver las permutas de empleos, así como la inconformidad de los trabajadores afectados por trámites o movimientos escalafonarios, será prevista en los reglamentos.

El reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del S.T.C. Metro, haciendo uso de las facultades que le confiere la Ley del Trabajo Burocrático y en cumplimiento de la responsabilidad que le deja la misma ley, este reglamento establece la definición de permuta así como el procedimiento -- que debe seguir el trabajador del sistema para que se le otorgue una permuta.

Artículo 70.- "Se entiende por permuta al cambio reci-

proco de igual categoría o sueldo entre dos trabajadores de base, en el ámbito del sistema, sin que este acto implique lesión alguna en los derechos adquiridos por los trabajadores desde su ingreso al sistema.

Artículo 71.- Las permutas entre los trabajadores del sistema serán temporales o definitivas, debiendo cubrir los siguientes requisitos:

- A) Dirigir la solicitud a la Comisión Mixta de Escalafón con copia al Sindicato, conteniendo categoría, sueldo, departamento de donde proviene y al que desee cambiar, exponiendo los motivos de este cambio, anotando si es temporal o definitivo.
- B) Que el departamento a donde desee permutar haya categoría o sueldos iguales al del solicitante, o en su defecto, que la persona con la que desee permutar sea de la misma categoría o sueldo.

- C) Que la Comisión Mixta de Escalafón comunique por escrito al departamento - donde el trabajador desee cambiarse, - para que quien desee la permuta se dirija por escrito a la comisión.
- D) La Comisión Mixta de Escalafón requisitará de los jefes inmediatos el visto bueno correspondiente, para dictaminar sobre la permuta; los jefes inmediatos no se opondrán a la permuta, salvo causa debidamente justificada y comprobada.
- E) En un plazo no mayor de quince días - hábiles, la Comisión Mixta de Escalafón informará a los solicitantes de - las permutas, el resultado correspondiente".⁽³⁴⁾

Continuando con la cumplimentación del procedimiento -- que debe seguir el trabajador sobre la permuta, el Reglamento de Escalafón del S.T.C. Metro señala y complementa este procedimiento en los artículos del 69 al 76, estableciendo los re-

(34) Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del S. T.C. Metro, Abril de 1984, Pág. 53.

quisitos que cada trabajador debe cumplir.

Artículo 73.- "Una vez que las permutas satisfagan los requisitos señalados en el Artículo 71 - de las Condiciones Generales de Trabajo- y contando con el informe del departamento de personal, se enviarán a éste para su trámite y notificación correspondiente para que el trabajador permutante se presente en su nueva adscripción.

Artículo 74.- Las permutas se podrán solicitar en forma individual o mancomunada por los trabajadores que previamente se hayan puesto de acuerdo.

En el siguiente artículo se hace referencia a que el - trabajador que haya efectuado una permuta no podrá solicitar otra hasta pasados seis meses a partir de la fecha de la toma de posesión de su última plaza.

Por último, en cuanto a las permutas el Reglamento de Escalafón del Metro enuncia, que convenida una permuta, los interesados no podrán renunciar individualmente a la misma, - solamente procederá la cancelación cuando los interesados lo soliciten mancomunadamente y por escrito a la comisión, an--

tes de que se haya operado el cambio en los registros de personal". (35)

Es correcto el procedimiento que establece los reglamentos de las Condiciones Generales de Trabajo y del Escalafón del S.T.C. Metro, pero nosotros agregaríamos que el solicitante de la permuta deberá de tener cero notas de demérito, buena conducta y una buena puntualidad, para que se le pudiera otorgar la permuta, ya que al otorgársele el cambio de adscripción sale beneficiado el trabajador, porque sin duda alguna le queda cerca de su domicilio o por otras razones, pero para pedir que se le otorgue un derecho se debe de cumplir con ciertas obligaciones, es por eso que agregaríamos lo antes mencionado.

(35) Reglamento de Escalafón, Op. Cit. Págs. 44, 45 y 47.

C A P I T U L O 2

DE LA COMISION MIXTA DE ESCALAFON.

- 2.1.- CONCEPTO E INTEGRACION DE LA COMISION MIXTA DE ESCALAFON.
- 2.2.- FUNCIONES DE LA COMISION MIXTA DE ESCALAFON.
- 2.3.- FACULTADES DE LA COMISION MIXTA DE ESCALAFON.
- 2.4.- PERSONAS OBLIGADAS AL CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR LA COMISION MIXTA DE ESCALAFON.

2.1. CONCEPTO E INTEGRACION DE LA COMISION MIXTA DE ESCALAFON.

El horizonte histórico que existe sobre la Comisión Mixta de Escalafón en el Derecho burocrático, podemos decir que es nuevo y que data de 1963, cuando se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado, reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

Decimos que en la rama del Derecho burocrático es nuevo el contenido de la Comisión Mixta de Escalafón, porque en la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional. Con anterioridad se regulaban las funciones y facultades, para emitir resoluciones la Comisión Mixta de Escalafón de determinada empresa o establecimiento.

Esta ley remite el detalle de integración, formación, facultades y funcionamiento de la Comisión Mixta de Escalafón al Contrato Colectivo de Trabajo, por tratarse de una institución de derecho colectivo.

Como el tema central de este trabajo es el escalafón en S.T.C. Metro, donde las relaciones de trabajo de este organismo y sus trabajadores se rigen por la Ley del Trabajo Burocrático, por ello únicamente nos vamos a referir a dicha legisla

ción, misma que a diferencia de la Ley Federal del Trabajo-- instruye al reglamento de las condiciones generales de trabajo, el cual hace las veces de contrato colectivo de trabajo, para que este documento ordene la creación de un reglamento de escalafón que fije las facultades de la Comisión de Escalafón que se haya formado en determinado organismo público.

Sin duda alguna que con lo anteriormente expuesto, podríamos decir que la Comisión de Escalafón está encuadrada -- dentro de lo que la ley y los teóricos del derecho llaman derecho colectivo del trabajo, el cual está denominado por el principio de que las partes deben de encontrar por sí mismas las vías de entendimiento.

Por ello dice Néstor de Buen: "En el derecho colectivo-- la mejor manifestación de esa política se encuentra en la posibilidad prevista y recomendada en la ley, de construir comisiones mixtas generalmente paritarias, esto es con igual número de representantes de las partes cuya función es la de -- buscar solución interna en los conflictos de manera que no -- trascienda a los tribunales.(36)

Compartimos la opinión con el Mtro. De Buen, en virtud-

(36) DE BUEN, Néstor, Op. Cit. Drecho del Trabajo Tomo II, -- Pág. 792 y 793.

de que consideramos que dentro del derecho colectivo, se encuadran las comisiones mixtas de escalafón, las que resolverán en un momento dado los problemas de promociones y ascensos al escalafón de los trabajadores que se hagan merecedores al mismo.

La Ley del Trabajo Burocrático establece en el Artículo 54: en cada dependencia funcionará una comisión mixta de escalafón, integrada con igual número de representantes del titular y del sindicato, de acuerdo con las necesidades de la misma unidad, quienes designarán un árbitro que decida los casos de empate. Si no hay acuerdo, la designación la hará el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en un término que no excederá de diez días y de una lista de cuatro candidatos que las partes en conflicto le propongan.

Consideramos que las comisiones mixtas de escalafón expedirán el reglamento que norme sus actuaciones, las que en todo caso se apegarán a los principios establecidos en las disposiciones legales. En este sentido, la ley burocrática, de acuerdo con lo que señala en el Artículo 56, nos conduce a los Reglamentos de las Condiciones Generales de Trabajo y de Escalafón de determinada dependencia pública, en este caso al Metro que es el organismo al que en el desarrollo de este con texto nos estamos refiriendo.

El Reglamento de Escalafón del S.T.C. Metro nos da el concepto de la Comisión Mixta de Escalafón.

Artículo 21.- La Comisión Mixta de Escalafón del Sistema de Transporte Colectivo es un órgano-colegiado constituido de conformidad con el artículo 54 de la Ley del Trabajo Burocrático, la misma que se encargará de cumplir y vigilar la aplicación de las disposiciones contenidas en este reglamento y de las condiciones generales de trabajo, así como de la mencionada ley.

El Reglamento de Escalafón en el Artículo citado, nos da a entender que la comisión mixta de escalafón vigila que se cumplan las disposiciones de ese reglamento, de las condiciones generales de trabajo y de la ley, disposiciones que en estos documentos se plasman para la integración y funcionamiento de la comisión mixta de escalafón.

El mismo reglamento nos da la forma como debe de integrarse la comisión mixta de escalafón en el S.T.C. Metro.

Artículo 22.- La Comisión se integrará por dos representantes del Sistema y dos del sindicato. Al mismo tiempo se designarán dos -

suplentes, quienes sustituirán a los propietarios en sus ausencias temporales.

Unos y otros tendrán voz y voto en el -- ejercicio de sus funciones. (37)

El objetivo de integrar la comisión en forma bipartita, tiene como finalidad buscar que dicha comisión haga razonamientos benéficos tanto para la empresa como para los trabajadores, porque al haber representantes del patrón y del sindicato, sin duda alguna se dará una mediación de ideas entre los representantes, de tal manera que al concluir la comisión un razonamiento favorezca tanto a la empresa como a los trabajadores. Se favorecen ambas partes, por que si la comisión determina que el trabajador más antiguo y con más conocimientos sea el que se debe promover para el ascenso al escalafón, este trabajador se beneficiará económicamente y jerárquicamente en el medio laboral administrativo y, por su parte, la empresa se verá favorecida por que tendrá en la defensa de sus intereses a una persona capaz y con mayor experiencia, factores que determinarían que la empresa preste un mejor servicio a la población que hace uso de ese medio de transporte como lo es el Metro.

(37) Reglamento de Escalafón, Op. Cit. Pág. 15.

Entre otras cosas el Reglamento de Escalafón del Metrodisponc:

El sistema y el sindicato podrán remover con toda libertad a sus representantes, dando aviso de inmediato por escrito a la comisión y a la otra parte.

Los representantes del sindicato y del sistema designarán de común acuerdo a un árbitro que actuará en caso de discrepancia.

Cuando no haya designación del árbitro se turnará el asunto al Tribunal, proponiendo tanto el Sistema como el sindicato dos candidatos cada uno, para que el Tribunal elija el elemento que deberá desempeñar el cargo.

2.2. FUNCIONES DE LA COMISION MIXTA DE ESCALAFON.

En cuanto a las funciones de las comisiones mixtas de escalafón, el Mtro. Miguel Cantón M. señala: "Una de las más importantes y esenciales funciones de la comisión mixta de escalafón de la empresa de que se trate, debe ser formar la clasificación de los trabajadores, formándolos por grupos conforme al catálogo general de puestos del gobierno federal y de la propia dependencia. (38)

(38) CANTON M., Miguel, Derecho del Trabajo Burocrático. Editorial Pac. México 1988, Pág. 120.

En opinión nuestra, la aportación del citado jurista - es muy pobre, en cuanto a que no coincide su opinión con las disposiciones de la ley y del reglamento de escalafón del -- Sistema Metro, siendo este último documento, como ya lo he-- mos dicho anteriormente, el que detalla las funciones de la Comisión Mixta de Escalafón en la multicitada empresa. Pero los ordenamientos que hace el referido reglamento son parecidos a los que establecen otros reglamentos de escalafón de -- otros establecimientos.

La Ley Burocrática ordena en el Artículo 55: Los titu-- lares de las dependencias proporcionarán a las Comisiones -- Mixtas de Escalafón los medios administrativos y materiales-- para su eficaz funcionamiento.

La misma ley dispone en el Artículo 58: Al tener cono-- cimiento 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 fijarán en lugares visibles de los centros de trabajo correspondientes.

La ley es muy escueta al enmarcar las funciones de la-- aludida comisión, ya que en los artículos anteriormente citados, en el primero de ellos practicamente no aporta nada y - en el último sólo se refiere a una parte de las funciones que

tiene que cumplir la comisión mixta de escalafón.

Es opinión nuestra que las funciones de las comisiones mixtas de escalafón están en la ley someramente señaladas, - tal vez en lo que el legislador consideró más importante, de jando a los reglamentos o convenios los detalles sobre las - funciones de dichas comisiones.

El Reglamento de Escalafón del S.T.C. Metro detalla -- las funciones de la comisión mixta de escalafón formada e integrada en ese organismo.

Artículo 28.- "Corresponde a la comisión mixta de escalafón las siguientes funciones:

- I. Convocar concursos para cubrir las - plazas vacantes definitivas o provi-sionales y las de nueva creación que no sean pie de escalafón;
- II. Dictaminar respecto a los ascensos y permutas del trabajador en los térmi-nos de la ley y de este reglamento;
- III. Resolver el concurso de revisión que presente el trabajador en relación -

con sus derechos escalafonarios, así como de las recusaciones y excusas;

- IV. Proporcionar los informes que solicite el sistema, el sindicato o el tribunal;
- V. Comunicar al sistema y el sindicato los dictámenes emitidos;
- VI. Celebrar sesión plenaria ordinaria - cuando menos una vez por semana, conforme al programa de actividades que acuerde la comisión, así como las extraordinarias cada vez que sean solicitadas por cualquiera de las representaciones y acordadas de conformidad por la comisión; y
- VII. Aplicar en los casos de su competencia, la ley, el presente reglamento, las condiciones generales y los ordenamientos jurídicos procedentes".⁽³⁹⁾

(39) Reglamento de Escalafón Op. Cit. Págs. 18 y 19.

El citado reglamento es acertado al detallar las funciones que tiene que cumplir la Comisión Mixta de Escalafón del S.T.C. Metro, ya que efectivamente esas son las funciones que tienen las comisiones mixtas de escalafón dentro de la práctica del Derecho Laboral Administrativo en la burocracia.

2.3. FACULTADES DE LA COMISION MIXTA DE ESCALAFON.

Con respecto a las facultades de las comisiones mixtas de escalafón, expresa Don Miguel Cantón M. "Que en los reglamentos que se expiden o en los convenios que se celebren, se establecerán todas las atribuciones, facultades, obligaciones, procedimientos y derechos de las comisiones mixtas de escalafón, pero porsupuesto, esos reglamentos o convenios no podrán ser contrarios a lo dispuesto por la ley y estimamos tampoco al espíritu de justicia que la forma".⁽⁴⁰⁾

La Ley del Trabajo Burocrático señala las facultades de las comisiones mixtas en el Artículo 56. Las facultades, - - obligaciones, atribuciones, procedimientos y derechos de las comisiones mixtas de escalafón y de sus organismos auxiliares, en su caso, quedarán señaladas en los reglamentos y convenios sin contravenir las disposiciones de esta ley.

(40) CANTON M., Miguel, Op. Cit. Págs. 119 y 120.

Si observamos detenidamente la tesis que Don Miguel Cantón hace sobre las facultades de las comisiones mixtas de escalafón, vamos a notar que en realidad su aportación es muy - pobre, en virtud de que casi no aporta nada que enriquezca el criterio jurídico del lector y sólo se reduce a copiar únicamente lo plasmado en la ley burocrática.

Como ya dijimos anteriormente, la ley burocrática en lo que concierne a las atribuciones de las comisiones mixtas de escalafón, es muy escueta, pero nos remite al reglamento de escalafón de los organismos públicos para que estos reglamentos detallen las facultades, atribuciones y funciones de dichas comisiones. Sin embargo, lejos de criticarla por ser ambigua, en este sentido consideramos que es correcta al conducirnos a la creación de los reglamentos de escalafón de cada dependencia pública de la administración, tanto paraestatal - como centralizada, debido a que las comisiones mixtas de escalafón que se formen y respectivos reglamentos que se creen se efectuarán en base a las necesidades internas que tenga cada uno de estos establecimientos y sus trabajadores.

Como el tema central del presente trabajo es el organismo público descentralizado denominado S.T.C. Metro, haremos nuevamente referencia a su reglamento de escalafón, el mismo que establece detalladamente las facultades y obligaciones de la comisión mixta de escalafón formada en esta empresa.

Artículo 29.- "Son facultades y obligaciones de los integrantes de la comisión, las siguientes:

- I. Asistir puntualmente a las sesiones de la comisión;
- II. Deliberar y votar en las mismas;
- III. Validar con su firma las actas correspondientes;
- IV. Proponer las modalidades del trabajo y, en su caso, las reformas y -- adiciones al presente reglamento, -- que sean necesarias para el mejor -- funcionamiento de la comisión;
- V. Excusarse de participar en algún -- procedimiento escalafonario cuando -- estén impedidos conforme a lo dis-- puesto en el presente reglamento; y
- VI. Aplicar en los casos de su competencia, la ley, este reglamento, las -- condiciones generales y supletoria-- mente los ordenamientos jurídicos --

procedentes". (41)

Al aplicar la comisión el reglamento de escalafón, las condiciones generales y la Ley Burocrática, esta comisión debe emplearse con justicia y equidad, dándole a cada quien el derecho que le corresponde, teniendo como base los factores - escalafonarios establecidos en la ley y en el reglamento de - escalafón que ya en múltiples veces hemos citado.

2.4. PERSONAS OBLIGADAS AL CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR LA COMISION MIXTA DE ESCALAFON.

Es lógico que si la comisión mixta de escalafón de un establecimiento público está constituida bipartitamente por - representantes de la empresa y del sindicato, queden sujetas - personas físicas y morales al cumplimiento de las resolucio-- nes que esta comisión emita.

En el caso de que algun trabajador no estuviere de - -- acuerdo con la resolución emitida por la comisión. En este - sentido el Mtro. Néstor de Buen recomienda "...que en caso de inconformidad de algún trabajador con la resolución que en su caso dicte la comisión de escalafón, se llevará a cabo un proce dimiento de revisión, generalmente ante la propia comisión.

(41) Reglamento de Escalafón, Op. Cit. Págs. 19 y 20.

En todo caso la resolución definitiva quedará sometida al control jurisdiccional a través del fallo que dicte el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, si el trabajador acude - ante él". (42)

Consideramos que la opinión del citado jurista es muy - útil en la práctica laboral, porque nos señala el camino que debe seguir el trabajador que en un momento dado se vea afectado con la resolución que emita la mencionada comisión.

Refiriéndonos al caso concreto del S.T.C. Metro, su reglamento de escalafón establece:

Artículo 32.- "Las resoluciones de la comisión se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes, en caso de desacuerdo, se turnará, - desde luego, el asunto al árbitro, quien decidirá dentro de los cinco días siguientes, y su resolución no podrá ser modificada por la comisión.

Los representantes sindicales seccionales tendrán voz pero no voto para efectos de su participación en las sesiones de la co

(42) DE BUEN, Néstor, Los trabajadores de Banca y Crédito, Op. Cit. Pag. 70.

misión.

Artículo 33.- Las resoluciones de la Comisión deberán hacerse constar por escrito y ser firmadas por los miembros que las emitan, llevándose al efecto un libro de actas que contendrá los acuerdos correspondientes.

Artículo 34.- Las resoluciones de la comisión obligan al sistema, al sindicato y al trabajador.

Artículo 35.- El sistema proporcionará a la comisión los medios administrativos, promocionales y materiales que solicite para su eficaz funcionamiento.

Son administrativos los relacionados con la administración de la comisión, incluyendo los recursos humanos según el Artículo 55 de la ley; promocionales son los requeridos por la comisión y el sistema, como son los cursos de capacitación, exámenes promocionales, etc. y materiales son los recursos necesarios para el funcionamiento de la comisión, como mobiliario, equipo, artículos de escritorio, etc. (43)

(43) Reglamento de Escalafón, Op. Cit. Págs. 22, 23 y 24.

Creemos que es muy claro el reglamento de escalafón del Metro, al enunciar en el Artículo 34: las personas quedan - - obligadas al cumplimiento de las resoluciones que la comisión mixta de escalafón emita después de haberse llevado a cabo un procedimiento promocional escalafonario.

Entre las personas obligadas al cumplimiento de dichas resoluciones esta el S.T.C. Metro, quedando su titular obligado a otorgar el ascenso escalafonario, al trabajador que se - vea favorecido a través de dicho procedimiento y de la resolución que haya emitido la comisión.

El sindicato como persona moral obligada al cumplimien- to de las mencionadas resoluciones, tiene la obligación de enrolar con su nuevo puesto al trabajador que se haya visto premiado por resolución de la comisión, teniendo además el sindicato la obligación de proteger al trabajador de que se trate- en su salario y escalafón.

Por lo que atañe al trabajador como persona física, que da obligado con la empresa y con el sindicato, en base a la - resolución que emita la comisión, en caso de que se le otor-- gue un ascenso escalafonario, para desempeñar su nuevo puesto de trabajo con esmero, eficacia y honradez, poniendo el mayor entusiasmo para que la empresa sea efectiva en el cumplimiento del servicio de transporte que ofrece a la población del Dis- trito Federal.

C A P I T U L O 3

CLASIFICACION DE PERSONAL

- 3.1.- OBJETO DE LA CLASIFICACION DE PERSONAL Y SU RELACION CON EL ESCALAFON.
- 3.2.- LOS TRABAJADORES Y LA GARANTIA DE GOCE DE LA BASE.
- 3.3.- PERSONAL DE CONFIANZA, VENTAJAS Y SUS DESVENTAJAS CON RELACION AL ESCALAFON.
- 3.4.- EFECTOS DE LOS NOMBRAMIENTOS EN EL ESCALAFON Y LA SUSPENSION DE DICHOS EFECTOS.

3.1. OBJETO DE LA CLASIFICACION DE PERSONAL Y SU RELACION CON EL ESCALAFON.

Son varios los factores que influyen en la clasificación de personal, pero el objeto de esta clasificación tiene como finalidad mejorar la calidad del servicio que los organismos públicos ofrecen a la población. Entre estos factores encontraremos el principio de división, el cual obliga a los altos funcionarios a dividir el personal burocrático en dos grupos, personal de base y personal de confianza.

Existen infinidad de opiniones respecto al problema de la clasificación de personal, desde el que sostiene que el problema de esta clasificación se resuelve en el momento contractual, hasta los que proponen que la clasificación de personal tiene intereses colectivos.

Afirma Néstor De Buen "... que el problema de la clasificación de los trabajadores en función de la naturaleza de la relación laboral establecida, suele estar denominada por la práctica contractual".⁽⁴⁴⁾

Somos partidarios de la opinión de Don Néstor de Buen.

(44) DE BUEN, Néstor, Derecho del Trabajo Tomo II. Op. Cit. - Pág. 59.

porque efectivamente en la práctica contractual se define la naturaleza jurídica de la relación laboral establecida para cada trabajador. Es decir, que al momento de firmar su contrato de trabajo, el trabajador se entera a que grupo de la clasificación de personal pertenece, es entonces cuando en el contrato de trabajo se establece la situación jurídica -- que prevalecerá mediante el tiempo que dure la relación de trabajo entre el organismo público y su trabajador. En dicho contrato se establecerá si determinado trabajador será de confianza o con opción a la base.

Hecha la anterior afirmación, cabe aclarar que puede darse la posibilidad de que si el trabajador ingresa a prestar un servicio subordinado, a través de un sindicato titular de derechos colectivos en una dependencia u organismo de gobierno, sonaría lógico que sera de base ese trabajador, al cumplir en la dependencia pública correspondiente, los seis meses laborales, que como mínimo señala la ley burocrática, para otorgar ese derecho a determinado empleado.

Otro factor que tiene influencia en la clasificación de personal, es aquél que atiende directamente a la clasificación de los trabajadores, en base a un tabulador de puestos y de sueldos. En interesante estudio el colombiano Jai-

ro Villegas Arbelaez, sostiene "...la clasificación del empleo será elemento fundamental para determinar la remuneración de cada clase de empleo, la naturaleza y modalidad de las pruebas para seleccionar el personal mediante concurso". (45)

El mencionado jurista no es muy claro en su afirmación, ya que en México no siempre se divide el personal mediante concurso, pero tal vez en su país así se lleve a cabo, por tal motivo creemos que se olvida el jurista antes citado de que al personal de confianza lo contrata directamente el titular de determinado organismo, o bien, en su defecto, a través de los altos funcionarios colaboradores del titular de dicha Dependencia Pública. En cambio al personal de base lo contrata el sindicato siguiendo los acuerdos establecidos en las Condiciones Generales de Trabajo entre el propio sindicato y el titular del organismo o dependencia de que se trate. Esa es la forma como se efectúa en nuestro país.

Al referirse al objeto de la clasificación de personal, Mariano Herrán Salvitti y Carlos F. Quintana Roldán, manifiestan "...los principios que originan la clasificación del personal en el derecho burocrático deben ser independientes y tratando de buscar la equidad entre los dos intereses en presencia: el de los trabajadores que, justificadamente, pre

(45) VILLEGAS ARBELAEZ, Jairo, Derecho de los Trabajadores Es-
tatales, Editorial Pazgo, Bogotá, D.E., 1973 Págs. 64.

tenden estabilidad y un conjunto de derechos básicos y el interés general que siempre domina la actividad del Estado, en vista del bien común". (46)

En la opinión que vierten los citados juristas establecen que debe existir equidad entre los dos intereses, es decir, el del Estado y el de sus trabajadores. Por lo tanto, coincide esta afirmación con la que ya hicimos al iniciar la redacción de este subtema, cuando nos referimos a que con la clasificación de personal, los organismos o dependencias públicas del Estado buscan beneficios al trabajador y mejorar la calidad del servicio que ofrecen a la población abierta.

Carlos Sirvent argumenta, "...que la burocracia política central compuesta por el total de trabajadores improductivos del aparato del Estado aparece por las características del puesto, sumamente diferenciada: en las alturas se establece el trabajador de confianza con altos sueldos; en la parte media del núcleo fundamental compuesto por trabajadores de base". (47)

No compartimos en su totalidad la opinión del citado -

(46) HERRAN SALVITTI, Mariano y QUINTANA ROLDAN Carlos F. Legislación, Doctrina y Jurisprudencia Burocrática, Editorial Porrúa, S.A., México 1986, Pág. 20.

(47) SIRVENT, Carlos, La Burocracia, Editorial Edicol, S.A.- México 1977, Pág. 62.

autor, únicamente estamos de acuerdo con él, en cuanto a la clasificación de personal en dos grupos, de base y de confianza. Más en cambio pensamos que el mencionado escritor se equivoca al afirmar que los trabajadores de confianza se encuentran situados en el catálogo de altos sueldos, novedad que en la práctica laboral no se da y tampoco se observa, debido a que los trabajadores de confianza en su mayoría gozan de sueldos muy bajos y como no tienen un sindicato que proteja y defienda sus intereses laborales, esos servidores públicos tienen que manifestar interés por mantener su estabilidad en el trabajo, siendo los trabajadores de confianza los de más responsabilidad por ser confidentes de los titulares, no otorgándoseles el salario justo por la energía desgastada en sus labores.

Por su parte, los trabajadores de base atendidos a que el sindicato les resuelve sus problemas de trabajo y protege sus intereses, muchos de estos trabajadores devengan altos sueldos sin tener el mismo desgaste de energía que el personal de confianza.

Nuestra legislación burocrática clasifica a los trabajadores del Estado en dos tipos, de base y de confianza; la calidad del trabajador de confianza es excepcional ya que el Artículo 5° define a los diversos puestos y funciones que son considerados como de confianza. En cambio el Artículo -

6° define a los trabajadores de base.

En opinión nuestra, consideramos que el objeto de la -- clasificación de personal, tiene como finalidad encargarse -- a los trabajadores de confianza que desempeñen funciones de -- control administrativo diferentes a las establecidas en la -- ley y los otros trabajadores, es decir, los de base desempe-- ñarán funciones enfocadas a la producción y a la operación.

Siguiendo los lineamientos de la ley, el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del S.T.C. Metro, tam-- bien clasifica en dos tipos a los trabajadores de ese organis-- mo público descentralizado. Atendiendo esta clasificación en los artículos "8° v 9° denominando trabajadores de Base y de-- confianza". (48)

La relación que tiene la clasificación de personal con el escalafón, consideramos que consiste en que al darse la -- clasificación de los trabajadores se establecerá un catálogo-- y un tabulador de puestos y de sueldos en forma escalafonaria, entonces con la existencia de un sistema escalafonario, como-- ya dijimos en su oportunidad, sobre todo el personal de base-- tendrá derecho, a participar en el procedimiento escala--

(48) Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del S.T.C. Metro. México 1984, Pág. 10.

fonario que se efectúe en ese organismo público.

3.2. LOS TRABAJADORES Y LA GARANTIA DE GOCE DE LA BASE.

En el desarrollo de este subtema, creemos que es necesario hablar de la estabilidad en el empleo, ya que este -- principio es el eje principal dentro de lo que llamamos permanencia en el empleo del trabajador y por lo tanto, en lo -- que en la burocracia se le llama Garantía de Goce de la Base.

Podríamos decir que la estabilidad es la institución -- que dentro del derecho del trabajo mueve y alimenta a los -- elementos que dan origen a otro principio fundamental que es la garantía de base de los trabajadores.

La mayor parte de los autores de derecho del trabajo -- definen a la estabilidad como la garantía de permanencia en -- el empleo, como la permanencia jurídicamente garantizada.

Baltasar Cavazos Flores define a la estabilidad "como -- el derecho que tiene un trabajador de conservar su empleo du -- rante toda su vida laboral, salvo justa causa de despido ju -- dicialmente comprobada". (49)

(49) CAVAZOS FLORES, Baltasar, Derecho Laboral en Iberoamérica, Editorial Trillas, México 1981, Pág. 318.

De la anterior definición se desprende que la estabilidad es un derecho reconocido al trabajador en detrimento de la facultad absoluta del empleador de despedir al trabajador sin expresión de causa alguna justificada, es decir, el patrón sólo puede despedir al trabajador cuando tiene causa -- justificada.

Una de las características primordiales de la estabilidad es la unilateralidad; la obligación de no poder disolver el contrato por acto unilateral gravita solamente sobre el - empleador: en cambio el trabajador sí puede disolverlo por - acto unilateral, porque prohibírsele implicaría colocarlo en servidumbre perpetua.

Mario De la Cueva, manifiesta que la estabilidad en el trabajo "Es un principio que otorga carácter de permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrón, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación que hagan imposible su continuación. Esta descripción pone de relieve con la más diáfana claridad, por una parte, que la estabilidad es un principio creador de un derecho para el trabajador y nunca un deber para él". (50)

(50) DE LA CUEVA, Mario, Op. Cit. Pág. 219.

Es apasionante y real con todo un sentido filosófico, - la tesis que aporta el ilustre jurista antes mencionado y la realidad de dicha opinión consiste en que una vez más se logra observar y confirmar que el derecho del trabajo nace para proteger los intereses de los trabajadores frente a los patrones crueles que tanto daño les habían causado.

También de la tesis antes mencionada se desprende que - la estabilidad tiene como consecuencia el enlace entre el Derecho del Trabajo y la seguridad social, ya que más adelante citaremos algunas instituciones de esta disciplina jurídica.

Por lo antes expuesto, consideramos que Mario De la Cueva es acertado al decir, "...que la idea y la razón de la estabilidad aparecen en nuestro derecho como una de las manifestaciones más cristalinas de la justicia social, hondamente enraizada en el Derecho del Trabajo, porque su finalidad es - el vivir hoy y en el mañana inmediato, pero al nacer esta institución, miró y se programó apasionadamente hacia la seguridad social, porque su finalidad mediata, es preparar el vivir del trabajador en la adversidad y en la vejez".⁽⁵¹⁾

De esas dos finalidades se desprende su esencia y su origen tan apasionado y preocupante por el trabajador, porque

(51) idem. Pág. 220.

la estabilidad es la certeza del presente y del futuro, determina el modo de vivir del trabajador en su juventud y le programa lo que le espera al momento de su vejez, es decir, la estabilidad se convierte en la institución protectora de los intereses de los trabajadores durante su vida laboral -- para cuando llegue su vejez.

Esta, podemos afirmar, es una de las ideas que anuncia una vinculación más íntima entre la relación de trabajo-obrero patronal y la estabilidad entre la misma institución y el derecho del trabajo, siendo la propia estabilidad la -- que une la relación jurídica entre la seguridad social y el derecho del trabajo, obligando a ambas normas jurídicas a -- perseguir un mismo fin que es el de proteger los intereses -- de los trabajadores de base.

Para el trabajador que goza de la base o de la planta como le llaman algunos juristas, son muchas y muy bellas las consecuencias que emanan de la estabilidad en el trabajo y -- hacen de ella uno de los principios sin los cuales no podría constituirse el derecho del trabajo. La certeza del presente y del futuro dignifica al trabajador, porque aquel que sa -- be que su permanencia en la empresa ya no depende del capricho de otro, es decir, del titular de una dependencia que -- funge como patrono, sino del cumplimiento de sus obligaciones y actuará en el desempeño de sus actividades con su pro-

pia ética profesional, apoyado y motivado en el interés de su familia.

Sin duda alguna que su familia necesitará de la permanencia de su trabajo para seguir sobreviviendo y solucionando sus problemas económicos, educativos y sociales, al final de cuentas será la familia en la que encontrará el trabajador la mayor motivación para permanecer en el trabajo.

Otra hermosa consecuencia que origina la estabilidad-- a favor del trabajador que goza de la garantía de la base, - es la cobertura de un manajo de derechos que adquiere a través de su permanencia en el trabajo y que en su oportunidad-- ya citamos algunos de ellos, estos derechos son:

- a) La acción de reinstalación en el trabajo;
- b) El pago de salarios caídos en el caso de una separación injustificada;
- c) Derecho a pensión y/o jubilación;
- d) El derecho a formar parte de los sindicatos;
- e) Derecho a ser tomado en cuenta en el recuento, en caso de huelga.
- f) El derecho a formar parte de una coalición;

- g) El Derecho a ser promovido a los ascensos escalafonarios.

De los derechos anteriormente señalados, muy difícilmente gozan de ellos los trabajadores de confianza, en virtud de que la legislación del trabajo burocrático prohíbe -- que estos trabajadores formen parte de los sindicatos integrados por personal de base, esta es una de las ventajas de gozar de la garantía de la base.

Esta concepción que aporta la estabilidad fluye y nace de la naturaleza de la relación de trabajo la cual nos resulta conocida como una situación jurídica objetiva que se produce entre un trabajador y un órgano de gobierno o entre el titular de una dependencia pública que funge como patrono -- por el simple hecho de la prestación del trabajo y cuya persistencia, históricamente hablando por la superación del contractualismo depende de la existencia de un organismo público concebido como una unidad económica de producción y distribución, así como del ofrecimiento de servicios a la población que tanto necesita de ellos.

El principio de la estabilidad en el trabajo nos impulsa a que nos preocupemos por la duración de la relación de -- trabajo entre el Estado y sus trabajadores. Esto significa -- que la evolución y la expansión de las instituciones del dere-

cho del trabajo en México han tenido que romper con los obstáculos que anteriormente ponían los principios del derecho privado que dejaban al juego de la autonomía de las voluntades el lapso de duración de las relaciones de trabajo, que podía ir desde un día hasta uno o varios meses o años. La idea de la estabilidad en el trabajo, que se planteó al Estado, lo llevó a la conclusión de proponer el nacimiento de -- una ley del trabajo burocrático, que clasificará en dos tipos a los trabajadores del Estado, denominándolos trabajadores de base y trabajadores de confianza.

La ley de referencia como ya lo señalamos en un capítulo anterior, nace en el año de 1963, otorgándole mayores derechos a los trabajadores de base. Protegiendo dicha ley -- los intereses presentes y futuros de los servidores públicos del Estado que gozan de la garantía de la base y disminuyendo la protección de esos intereses laborales para los trabajadores de confianza.

La estabilidad en el trabajo hace que las personas -- prestadoras de un servicio público subordinado, mediante la aceptación de un nombramiento, adquieran derechos, los cuales surgen como es natural de la relación laboral que ostentan frente al patrono de quien dependan.

Como ya hemos citado en algunas ocasiones, la estabili

dad en el trabajo y la garantía de la base mantienen una íntima relación.

En cuanto a esa relación Don Miguel Cantón M. al referirse a los trabajadores de base expresa "desde luego entre los derechos de los trabajadores de base debe considerarse - el de estabilidad en el empleo garantizando su permanencia - en el mismo".(52)

Otros derechos que tienen los trabajadores de base al servicio del Estado son, el de percibir un salario mínimo o superior a éste. También tienen el derecho de percibir el salario en plazos de no más de 15 días, actualmente esa es - la fórmula acostumbrada y fielmente cumplida por el Estado - en relación al procedimiento que sigue en el pago de sus trabajadores.

En caso de traslado por necesidades del servicio, el - trabajador tiene el derecho de que el Estado le cubra los -- gastos originados por dicho traslado. Pero si el trabajador solicitó el traslado el Estado no está obligado a cubrir - - esos gastos y los devengará el trabajador por su propia cuenta.

(52) CANTON M. Miguel, Op. Cit. Pág. 103.

Los juristas Mariano Herrán Salvatti y Carlos F. Quintana Roldán, argumentan "...que los empleados al servicio del Estado gozan de la estabilidad en el empleo al considerar el artículo 6° de la Ley Burocrática, la inamovilidad de los trabajadores después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su contra". (53)

Pensamos que los aludidos juristas consideran que con el simple hecho de hablar de inamovilidad se entiende en el sentido lógico el principio de la estabilidad, sobre todo cuando argumentan la inamovilidad después de los seis meses de trabajo, lo cual quiere decir que si un trabajador es inamovible, lógicamente adquiere derechos, los mismos a los que nos referimos en párrafos anteriores.

Si bien es cierto que existe una estrecha relación entre la estabilidad y la garantía de la base, es importante precisar quienes son los trabajadores de base. Para Baltasar Cavazos Flores, "todo trabajador es de base desde el momento preciso en que empieza a prestar sus servicios, a menos que exista disposición expresa en contrario". (54)

(53) HERRAN SALVATTI, Mariano y QUINTANA ROLDAN, Carlos F., - Op. Cit. Pág. 25.

(54) CAVAZOS FLORES, Baltasar, Las 500 Preguntas más Usuales sobre Temas Laborales, 2a. Edición, Editorial Trillas, - México 1988, Pág. 51.

La ley burocrática establece en el Artículo 6°: son — trabajadores de base los que no tengan categoría de confianza y que por ello serán inamovibles. Los de nuevo ingreso — no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

En el citado Artículo claramente se entiende el principio de estabilidad en el trabajo, al enunciar la ley la inmovilidad del trabajador a partir de que éste cumpla seis meses laborando en una dependencia pública.

La misma ley señala, en el Artículo 9° que los trabajadores de base deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo. La sustitución será decidida por el titular de la dependencia, — oyendo al sindicato.

En el contenido del artículo anteriormente enunciado, — impera el derecho de preferencia para basificar en primer lugar a los trabajadores de nacionalidad mexicana frente a los empleados que posean nacionalidad extranjera.

El Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Metro, siguiendo la fidelidad de la ley del trabajo burocrático, expresa en el Artículo 10°, "son trabajadores de ba

se los no incluidos en la categoría de confianza, por ello -- serán inamovibles, sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente".(55)

En algunas ocasiones el aludido reglamento modifica o -- amplía los conceptos que sobre la materia establece la ley, -- pero esta vez simplemente se sujeta a repetir lo plasmado en -- la legislación burocrática.

En el Metro son trabajadores de base: Secretarías, ta-- quilleras, auxiliar de transportación, auxiliar de estación, -- conductores de trenes, jefes de estación, inspectores de je-- fes de estación y reguladores.

Es necesario exponer cuáles son los trabajos de base. -- Para Mario de la Cueva, son trabajos de base "...todos aque-- llos cuyo conjunto constituye la actividad normal y necesaria de la empresa o establecimiento, aquellos cuya falta haría im -- posible su funcionamiento, los que son indispensables para la obtención de los productos o servicios proyectados, por lo -- tanto, aquellos sin cuya ejecución no podrían alcanzar los -- fines de la negociación".(56)

(55) Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del -- Metro, Op. Cit. Pág. 10.

(56) DE LA CUEVA, Mario, Op. Cit. Pág. 226.

Es acertada la opinión del ilustre jurista y se encuentra la misma en la práctica laboral de los trabajadores burocráticos basificados, sobre todo en lo que concierne a los -- empleados de base en los organismos descentralizados como el Sistema de Transporte Colectivo Metro, toda vez de que sin -- los servidores públicos que gozan de la garantía de la base -- en este organismo no se podría cumplir con la eficiencia del servicio de transporte que brinda el mismo organismo al público usuario.

Dentro de la doctrina del derecho del trabajo prevalece otra característica más en cuanto a los trabajadores de -- base y se pregona que éstos son permanentes. Lo que quiere -- decir que son los trabajos que constituyen la vida de la empresa u organismo público gubernamental y cuya falta provocaría la desaparición de estas empresas y organismos descentralizados.

Como ya lo expresamos en párrafos anteriores, el término trabajadores de base fue escogido por la ley burocrática -- en el Artículo 6º, tomándolo como eje central para la determinación de la antigüedad de los propios trabajadores que están incluidos dentro de esta categoría sin hacer entre éstos -- ninguna distinción, por lo tanto, el precepto de la ley rige -- para todos los trabajadores permanentes. Se vislumbra que --

la norma hace una ratificación y una aplicación del principio de igualdad de tratamiento para todos los trabajadores, así - observamos sin lugar a dudas un claro ejemplo de la regla de la estabilidad en el trabajo.

Ya que tanto hemos hablado de los trabajos de base y -- trabajadores de la misma clasificación, es importante enun- - ciar alguno de los factores que se requieren para la existen- - cia de un trabajo de base, entre estos factores únicamente -- se requiere que el servicio desempeñado constituya una necesi- - dad permanente de la empresa, esto es, que no se trate de un- - servicio meramente accidental, cuya repetición sólo podrá ser consecuencia de que concurren circunstancias especiales o que el servicio no forme parte de actividades normales, constan- - tes y uniformes de la empresa.

En el caso del Sistema de Transporte Colectivo Metro, - el servicio que éste ofrece a la población del Distrito Fede- - ral y parte del Estado de México, es constante y permanente, - el cual se presta ordinariamente en forma eficaz, lo que hace que nos demos cuenta que la prestación de este servicio no es por circunstancias especiales, sino que éste se presta perma- - nentemente obedeciendo el Estado a las necesidades que en ma- - teria de transporte tiene la sociedad de esta capital y la -- falta del mismo servicio le acarrearía serios problemas al Eg- - tado. La prestación del servicio de transporte que presta el

Metro, también es solución al problema ecológico, ya que es un medio de transporte no contaminante y con ello se ayuda a conservar nuestras reservas ecológicas que tanto necesitamos de ellas la población que habita el Distrito Federal.

De lo anteriormente expuesto, se desprende que la existencia de un empleo de base no dependen de que el trabajador preste el servicio todos los días, sino que dicho servicio se preste de manera uniforme en períodos de tiempos fijos, podemos decir que la jornada de trabajo en lugar de ser de ocho horas ordinarias fuese de otro tipo entablándose períodos de trabajo con igual tiempo de descanso. Este comentario nos da margen para exponer que la obligada a prestar el servicio en forma ordinaria y sin falla alguna es la empresa, porque retomando el caso del Sistema de Transporte Colectivo Metro o de otros organismos descentralizados como éste, si no se presta el servicio en forma ordinaria, se dañarían los intereses de la clase trabajadora, sobre todo de aquellos obreros cuyo medio de transporte más importante es el Metro, el cual por la multitud de usuarios que lo abordan ha resultado ser insustituible.

Ya se comprobó en abril de 1987, que el Metro es insustituible, cuando en quel entonces durante dos meses los fines de semana no había servicio del mismo por reparaciones a las vías y fallas eléctricas de sus instalaciones, entonces - -

se quiso cubrir el servicio del Metro con autobuses de la Ruta 100, pero este resultó ineficaz e inseguro, no se logró cubrir ni en un 50% dicho servicio y el único que sufrió y perdió tiempo fue el público usuario.

Otra empresa de las llamadas paraestatales es la Comisión Federal de Electricidad, la cual dando solución a las necesidades de primera clase que tiene la población presta un servicio permanente y continuo, la falta de este servicio perjudicaría al pueblo en general y se incrementarían los problemas sociales como la delincuencia y otros.

3.3. PERSONAL DE CONFIANZA, VENTAJAS Y SUS DESVENTAJAS CON RELACION AL ESCALAFON.

No ha sido fácil dar una definición satisfactoria sobre lo que es un trabajador de confianza, como tampoco se ha podido lograr fácilmente su conceptualización, presentándose como un serio problema, tanto para la doctrina como para el legislador de derecho del trabajo.

Guillermo Cabanellas, sobre los trabajadores de confianza indica, "Son empleados de confianza los que por la responsabilidad que tienen, las delicadas tareas que desempeñan o la honradez que para sus funciones se exige, cuentan con fe y apoyo especiales por parte del empresario o dirección de-

la empresa". (57)

De acuerdo con el concepto anterior, logramos entender que la posición de los empleados de confianza es distinta a los restantes trabajadores, es decir, a aquellos que gozan de la garantía de la base. Como su nombre lo indica, para ellos basta la pérdida de la confianza depositada por el empresario o alto funcionario para que el contrato no pueda subsistir, principalmente en los casos de inamovilidad del trabajador en el empleo, que establece la legislación laboral.

El Diccionario Jurídico Mexicano establece: "son trabajadores de confianza aquellas personas que por la naturaleza de las funciones que desempeñan en una empresa o establecimiento o al servicio de un patrón en lo particular, ajustan sus actividades a condiciones especiales en la relación de -- trabajo". (58)

El término Condiciones Especiales que usa el mencionado diccionario, se refiere a la relación de trabajo, siendo ésta muy especial para estos trabajadores la cual está basada en aquella confianza y fe en ellos puesta por el patrono o por -

(57) CABANELLAS, Guillermo, Compendio de Derecho Laboral, Tomo I. Editorial Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, Argentina 1968, Pág. 358.

(58) BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VIII Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial U.N.A.M., México 1984, Pág. 299.

los altos funcionarios titulares de las dependencias públicas, sin ella el vínculo contractual no puede subsistir.

A decir de Alberto Briseño Ruiz, "Los empleados de confianza son trabajadores y están amparados por el Artículo 123 Constitucional; pero por los caracteres particulares de algunos trabajadores, la ley se vió obligada a crear la categoría de empleados de confianza y la sometió a un régimen especial sin contrariar los principios del Artículo 123 de la Constitución". (59)

Es cierto que la ley se vió obligada a crear la categoría denominada trabajador de confianza. Pero también es cierto que al someter la ley a estos trabajadores a un régimen -- especial, la propia ley los limita de muchos derechos y des-- protege sus intereses laborales.

Son tantos los problemas y confusiones que se han originado en cuanto a la relación de trabajo de los empleados de confianza, que al discernir sobre este problema, Don Mario De la Cueva afirma "Esta categoría de trabajadores de confianza no está contemplada en la declaración de derechos sociales, pero su aceptación en la ley del trabajo no viola las normas constitucionales, porque los trabajadores de confianza son --

(59) BRISEÑO RUIZ, Alberto, Derecho Individual del Trabajo, - Editorial Harla Harper Row Latinoamericana, Mexico 1985, Pág. 145.

trabajadores que disfrutaran de todos los beneficios del Artículo 123 Constitucional, con las modalidades que no destruyen aquellos beneficios derivados de la naturaleza de sus funciones". (60)

Es acertada la tesis del citado jurista y pensamos que está encuadrada dentro de la doctrina del derecho laboral burocrático, al menos así está plasmado en el Artículo 123, - - Apartado "B", fracción XIV, de nuestra Carta Magna vigente.

Fracción XIV: La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutará de las medidas de protección al salario y gozará de los beneficios de la seguridad social.

Es indudable que el Artículo 123 en el Apartado "B" de nuestra Carta Magna establece la norma protectora de los intereses de los trabajadores de confianza. Sin embargo, también observamos que dentro de ese cuadro de protección únicamente se protege el salario de este tipo de trabajadores y el trabajador de confianza queda descubierto de muchas prestaciones y de un gran número de intereses laborales, así como limitado de los mismos.

(60) DE LA CUEVA, Mario, Op. Cit. Pág. 157.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado define a los trabajadores de confianza: Artículo 5°:

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera - la aprobación expresa del Presidente de la República.

II. En el Poder Ejecutivo los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el Artículo 20 de esta ley serán de:

a) Dirección, como consencuencia del ejercicio de sus - atribuciones legales, que de manera permanente y general le - confieren la representatividad e implican poder de decisión - en el ejercicio del mando a nivel Directores Generales, Direc-
tores de Area, Adjuntos, Subdirectores y Jefes de Departamen-
to.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamen-
te a nivel jefaturas y subjefaturas, cuando estén considera--
dos en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se -
trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y-
permanente esté desempeñando tales funciones, ocupando pues--
tos 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.

b) Auditoría: a nivel de Auditores y Subauditores Generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente 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 presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

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 le lleve a cabo.

h) Asesoría o consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las entidades.

i) El personal adscrito presupuestalmente 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 presupuestalmente 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.

l) Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse 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 entidad si formará parte de su catálogo de puestos.

III. En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputa-- dos: el 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 En- cuadernación 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 Secreta-- rios Particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y - Subtesorero.

IV. En el Poder Judicial: los Secretarios de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal - Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios - del Tribunal Pleno y de las Salas.

En cuanto a los trabajadores de confianza que se clasi- fican en el Metro, el reglamento de las condiciones generales

generales de trabajo de este organismo ordena:

Artículo 9º.- "Son trabajadores de confianza:

Los miembros del Consejo de Administración, Delegados - del Consejo, Director General, Subdirectores, Contralor General, Gerente y Subgerentes, Auditores y Subauditores Generales, Contador General, Subcontador General, Jefe y Subjefe - del Departamento de Transportación, Jefe y Subjefe del Departamento de Electromecánica, Jefe y Subjefe del Departamento de Vías y Estructuras, Jefe y Subjefe del Departamento de Material Rodante, Jefe y Subjefe del Departamento de Estudios de Operación, Jefe y Subjefe del Departamento Jurídico, Jefe y Subjefe del Departamento de Vigilancia, Jefe y Subjefe del Departamento de Compras, Jefe y Subjefe del Departamento de Integración y Normalización, Jefe y Subjefe del Almacén General, Jefe y Subjefe del departamento de Proyectos Civiles, - Jefe y Subjefe del Departamento de Arquitectura, Jefe y Subjefe del Departamento de Coordinación General, Jefe y Subjefe del Departamento de Electrónica de la Gerencia de Obras, - Ingenieros Residentes de Obras, Jefe y Subjefe del Departa-mento de Personal, Jefe y Subjefe de Servicios Generales, Jefe y Subjefe del Departamento de Seguridad, Director y Subdirector del Instituto de Capacitación y Desarrollo, Jefe de - la Sección de Ingeniería de Tránsito, Jefe de la Sección de Trenes, Jefe de la Sección de Estaciones, Jefe de la Sección

de Regulación, Jefe y Subjefe de la Sección de Instalaciones, Mecánicas, Jefe y Subjefe de la Sección de Señalización, Jefe y Subjefe de la Sección de Baja Tensión, Jefe y Subjefe de la Sección de Alta Tensión, Jefe y Subjefe de la Sección de Telecomunicaciones, Jefe y Subjefe de la Sección de Mando Centralizado, Jefe y Subjefe de la Sección de Mantenimiento de Escrituras, Jefe y Subjefe del Taller de Vías y Estructuras, Jefe y Subjefe del Taller de Mantenimiento Taxqueña, Jefe y Subjefe del Taller de Revisión General, Jefe y Subjefe del Taller de Mantenimiento Zaragoza, Cajero General, Asesores Técnicos, Cajeros Pagadores, Intendente General, Secretarios Particulares, Personal asignado a los Servicios de Seguridad y Vigilancia, adscritos a la Gerencia Jurídica, Consultores Técnicos, Investigadores Científicos, Asesores Administrativos, Personal de Servicios y Auxiliares destinados presupuestalmente a la atención directa y personal de altosfuncionarios". (61)

Después de haber observado los puestos que la ley considera como de confianza, pensamos que tienen razón, Miguel Acosta Romero y Laura Esther de la Garza Campos, cuando apuntan que "como podemos observar, según la ley, tres son los criterios para considerar a los trabajadores como de confianza:

(61) Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo. Op. Cit. Págs. 10 y 11.

a) Porque su nombramiento sea hecho directamente por el Presidente de la República o porque su nombramiento o ejercicio requieran la aprobación expresa del mismo.

b) Por la naturaleza de sus funciones.

c) Por el órgano al cual se encuentran adscritos". (62)

A pesar de que la ley establece los puestos que son de confianza, no especifica con precisión cómo se determinan las funciones que desempeñará ese tipo de personal o, en su defecto, como se determina la naturaleza de las funciones que deberá cumplir un trabajador de confianza. A este respecto Mario de la Cueva nos indica, "No es la persona quien determina que su función sea de confianza, sino que es la naturaleza de la función lo que produce la condición del trabajador.

Agrega el jurista, el término confianza sugiere un aspecto subjetivo, pero éste se relaciona con las cualidades que debe poseer la persona a la que se va a confiar la función, o expresada en otros términos, si una función es de particular importancia para la vida de una empresa, ésta podrá -

(62) ACOSTA ROMERO, Miguel y DE LA GARZA CAMPOS, Laura, Derecho Laboral Bancario, Editorial Porrúa, S.A. México 1988. Pág. 92.

elegir a la persona que en su concepto reúna los requisitos - de honestidad, discreción y lealtad que se requieren para su buena ejecución". (63)

Sin duda alguna que los tres requisitos antes mencionados son de vital importancia, para el buen cumplimiento de -- los servicios que presta una dependencia pública, por las funciones que en ella desempeña un trabajador de confianza y la relación que éste tiene inmediata o directamente con la vida de la misma. Estas funciones serán de vigilancia, dirección, inspección y fiscalización, etc.

Por el hecho que desempeñe ese tipo de funciones, un -- trabajador será considerado de confianza, cuando estas fun-- ciones tengan carácter general. lo cual quiere decir que no - necesariamente se debe de sujetar a determinadas funciones, - sino que estará a lo que ordene el jefe inmediato.

Ventajas: Una de las ventajas del personal de confianza, en lo que es la práctica laboral en el aparato burocrático, - estriba sin temor a equivocarnos en estar cerca del jefe inmediato, quien en un momento dado puede evaluar su comportamiento y el desempeño en el trabajo de cada uno de los empleados - y promover a quien lo merezca para que pase a ocupar un puesto

(63) DE LA CUEVA, Mario, Op. Cit. Pág. 157

de mayor jerarquía administrativa y política, el mismo que le traerá mejores beneficios económicos que le servirían para -- aliviar los problemas de primera necesidad en la familia.

Podríamos decir que esta es una de las ventajas más --- cristalinas que tiene el personal de confianza frente al esca lafón, si como acabamos de hacer notar, un trabajador está -- cerca del jefe superior jerárquico y a su vez éste lo promueve, lógico en comparación con el personal de base el empleado de confianza se verá favorecido al ser ascendido en el escala fón de la dependencia de que se trate.

Otra de las ventajas del personal de confianza, con relación al escalafón, consiste en que cuando el jefe inmedia-- to lo considere pertinente, él solicitará al sindicato o en -- su defecto al personal correspondiente, para que a un determi-- nado trabajador se le basifique y una vez que éste adquiera -- la base, tendrá más posibilidad de promoción, ya que el siste-- ma escalafonario tiene mayor operación dentro del gremio del-- personal de base.

Desventajas: Retomando el tema sobre el cuadro de la -- normatividad que establece el Artículo 123 Constitucional, -- Apartado "B", en lo que concierne a la prestación y defensa -- de los intereses laborales de los trabajadores de confianza, -- al mismo que en párrafos anteriores ya nos referimos.

En esta ocasión nuestra opinión versa en sentido contrario a esa normatividad y consideramos como desventaja para -- los empleados que gozan de la categoría de confianza, que la Ley Burocrática que establece supuestamente la protección de los intereses laborales para estos empleados, en lugar de beneficiarlos los está perjudicando, al crearles limitaciones a los derechos que como trabajadores del Estado pudieran tener.

A continuación expresamos el contenido del Artículo 8º de la mencionada ley en donde creemos que se plasma una de -- las limitaciones a ese tipo de empleados.

Artículo 8º.- Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el Artículo -- 5º, los miembros del Ejército y Armada Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

De lo anterior, se desprende señalan Trueba Urbina y -- Trueba Barrera, "...es conveniente que se expida un estatuto especial para los empleados de confianza, a efecto de que sean objeto de protección en el ejercicio de sus funciones en la -- misma forma en que se hace con los miembros del Ejército, Ar-

mada, Servicio Exterior, etc". (64)

En opinión nuestra, según el texto del Artículo 8° de la multicitada ley, los trabajadores de confianza no gozarán de los beneficios que la ley concede a los trabajadores del Estado, por lo tanto, para efectos de dicho ordenamiento estos empleados están totalmente desprotegidos y no hay ordenamiento legal que regule sus relaciones de trabajo.

Sin embargo, a pesar de lo anteriormente expresado, si bien es cierto que los trabajadores de confianza no están protegidos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; si los amparan y los protegen algunas disposiciones contenidas en el Apartado "B" del artículo 123 de nuestra Carta Magna, como ya lo señalamos anteriormente. Pero aún -- con todo ello existen teorías que afirman que estas bases no son aplicables a los trabajadores de dicha categoría.

Nosotros consideramos que no existe razón jurídica para que las bases que se establecen en el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, no se apliquen a los trabajadores de confianza. Mas bien son los únicos principios jurídicos aplicables en la relación laboral que persiste entre estos traba

(64) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, comentada por TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA - Jorge. Op. Cit. Págs. 24 y 25.

jadores y el Estado, prueba de ello es que dentro de la esfera de la práctica laboral burocrática, encontramos que todos los trabajadores de confianza sólo están protegidos en lo relacionado con los salarios y la seguridad social.

Por eso podemos afirmar que estas bases jurídicas son y han sido inviolables por el Estado, pero como la ley de la materia no las contempla, apuntan Acosta Romero y De la Garza Campos, "Que cuando el trabajador de confianza estima violado alguno de sus derechos, tiene que acudir a la vía del amparo indirecto para reclamar la protección de las garantías que es time se han violado". (65)

Por esta razón, en la práctica laboral cuando se han -- presentado controversias respecto de la naturaleza jurídica -- del empleado 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 men-- cionada.

Otra desventaja y limitación de derechos del personal -- de confianza frente al escalafón, está contenida en el artículo 70 de la Ley del Trabajo Burocrático:

(65) ACOSTA ROMERO, Miguel y DE LA GARZA CAMPOS, Laura Esther, Derecho Laboral Bancario. Op. Cit. Pág. 95.

Artículo 70.- Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos. Cuando los trabajadores desempeñen un puesto de confianza, quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales.

De tal forma que al quedar suspendido de los derechos sindicales, un trabajador por ocupar un puesto de confianza, éste pierde en ese momento la oportunidad de participar en los concursos de ascenso que programe para el caso la Comisión Mixta de Escalafón, la cual pondrá en marcha el sistema escalafonario por tenacidad y exigencia del sindicato titular de los derechos colectivos. En la dependencia pública correspondiente.

En la práctica el escalafón ha demostrado que los trabajadores de base, cuando les surge la posibilidad de ocupar una vacante con categoría de confianza, no la aceptan por el obstáculo que interpone la ley al frenar sus derechos sindicales. Más sin embargo, la única garantía que tienen estos empleados es la de conservar su base con el nivel escalafonario que tengan, entonces para el personal de confianza, se ven frustradas sus esperanzas laborales ya que no van encaminadas hacia el escalafón por que éste se creó para estos servidores públicos, lo único que persiste en ellos es la idea de ocupar puestos de mandos medios o de alto nivel, los cuales ya no forman parte del escalafón.

Este tipo de puestos los otorgan los altos funcionarios a los empleados que con fidelidad, honestidad, lealtad y capacidad, se integraron a su equipo de trabajo.

En lo que atañe a la competencia del Tribunal Federal - de Conciliación y Arbitraje, así como a la no protección para los empleados de confianza, el Poder Judicial Federal ha establecido las siguientes tesis jurisprudenciales.

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 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 indemnización constitucional y salarios-caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos 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 la Seguridad Social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo".⁽⁶⁶⁾

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, PROTEGIDOS EN SALARIO Y REGIMEN DE LA SEGURIDAD SOCIAL.- La si--

(66) TESIS 316, Jurisprudencia Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Quinta Parte, Cuarta Sala, México 1985, Págs. 286 y 287.

tuación jurídica de estos trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna, excepto en lo relativo a derechos de carácter colectivo, y - por lo que respecta a los derechos que derivan de la relación individual de trabajo, sólo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base en cuanto a la estabilidad en el empleo, ya que estos derechos se encuentran consignados en la Fracción IX del propio precepto - en cita". (67)

Con lo antes expuesto, queda claro que los trabajadores de confianza están limitados de derechos y de sus intereses laborales de los cuales están desprotegidos quedando cubiertos sólo en lo que concierne al salario y al Régimen de la Seguridad Social.

3.4. EFECTOS DE LOS NOMBRAMIENTOS EN EL ESCALAFON Y LA SUSPENSION DE DICHOS EFECTOS.

Antes de referirnos a los efectos que producen los nombramientos de los trabajadores del Estado, consideramos que es importante establecer un concepto que nos permita conocer con claridad el significado que tiene en sí un nombramiento de trabajo en la práctica laboral burocrática.

(67) TESIS 315, Seminario Judicial de la Federación, Quinta Parte, Cuarta Sala, México 1985, Pág. 285.

Al hablar de los nombramientos de los trabajadores del Estado, no quiere decir que vayamos a mencionar el contrato de trabajo que establecen algunos autores, en este estudio no aludiremos a esa institución de derecho privado y del trabajo que tanta trascendencia jurídica tiene en la vida laboral de los trabajadores.

No citaremos el contrato de trabajo porque en el caso de los servidores públicos del estado, la relación de trabajo, por su propia naturaleza no puede tratarse de un contrato, ya que una de las partes, el servidor público, no participa ni interviene su voluntad en la fijación de las condiciones que se imponen para trabajar.

Se trata de una forma especial que consiste en el llamado "Nombramiento" que es un documento emitido por funcionario debidamente autorizado para ello, siempre dentro de las modalidades previstas por la Ley Orgánica relativa y por el presupuesto de la dependencia de que se trate.

La existencia de este documento es necesaria, imprescindiblemente, para que pueda establecerse la relación laboral entre el Estado, a través de cualquiera de sus dependencias y aquellos que son los empleados, es decir, los servidores públicos.

Hay quienes dentro de la doctrina del derecho laboral - burocrático afirman que al emitir un nombramiento el Estado - cumple dos funciones específicas que son: una de carácter administrativo y otra en su carácter de autoridad. En opinión-nuestra, el nombramiento de un servidor público no puede ser- el producto de un acto de autoridad, porque no se le obliga - al particular a la aceptación del nombramiento, entonces debe entenderse que se trata de un acto administrativo que puede - surtir efectos de carácter laboral.

Podemos decir que se trata de un acto administrativo, - porque es el Estado el que fija las condiciones y el particu- lar que posteriormente se convierte en trabajador de éste, -- únicamente acepta o no el empleo bajo las condiciones labora- les que el propio Estado establece. Esas condiciones son en- tre otras tantas, las jornadas y horarios de trabajo, el sala- rio y la categoría del puesto.

Existe una gran diferencia entre el contrato y el nom- bramiento de trabajo, normalmente el contrato de trabajo se - da en el sector iniciativa privada, en cambio el nombramiento se aparece y se establece en las dependencias públicas del -- Estado.

La razón de la diferencia de las relaciones de trabajo- que existen respecto de los trabajadores del Estado con los -

trabajadores de la iniciativa privada, la podemos encontrar en la diferencia de objetivos de la parte patronal, debido a que los objetivos del sector privado están encaminados a la obtención de utilidades, es decir, tienen finalidades de lucro, en cambio los del Estado se encaminan a servir y al -
atendimiento del bienestar de la población en general, ya --
que esa es su obligación legal, política y administrativa.

Sobre el concepto del nombramiento. Miguel Cantón M., apunta "...que el nombramiento es un acto del Estado suigénris, que crea la relación de empleo entre él mismo y el particular, a quien se designa para un cargo público, típico de esta relación laboral que no tiene aún nombre dentro de la -
teoría. (68)

Tal vez tenga razón el citado jurista al decir que el nombramiento es un acto suigéneris y aún no tiene nombre en el campo de la teoría, en virtud de que todavía no existe un criterio unificado sobre ese calificativo. Pero como ya señalamos en párrafos anteriores que se trata a nuestro entender de un acto administrativo, ratificamos lo dicho.

La Ley del Trabajo Burocrático sobre los nombramientos

(68) CANTON, M. Miguel. Op. Cit. Pág. 96.

de los trabajadores al servicio del Estado establece:

Artículo 12.- Los trabajadores prestarán los servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales para obra determinada o por tiempo fijo.

Artículo 15.- Los nombramientos deberán contener:

- I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio;
- II. Los servicios que deban prestarse, los que se de terminarán con la mayor precisión posible;
- III. El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra de--terminada;
- IV. La duración de la jornada de trabajo;
- V. El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador y;
- VI. El lugar en que se prestarán sus servicios.

El Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Metro define al nombramiento en los siguientes términos:

Artículo 12.- "El nombramiento es el instrumento jurídico que formaliza la relación del trabajo entre el sistema y el trabajador de base. La falta de nombramiento no afecta los derechos del trabajador si se acredita tal calidad mediante otro documento oficial que lo supla o compruebe, en su caso, la prestación del servicio".

Artículo 13.- El nombramiento deberá expedirlo el Director General, dentro de los 15 días siguientes a la fecha de la iniciación de la prestación de servicios, entregándole el original al trabajador y copia al sindicato, dentro del mismo plazo."

El aludido reglamento, además de citar los tipos de nombramientos que operan en el Sistema de Transporte Colectivo Metro y que son parecidos a los nombramientos que operan en todo el sistema burocrático, también define a cada uno de estos nombramientos.

Artículo 15.- "El carácter del nombramiento podrá ser: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada".

- I.- Son nombramientos de definitivos aquellos que se otorgan para ocupar plazas vacantes definitivas.
- II.- Son nombramientos interinos los que se otorgan para ocupar plazas vacantes temporales que no excedan de seis meses.
- III.- Son nombramientos provisionales los que de acuerdo con el sistema escalafonario se otorgan para ocupar plazas de base, vacantes por licencias mayores de seis meses. También se consideran provisionales los nombramientos que se expidan para ocupar plazas reclamadas ante el Tribunal y su provisionalidad durará hasta que dicho Tribunal resuelva en definitiva.
- IV.- Son nombramientos a tiempo fijo los que se expidan con fecha precisa de terminación para trabajos eventuales o de temporada.
- V.- Son nombramientos por obra determinada los que se otorgan para realizar tareas directamente ligadas a una obra que por su naturaleza no es permanente, su duración será la de la materia que le dio origen.

Los nombramientos interinos a tiempo fijo y por obra - determinada, no crean derechos escalafonarios.

Artículo 16.-"En caso de trabajadores temporales, si - prestan sus servicios por más de seis meses, la plaza que -- ocupan se considerará automáticamente como definitiva y se - incluirá en el próximo presupuesto de egresos. Tratándose - de plazas de categoría superior, éstas deberán ser asignadas conforme al reglamento de escalafón."

Artículo 17.-"Los trabajadores de nuevo ingreso serán- propuestos por el sindicato y el Sistema, el cual hará la se lección del candidato más capacitado por los medios estable- cidos en este reglamento."

Serán candidatos los aspirantes que satisfagan todos y cada uno de los requisitos exigidos en este reglamento, para lo cual se remitirán a la sección de selección de personal - para la comprobación de los requisitos y realización de los- exámenes correspondientes para el ingreso. El Sindicato ten drá un representante en la sección de selección de personal, a efecto de acreditar en forma debida que los requisitos y - exámenes han sido cumplidos y practicados de conformidad con los procedimientos establecidos, antes de que sean enviados- los resultados al departamento de personal para la contrata- ción correspondiente.

Artículo 18.- Para ser trabajador del Sistema se requiere:

- I.- Presentar solicitud por escrito;
- II.- Ser mayor de 16 años, presentando copia certificada del acta de nacimiento;
- III.- Someterse a los exámenes médico, psicométrico, de capacidad y razonamiento y ser aprobado en éstos;
- IV.- Tener los conocimientos y aptitud que requiere el puesto;
- V.- En su caso, demostrar con cartilla liberada -- haber cumplido con el servicio militar nacional;
- VI.- No haber sido separado de algún empleo o cargo por causas establecidas en la ley de responsabilidades de funcionarios y empleados de la Federación, salvo que haya transcurrido el tiempo en que estuvo inhabilitado en su trabajo;
- VII.- Presentar certificado de no antecedentes pena--

les y dos cartas de recomendación;

VIII.- Ser de nacionalidad mexicana, salvo en el caso previsto en el Artículo 9º de la ley;

IX.- Tratándose de profesionales, presentar el título correspondiente y en su caso, la cédula o constancia expedida por la Dirección General de Profesiones;

X.- Los trabajadores especializados acreditarán -- sus conocimientos y la práctica necesaria con constancia que le otorguen en él o los lugares donde prestaron el trabajo del que manifiestan ser especializados;

XI.- Tomar posesión del empleo de acuerdo con el -- nombramiento que se le haya expedido"(69)

En el contenido de los artículos anteriormente citados, se plasman los efectos que surten los nombramientos de los -- trabajadores del Estado y en especial en el gremio de los -- trabajadores del Metro. Los efectos de los nombramientos en

(69) Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo. Op. Cit. Págs. 13, 14, 15 y 16.

el escalafón se encuentran contenidos en el Artículo 15, -- fracción III y V del Reglamento anteriormente mencionado.

Además si analizamos detenidamente el contenido que -- vierten la Ley Burocrática y el Reglamento de las Condi-- nes Generales de Trabajo del Metro, en lo concerniente a los nombramientos de los trabajadores del Estado, observamos que los efectos que surten estos documentos abarcan un amplio -- campo dentro del trabajo.

Estos efectos también consisten en que el Estado se -- obliga a pagarle un salario mínimo profesional al particular que acepta un nombramiento, respetar un tipo de jornada de -- trabajo, otorgar a ese particular prestaciones conforme al -- régimen de la seguridad social, a otorgar ascensos esalafona rios, a reconocer una prima de antigüedad, después de haber-- cumplido seis meses de trabajo otorgar un período vacacional de diez días hábiles y otorgar el aguinaldo correspondiente-- a fin de año.

En cuanto a esos efectos de los nombramientos, la ley -- burocrática señala:

Artículo 18.- El nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la ley, al uso y a la buena fe.

Como señalamos anteriormente, al ser aceptado el nombramiento por el particular, éste surte efectos jurídicos laborales tanto para el Estado como para el particular que acepta dicho nombramiento, los efectos para el Estado ya los enunciamos en párrafos anteriores. En cambio para el particular que acepta el nombramiento, de esos efectos se deriva un gran número de obligaciones, las cuales tiene que cumplir en el desempeño de sus funciones entre esas tantas obligaciones están las de cumplir con una jornada de trabajo, -- prestar sus servicios con honestidad, honradez y lealtad al Estado, etc.

En el caso de los trabajadores del Metro, aunado a los efectos de los nombramientos que con anterioridad se plasmaron, éstos como ya asentamos en líneas anteriores están contenidos en los Artículos 15, 16 y 17 del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de ese organismos público y que en su oportunidad se citaron.

En lo que atañe a los efectos de los nombramientos en el escalafón, como ya dijimos anteriormente, están plasmados en el Artículo 15, Fracción III y V del multicitado Reglamento.

Artículo 15, Fracción III.- Son nombramientos provisionales los que de acuerdo con el sistema escalafonario se - -

otorgan para ocupar plazas de base, vacantes por licencias - mayores de seis meses. También se consideran provisionales - los nombramientos que se expidan para ocupar plazas reclamadas ante el Tribunal y su provisionalidad durará hasta que - dicho Tribunal resuelva en definitiva.

Fracción V, Ultimo Párrafo: Los nombramientos interi-- nos a tiempo fijo y por obra determinada no crean derechos - escalafonarios.

El artículo 16 del mencionado reglamento se refiere a - las plazas de categoría superior y establece que éstas debe-- rán ser asignadas conforme al reglamento de escalafón del Me - tro.

Con base en lo antes expresado, logramos entender cla-- ramente los efectos que surgen de los nombramientos dentro - del sistema escalafonario, al cual se deben de sujetar ambas partes, es decir, los trabajadores y el Estado o las depen-- dencias de éste en calidad de patrón o patrones, en este sen-- tido el Sistema de Transporte Colectivo Me - tro que es el orga-- nismo de referencia.

En lo que respecta a la suspensión de los efectos de - los nombramientos de los trabajadores del Estado, en la ex-- plicación de dicha suspensión encontramos que ésta surge, la

suspensión, como una figura jurídica de vital importancia en la relación laboral que existe entre el propio Estado y sus servidores públicos.

Argumenta Mario de la Cueva, "La suspensión de las relaciones individuales de trabajo es una institución que tiene por objeto conservar la vida de las relaciones, suspendiendo la producción de sus efectos sin responsabilidad para el trabajador y el patrono, cuando adviene alguna circunstancia distinta de los riesgos de trabajo que impide al trabajador la prestación de su trabajo".⁽⁷⁰⁾

Visto lo anterior, podemos decir que la suspensión es una institución que demuestra en la naturaleza del trabajo que las normas que la desenvuelven, contemplan y resuelven los problemas en beneficio del trabajador del Estado, para establecer que cuando exista una circunstancia justificativa que le impide prestar su trabajo, el patrono, es decir, el Estado no podrá disolver la relación laboral y quedará obligado a respetar todos los derechos del trabajador y a reinstalarlo en su trabajo al desaparecer la causa que le había impedido desempeñarlo.

En esas causas de suspensión de la relación laboral --

(70) DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. Pág. 234.

que privan temporalmente los efectos de los nombramientos de los trabajadores, están plasmadas en los Artículos 45 y 46 - de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Artículo 45.- La suspensión temporal de los efectos -- del nombramiento de un trabajador no significa el cese del - mismo.

Son causas de suspensión temporal:

- I. Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajan con él, y
- II. La prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que, tratándose de arresto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador.

Los trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por sesenta días por el titular de la dependencia respectiva cuando apareciere alguna irregularidad en su gestión, mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese.

El Mtro. José Dávalos explica cada una de estas causas de la siguiente manera:

- a) "La enfermedad contagiosa del trabajador: esta sus pensión de los efectos de los nombramientos es una medida preventiva para proteger la salud de los de más trabajadores que laboran en la empresa, pues - corren el peligro de contagio.

En este supuesto el patrón no tiene obligación de pagar el salario al trabajador; debe decretar la - suspensión para proteger a los trabajadores.

Si no se decreta la suspensión, los trabajadores - podrán negarse a prestar sus servicios por no cumplir el patrón con las normas mínimas de higiene.

El trabajador tiene obligación de dar a conocer al patrón las enfermedades que padezca, tan pronto co mo tenga conocimiento de ellas.

El trabajador en este supuesto podría gozar de los beneficios de la seguridad social, sólo si satisfa ce una serie de requisitos.

- b) La prisión preventiva del trabajador seguida de --

sentencia absolutoria.

La relación de trabajo se suspende al ser sometido el trabajador a prisión preventiva y si al final - del proceso a que se le sometió se dicta sentencia definitiva en su contra, que le impida prestar el servicio, el patrón podrá rescindir la relación la boral sin incurrir en responsabilidad.

Asimismo, se da la suspensión si el trabajador goza de libertad causal, estando sujeto a proceso o habiendo recibido una sentencia ejecutoriada que le imponga una pena de prisión que no le impida al trabajador el cumplimiento de la relación de traba jo.

c) El arresto del trabajador.

Esta causa de suspensión está basada en una situación de hecho que impide al trabajador prestar sus servicios o lo es en virtud de una sanción de tipo administrativo o judicial por faltas menores.

El patrón no tiene obligación de pagar el salario-

al trabajador". (71)

Esas son las principales causas de suspensión con carácter temporal de los efectos de los nombramientos. Sin embargo, existen otras causas de suspensión que en ocasiones se -- confunden con las causas de disolución de los propios nombramientos, estas causas las establece la misma ley en el artículo 46.

Artículo 46.- Ningún trabajador podrá ser cesado sino -- por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin -- responsabilidad para los titulares de las dependencias por -- las siguientes causas:

- I. Por renuncia, por abandono de empleo o por repetidas faltas injustificadas a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo o a la atención de personas que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los reglamentos de trabajo aplicables a la --

(71) DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I, Segunda Edición, - Editorial Porrúa, S.A., México 1988, Págs. 127 y 128.

dependencia respectiva;

- II. Por conclusión del término o de la obra determinada de la designación;
- III. Por muerte del trabajador;
- IV. Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;
- V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:
 - a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amago, injurias o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
 - b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.
 - c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y de--

más objetos relacionados con el trabajo.

- d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.
- e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.
- f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios de las personas que allí se encuentren.
- g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.
- h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
- i) Por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.
- j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

En los casos a que se refiere esta fracción, el jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios dentro de la misma entidad federativa, hasta en tanto no se resuelva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el titular de la dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el sindicato correspondiente; pero si éste no estuviere de acuerdo y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e) y h), el titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por termi-

nados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.

Como señalamos anteriormente, el contenido del citado artículo nos puede confundir al analizar los términos de suspensión y disolución del nombramiento, pero una tesis de Don Mario de la Cueva nos aclara estos conceptos cuando señala, - "La suspensión no solamente no produce la disolución de la relación de trabajo, sino al contrario, su finalidad es mantenerla viva, en estado latente o estático, para decirlo así, dentro del propósito de que recupere su funcionamiento tan pronto desaparezca la causa que lo produjo y pueda surtir -- nuevamente todos sus efectos".⁽⁷²⁾

La Ley Burocrática en el Artículo 45 especifica esas causas que originan la suspensión a las mismas que los teóricos del derecho y la propia ley han llamado enfermedad contagiosa y prisión preventiva de las que al recuperarse o al salir de la prisión el trabajador podrá reincorporarse a sus labores inmediatamente.

Según estos apuntamientos, la suspensión se distingue de la disolución por su carácter temporal, lo que quiere de-

(72) DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. Pág. 235.

cir que su aplicación está condicionada a la presencia de -- una circunstancia que no permita que el trabajador desarrolle su actividad algún tiempo, transcurrido el cual se reanuda la prestación del trabajo; en tanto la disolución indica que no podrá reanudarse la actividad. El ejemplo más notorio se da entre la enfermedad y la muerte.

En lo que se refiere al ejemplo que acabamos de citar, ya expresamos que en la suspensión existe la posibilidad de que cuando se recupere de la enfermedad o salga de la prisión el trabajador tiene derecho a ser reinstalado en sus labores. En cambio, con la muerte, cuando el servidor público tenga la mala suerte de sufrir ese percance, entonces queda totalmente disuelta y terminada la relación de trabajo que unía al Estado con ese trabajador.

Dentro del gremio de la burocracia, aparte de la Legislación del Trabajo Burocrático, existe otra ley que establece causas de suspensión de los nombramientos y obligaciones en la prestación del servicio público para los trabajadores del Estado, este ordenamiento jurídico es la Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos, la cual en el Artículo 47 señala las obligaciones de referencia, enunciando que el trabajador que no cumpla debidamente con sus funciones de trabajo, como consecuencia se hará acreedor a la suspensión de los efectos de su nombramiento.

En el Artículo 53, Fracción III, señala la citada ley a la suspensión como sanción para el trabajador del Estado-- por el incumplimiento indebido de sus funciones o por falta-- administrativa.

La misma ley establece en el artículo 56, para la apli-- cación de las sanciones a que hace referencia el Artículo 53, se observarán las siguientes reglas:

Fracción I.- El apercibimiento, la amonestación y la - suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no me-- nor de tres días, ni mayor de tres meses, serán aplicables - por el superior jerárquico.

Fracción III.- La suspensión del empleo, cargo o comi-- sión durante el período al que se refiere la fracción I y la destitución de los servidores públicos de confianza, se apli-- carán por el superior jerárquico.

Es cierto que el superior jerárquico aplica la suspen-- sión del empleo, como dice la ley, para el servidor público-- que infligió en responsabilidad administrativa. Pero tam-- bién es cierto que en la práctica laboral burocrática este - funcionario aplica dicha suspensión a petición de la Contra-- loría General de la Federación que es la dependencia encarga-- da de efectuar todo tipo de investigación para determinar si

existe responsabilidad administrativa sobre determinado servidor público y, en su defecto, iniciar el procedimiento administrativo sobre el mismo Empleado del Estado.

En caso de que la citada dependencia determine que un trabajador es responsable administrativamente, ella misma fija el período de suspensión que deberá cumplir el trabajador que resulte responsable. Esta sanción la notificará la propia Contraloría al superior jerárquico para que éste vigile que dicho servidor público cumpla la suspensión establecida y efectúe el descuento correspondiente.

Con respecto al gremio de los trabajadores del Metro, el reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de ese organismo descentralizado, sobre la suspensión de los efectos de los nombramientos ordena:

Artículo 19.- "La suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador, no significa el cese del mismo y procede en los siguientes casos:

I.- Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique peligro para las personas que trabajen con él.

II.- Cuando el trabajador sea objeto de prisión pre-

ventiva, seguida de sentencia absolutoria o de --
arresto impuesto por autoridad administrativa o --
judicial a menos que tratándose de arresto el Tri
bunal resuelva que debe tener lugar el cese del --
trabajador.

III. Tratándose de trabajadores que manejen fondos, va
lores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por--
60 días, cuando apareciere alguna irregularidad --
en su gestión, mientras se practique la investi--
gación correspondiente y se resuelva sobre su ce--
se. La investigación será realizada por una comi
sión formada por representantes del sindicato y --
del sistema".

Artículo 20.-"La suspensión de los efectos del nombra--
miento a que se refiere el artículo anterior, se decretará --
conforme a las siguientes bases:

A) En los casos de prisión preventiva o arresto por au
toridad judicial o administrativa, la suspensión --
procederá inmediatamente que el sistema tenga cono-
cimiento de la privación de la libertad, retrotra--
yéndose los efectos de aquélla hasta el día en que--
el trabajador fue aprehendido a menos que respecto--
de dicho arresto el Tribunal resuelva en sentencia

- firme condenatoria el cese del trabajador.
- B) Cuando el delito que se impute al trabajador y por el que haya sido procesado tenga el carácter de oficial, se estará a lo dispuesto por los Artículos -- 74, 75 y 76 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en consecuencia, desde que el trabajador acusado quede separado de su cargo, recibirá el 50% del salario que tenga señalado, hasta la terminación del proceso. Si la sentencia que se dicte resulta absolutoria, el trabajador tendrá derecho a volver al desempeño de su cargo y a que se le cubra el total de los emolumentos que deje de percibir.
- C) Tratándose de delitos distintos de los oficiales, - el auto firme de formal prisión dictado en contra del trabajador, también traerá como consecuencia la suspensión de los efectos de su nombramiento; pero si el término medio aritmético de la sanción aplicable al delito que se le imputa no excede de cinco años de prisión y el acusado tiene el beneficio de la libertad causal o bajo fianza, podrá continuar en el desempeño de su cargo hasta que se pronuncie sentencia ejecutoria en el proceso o hasta cuando por causas justificadas se le revoque la li

bertad provisional de que disfrute. Si la sentencia es absolutoria, cesarán los efectos de la suspensión y el trabajador permanecerá definitivamente en el desempeño de su cargo.

- D) Cuando un trabajador sea privado de su libertad -- por disposición de autoridad judicial o administrativa y dicha privación sea originada por el cumplimiento de sus funciones en el sistema, o por orden de sus superiores, se le pagará su salario ordinario y demás prestaciones, hasta que esté en aptitud de volver al servicio gozando de su libertad provisional o definitiva. El sistema a través de la Gerencia Jurídica del mismo, se encargará de su defensa haciendo en su caso los gastos necesarios. Al quedar el trabajador en libertad provisional o definitiva, volverá a ocupar el puesto que tenía -- al sufrir la prisión o arresto o el que le corresponda de acuerdo con el Reglamento de Escalafón si durante su ausencia se hubiere efectuado algún movimiento de personal con derecho al pago de salario respectivo. El movimiento descendente del escalafón en tal caso, se hará sin responsabilidad -- para el sistema.

- E) Si un trabajador sometido a proceso por la comi--

sión de un delito de carácter oficial o distinto - de los considerandos como oficiales, resultare condenado por sentencia firme, quedará separado de su empleo, cargo o comisión en los términos de la sentencia cuando ésta sea privativa de la libertad; - pero una vez compurgada o extinguida la pena, po--drá regresar al servicio, a menos que haya resolu--ción del Tribunal condenando al cese del trabaja--dor porque el delito que se le hubiere imputado -- así lo amerite.

- F) Por lo que respecta a la relación laboral, la condena condicional tratándose de delitos oficiales - producirá efectos de sentencia absolutoria: en este caso, el trabajador tendrá derecho a reingresar en el cargo de que había sido suspendido.

Si se trata de delitos distintos de los oficiales, el trabajador que hubiere sido beneficiado por la condena condicional, continuará en el ejercicio de su cargo. En este mismo caso, si el trabajador -- hubiere estado privado de su libertad durante la - tramitación del proceso, podrá recuperar el empleo o cargo de que hubiere sido suspendido por su prisión, siempre que no exista resolución del Tribu--nal condenando al cese.

- G) Cuando un trabajador fuere detenido como consecuencia de la Comisión de una falta administrativa, se suspenderán los efectos de su nombramiento por todo el tiempo que dure la detención.

En todo caso, una vez cumplida la sanción, tendrá derecho el trabajador a reanudar sus labores en el puesto que desempeñaba. La detención de un trabajador ordenada por el Ministerio Público si no es seguida por su consignación a las autoridades judiciales, se equiparará en todos sus efectos a la detención por falta administrativa.

En todos los casos señalados anteriormente, si la detención impuesta excede del término constitucional, el trabajador deberá comunicar su detención al Departamento de la Representación Sindical o -- por los medios que estén a su alcance, para el -- efecto de que no se le computen los días de su inasistencia como constitutivos de abandono de empleo.

- H) Cuando el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique peligro para las personas que trabajan con él, la suspensión operará inmediatamente en funciones, pero no en sueldo y demás prestaciones a las que tenga derecho. El sistema o el tra-

bajador darán aviso al servicio médico autorizado a fin de que el trabajador reciba atención su total curación y restablecimiento, tomando en cuenta para este punto las disposiciones que norman la -- concesión de licencia.

- I) Cuando se suspenda a algún trabajador mientras se efectúa una investigación al apreciarse alguna -- irregularidad en el manejo de fondos, valores o -- bienes, el Jefe inmediato superior lo pondrá a disposición del Departamento de Personal, hasta que -- sea resuelto su caso en definitiva de conformidad con las disposiciones finales del Artículo 46 de -- la ley.

Artículo 21.- Será nulo el nombramiento que se expida al trabajador en los siguientes casos:

- I.- Cuando administrativamente se omitan o consignen -- datos equivocados en cuyo caso, quedará un nuevo -- nombramiento en un plazo no mayor de quince días, -- sin perjuicio alguno para el trabajador.
- II.- Cuando el trabajador proporcione datos falsos, en -- este caso, quedará sin efecto el nombramiento, si -- guiendo el procedimiento que establece la ley, den

tro del mes siguiente a su expedición.⁽⁷³⁾

Como podemos observar, en el contenido del subtema desarrollado, encontramos claramente los efectos que surten los nombramientos de los trabajadores del Estado dentro del sistema escalafonario de la dependencia pública que venimos analizando así como la suspensión de dichos efectos de los nombramientos de los propios trabajadores, sobre todo, los del Sistema de Transporte Colectivo Metro, que fue últimamente a los que nos referimos.

(73) Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo, Op.- Cit. Págs. 17, 18, 19, 20 y 21.

C A P I T U L O 4

LA INOPERANCIA DEL ESCALAFON EN EL METRO.

- 4.1 LA FALTA DE INTERES DEL TRABAJADOR POR EL ESCALAFON.
- 4.2 LA IGNORANCIA DEL TRABAJADOR SOBRE LA EXISTENCIA DEL ESCALAFON.
- 4.3 LA FALTA DE ANALISIS DE LA COMISION MIXTA DE ESCALAFON.
- 4.4 LA INFLUENCIA DEL SINDICATO EN EL ESCALAFON.
- 4.5 LA INFLUENCIA DEL PATRON EN EL ESCALAFON.

4.1 LA FALTA DE INTERES DEL TRABAJADOR POR EL ESCALAFON.

Existe en la práctica laboral burocrática un gran conglomerado de opiniones sobre el tema denominado, falta de interés del trabajador por el escalafón. Pero dentro de esa multitud de opiniones, se dan dos que consideramos son los pilares que sostienen el principio laboral de la falta de interés del trabajador por el escalafón en el sector de la burocracia política central.

Esas dos opiniones giran en la esfera del derecho laboral burocrático en un primer lugar en base a la técnica profesional o especializada y en segundo término a la capacidad de trabajo que presenta cada servidor público.

La primera de ellas provoca que exista poco interés -- por parte del trabajador por el escalafón, debido a que su técnica profesional o especializada, se puede presentar en su persona de dos formas, una que sea de muy bajo nivel o en su defecto de un alto nivel de conocimientos sobre la materia de trabajo que se desarrolle.

En el campo expansivo del derecho del trabajo hemos -- visto que no es novedad que un trabajador tenga un nivel técnico muy bajo, pero tampoco es nuevo que ello sea consecuencia de que el mismo empleado goce de un grado mínimo de estu

dios y que además en la mayoría de las ocasiones el trabajador no busca su actualización en la capacitación correspondiente, ya que piensa que al ser promovido será cambiado de área de trabajo. Sabedor de su total desconocimiento de la materia sería perjudicado moral y psicológicamente por no estar preparado para desempeñarse en un área de trabajo diferente.

También hemos encontrado que en el cuerpo de la burocracia política algunos trabajadores son honestos con el Estado y con ellos mismos porque no buscan la actualización y capacitación requerida para el buen desempeño de sus funciones y para las promociones y ascensos porque saben que su capacidad cultural y moral es mínima y no es la requerida en el área de trabajo a la que se va a efectuar la promoción, por lo tanto para que el Estado no se vea mermado en sus funciones y la calidad de sus servicios no sea nula prefieren abstenerse de solicitar la promoción al escalafón.

Cuando el empleado considera que sus conocimientos poseen un alto nivel técnico, también es mínimo su interés por el escalafón, en virtud de que su riqueza técnico cultural le permite tener un segundo empleo por medio del cual tenga mejores ganancias económicas para vivir desahogadamente y solventar sus necesidades familiares.

La preferencia del servidor público de optar por un segundo empleo, en lugar de interesarse por el escalafón, consideramos que obedece a la difícil crisis económica que se vive en todo el país y que tanto perjudicó al trabajador del Estado por los miserables salarios que éste les paga a los propios trabajadores.

La afectación que sufre el empleado público por la crisis económica es consecuencia de la pérdida del poder adquisitivo de nuestra moneda frente a la balanza comercial es -- decir, este perjuicio que sufre el trabajador se debe a la guerra existente entre el raquítico salario del que gozan y el alza de los precios de los productos de consumo de primera necesidad.

El segundo empleo le generará al trabajador mucho más -- beneficio que el escalafón debido a que en el catálogo de -- puestos del propio escalafón, la diferencia económica, entre el nivel inferior y el puesto inmediato superior, es mucho -- más pobre de lo equivalente a un salario mínimo profesional -- el mismo que determinado servidor público ganaría en un segundo empleo.

Además a ese nuevo salario, del que goza el empleado -- que optó por el segundo trabajo, le podemos sumar la cantidad recibida por dicho trabajador a fin de año, por concepto de --

aguinaldo. Esta cantidad una vez analizada nos arroja una - suma superior al aguinaldo que pudo haber recibido determinado empleado que hubiere preferido la promoción al escalafón- por los problemas que en líneas anteriores ya explicamos.

En cuanto a la segunda opinión de la que ablábamos al - inicio de este subtema, referente a la capacidad de cada servidor público, esta se entiende en un sentido amplio, en el- campo de trabajo del sector burocrático ya que así como tenemos trabajadores altamente capacitados, también existen em-- pleados con escaso grado de capacidad para desempeñar las -- funciones que el Estado les atribuye y debido a esa pobre capacidad el Estado se ve afectado y mermado en la cantidad y- calidad de los servicios que brinda a la población abierta.

Estamos seguros que el trabajador altamente capacitado siempre desempeña con esmero y calidad su función de trabajo, con ello el Estado podrá sentirse seguro de competir frente- a la iniciativa privada y ante la política internacional, al ofrecer la calidad de sus servicios y productos. Es enton-- ces cuando el Estado se preocupa por beneficiar a sus traba- jadores, permitiendo que como medida de premio para esos brillantes empleados se establezcan sistemas escalafonarios que motiven al servidor público para seguirse actualizando en su capacitación y que puedan participar en las promociones a -- los ascensos para ocupar un puesto inmediato superior al que

tengan.

Cuando ya se ha establecido un sistema escalafonario, la ley obliga al Estado para que a través de los titulares de las dependencias correspondientes se impartan cursos de capacitación para que el personal que se interese en la promoción a los ascensos del escalafón, puedan participar en dichas promociones.

Los conceptos anteriores están plasmados en la Ley Burocrática:

Artículo 43.- Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 10. de esta ley:

Fracción VI.- Cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:

f) Establecimientos de escuelas de administración 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.

Los cursos de capacitación por disposición de la misma ley, también son obligatorios para todos los trabajadores.

Artículo 44.- Son obligaciones de los trabajadores:

Fracción VIII.- Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.

Tenemos conocimiento de casos en los que un gran número de trabajadores no concurren a los cursos de capacitación, porque son personas que no tienen interés alguno de hacerlo debido a que sus problemas particulares y familiares se anteponen a sus compromisos y cumplimiento de sus obligaciones laborales. Es decir estos empleados primero atienden sus problemas hogareños y sociales y después las obligaciones ligadas con su trabajo.

Hemos tenido conocimiento que cuando existen grupos de servidores públicos que se sienten altamente capacitados, éstos simplemente no asisten a los cursos de capacitación porque consideran que ellos no tienen nada que aprender y porque al mismo tiempo piensan que el presentarse a dichos cursos significa ingresar a los sistemas de promoción al escalafón, pero a ellos por cuestiones de optar por un segundo empleo que les permita obtener mejores ganancias económicas no les interesa ascender a un mejor puesto en el escalafón.

Además para este grupo de empleados afirma Nestor De - Buen "ese sistema es tan absurdo que constituye uno de los - motivos de fracaso de las reglas de capacitación y adiestra - miento ya que cualquier esfuerzo que haga un trabajador por - capacitarse de nada sirve si otro más antiguo es simplemente capaz aunque no el más capás". (74)

Ese grupo de trabajadores piensan que el asistir a los cursos de capacitación de nada les serviría, sino que única - y exclusivamente sería para perder el tiempo, el cual lo po - drían aprovechar desarrollando otras actividades, llamense - familiares o un segundo empleo.

La capacidad del trabajador, además de ser un elemento esencial para el empleado público en los sistemas escalafona - rios, es un don que posee el propio trabajador del Estado, - pero que no ha quedado plasmado como tal en la ley como tam - poco en la historia del derecho laboral burocrático, tal -- vez porque no se le ha dado la debida importancia como el - lugar que se le ha asignado a la antigüedad dentro de las le - gislaciones laborales.

Por ello compartimos la opinión con el jurista antes -

(74) DE BUEN, Néstor. Los trabajadores de Banca y Crédito. Op. Cit. Pág. 63.

mencionado cuando dice que los cursos de capacitación es un sistema obsoleto porque se toma en cuenta al empleado más antiguo y no al más capaz para los ascensos al escalafón.

Sin embargo a pesar de lo antes expuesto, pensamos que la capacidad del empleado público debería ser uno de los niños mimados de los estatutos laborales y que debe ocupar un espacio de igual importancia junto a la antigüedad.

El hecho de que la Ley no le conceda igual valor a la capacidad que a la antigüedad, significa que en la historia del derecho del trabajo ha sido uno de los peores episodios que se han registrado en contra del trabajador, por el profundo sentido de motivación que debiera tener el servidor público por capacitarse y poder servirle con mejor profesionalismo a su patria.

Es entonces cuando aparece el celo y el sentimiento humano del trabajador el cual consecuentemente es decir el celo, hace que el empleado público recaiga en desesperación moral y se desaliente en seguir el sendero de la capacitación, ya que es sabedor de que en los valores humanos y jurídicos tiene inferior grado la capacidad frente a la antigüedad.

Tal vez ese celo y sentimientos humanos en la vida del empleado público sean más hondos de lo que hemos considerado,

porque en la lucha de la clase trabajadora no se ha logrado dignificar una valanza sobre los factores escalafonarios.

Si a la capacidad se le equiparara en igual valor con la antigüedad en el grupo de los factores escalafonarios, sin duda alguna que se terminaría con el drama que atenta contra el trabajador en la negativa de capacitarse. Esto significaría mayor motivación para el propio servidor público, para capacitarse en el presente y en el mañana inmediato.

Con esa valoración el trabajador del Estado tendría conocimiento de que existe un campo más amplio en la disputa -- por los puestos escalafonarios. Esa valoración de los factores escalafonarios sería un elemento hermoso y sosten de calidad de los servicios que los organismos como el metro prestan a la sociedad en general la misma que hace uso de ellos.

4.2 LA IGNORANCIA DEL TRABAJADOR SOBRE LA EXISTENCIA DEL ESCALAFON.

El grave problema que existe sobre la ignorancia del -- trabajador en lo que atañe al escalafón, se debe a un factor que influye en forma trascendental en todo el sector burocrático, en el cual se establece el sistema escalafonario en el -- que se determinan ascensos al propio escalafón de las depen--dencias del Estado.

El factor de referencia es aquel que obedece al nombre de "Comunicación", el que consideramos que es de vital importancia en la relación laboral que une al Estado y sus servidos públicos, la falta del mismo entre el gremio de los propios empleados del gobierno provoca el desconocimiento de dicho sistema escalafonario. La comunicación es el cimiento -- que sostiene la marcha del buen caminar de las organizaciones sindicales y de los Dirigentes de estas Asociaciones Profesionales, toda vez que los sindicatos de trabajadores están obligados a vigilar que las Comisiones Mixtas de Escalafón cumplan al pie de la letra las disposiciones de la ley.

En el mismo sentido la Ley del Trabajo Burocrático, -- obliga a las Comisiones Mixtas de Escalafón de la dependencia correspondiente a publicar convocatorias, para que se efectúen cursos y concursos para promociones y ascensos al escalafón. Estos preceptos están contenidos en la misma Ley:

Artículo 58.- 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 fijarán en lugares visibles de los centros de trabajo correspondientes.

Si observamos detenidamente el contenido de la Ley, es-

tá en sus disposiciones, hace obligatoria la comunicación entre el núcleo burocrático de trabajadores, en virtud de que - obliga a las Comisiones Mixtas de Escalafón a hacer públicas las convocatorias de referencia.

Sin embargo la ignorancia del trabajador persiste sobre la existencia del escalafón, porque no obstante que la Ley se ñala que las convocatorias se deben fijar en lugares visibles, para que los trabajadores se mantengan informados, esa actividad no se lleva a cabo en el Metro que es el organismo al que nos hemos referido a lo largo de este contexto.

Con el objeto de aclarar si se llevan a cabo las disposiciones de la Ley o si efectivamente se violan éstas, hicimos un recorrido por las instalaciones del Metro, recogiendo opiniones de los empleados sobre la existencia del escalafón y entrevistamos sobre todo aquellos empleados asignados a las áreas de conducción de trenes, mantenimiento de vías y talleres que son las áreas donde más se dificulta la comunicación entre los dirigentes y sus representados por ser los lugares de trabajo más escondidos. Nos manifestaron los empleados de estas áreas de trabajo, que ignoran tal procedimiento escalafonario y la existencia del mismo porque jamás han leído una convocatoria, que establezca algún requisito para el cumplimiento y efectos de promoción y ascenso al es--

calafón.

Continuaron argumentando los trabajadores que si nunca se han percatado de esas convocatorias es porque en ningún momento se han fijado en sus áreas de trabajo y que además no hay acercamiento de sus representantes sindicales para hacerles de su conocimiento sobre el procedimiento del escalafón, violando con ello en forma arbitraria los preceptos de la Ley que anteriormente citamos.

También argumentan los servidores del Estado, pero en especial los del Sistema de Transporte Colectivo Metro, que es conveniencia de los dirigentes sindicales mantenerlos incommunicados sobre lo concerniente con el escalafón, porque de esa forma las mejores plazas que se quedan vacantes se las otorgan a sus familiares, amigos más allegados y compadres, dejando siempre en la ignorancia y en la miseria con sueldos de hambre a los trabajadores que realmente merecen ser ascendidos a un mejor puesto inmediato superior.

Con tristeza señalan los multicitados servidores públicos que están hartos del sindicalismo, porque éste protege y defiende los intereses de unos cuantos trabajadores, mientras que a la mayoría única y exclusivamente los necesitan para quitarles sus cuotas sindicales a las que posteriormente les dan mal uso al utilizarlas para beneficios familiares y no -

en lo que debería ser, como son mejoras para los trabajadores.

Con lo anteriormente expresado por los servidores públicos entrevistados, logramos observar que la falta de comunicación e información entre los propios empleados y sus representantes políticos o sindicales es la causa de la ignorancia -- que impera en todo el sector burocrático en cuanto a los derechos escalafonarios que le pertenecen a cada trabajador del Estado.

Tanta importancia impera sobre el factor comunicación -- que en el campo operativo del mismo factor se determina la sociabilidad del hombre. En cuanto a estos conceptos argumenta Jose Barragán Barragán, "El objeto preciso sobre que versa la comunicación son los bienes de la personalidad humana, son los bienes de la comunidad social. Tal es la consecuencia de la sociabilidad del hombre".⁽⁷⁵⁾

Es opinión nuestra, que el fin de la comunicación es el bienestar social de la comunidad pero para que se de ese bienestar debe surgir el diálogo entre los hombres porque con el lenguaje se produce uno de los efectos más hermosos de la co-

(75) BARRAGAN, BARRAGAN, José. Derecho de la Comunicación, -- Editorial UNAM, México 1981, Pág. 1401.

municación que es la sociabilidad, la que podemos decir que es un bien de la sociedad que se transmite y que sirve para transmitir. Si esto se diera entre representantes sindicales, patrones y servidores públicos, se lograría en la burocracia, uno de los más grandes retos del derecho del trabajo, porque esta disciplina jurídica, tiene como objeto implantar la paz entre representantes y representados y la protección de los intereses de los trabajadores.

También con el comentario del citado jurista, podemos equilibrar y comparar criterios en cuanto a los bienes de la personalidad humana, de donde se observa que de la comunicación entre los seres humanos, entre ese monstruo de empleados que componen el aparato burocrático resulta el bienestar familiar de cada trabajador.

Ese bienestar en el núcleo familiar no es el recurso económico nada más, sino que también se transmite en la familia del empleado los aspectos de bienestar educativo y cultural los que en la formación personal al final de cuentas vienen a conformar lo que conocemos como desarrollo integral de la familia.

Por tanto la materia objeto de la comunicación mira -- tanto los aspectos de desarrollo intrínseco del ser humano, -- tales como información en su sentido biológico y metafísico,

o realización plena del ser humano los que con ayuda de la -- educación y de la cultura facilitarían el desarrollo político-- de la sociedad.

Sin duda alguna que para que se de la comunicación, en- forma sería dentro del grupo de los servidores del Estado, se requiere que todos los compañeros gocen de una buena educa- - ción, la cual tiene como objetivos, manifiesta Diego Valadés- "Ofrecer las bases para que toda persona pueda alcanzar el ni vel mínimo de conocimientos y habilidades equivalentes a la - educación general básica, así se podrá fomentar el autodidac- tismo y elevar los niveles culturales de todos los sectores - de la sociedad, la que necesita de solidaridad social para el mejoramiento de la vida familiar y laboral". (76)

Con lo anterior queda claro que la educación cumple una tarea muy importante en la vida laboral del hombre, porque - aquel trabajador que disfruta de una buena educación siempre- le será más fácil tratar con sus compañeros y personas aleda- ñas a su trabajo y a conducirse en el desempeño de sus funcio- nes, además con ello brindará sociabilidad respetuosa a los - compañeros de trabajo. Es cierto esto sucederá si la educa-- ción y comunicación se dieran en sentido afirmativo.

(76) VALADES, Diego. Derecho de la Educación, Editorial UNAM. México 1981, Pág. 1368.

El obstáculo más grave que aparece en la negativa de - comunicación e información entre dirigentes políticos o sindicales y sus representados es decir los trabajadores, es la lucha por el poder en la burocracia, ese afán discriminante de los dirigentes políticos por mantenerse con el monopolio del poder, es tan grande que hacen que los destinos de los - verdaderos trabajadores sean crueles y satánicos. Esa lucha constante de permanecer en el poder por parte de los dirigentes se debe a que éstos se sienten comprometidos con unos -- cuantos empleados, a los que desean continuar apoyándolos pa-ra posteriormente heredarles el poder.

Al darse ese tipo de lucha se pierde el régimen demo--crático que también regula el derecho del trabajo, en México hemos tenido y tenemos muchos casos de éstos, como por ejemplo el ex Líder de los petroleros Joaquín Hernández Galicia, quien mangonó a su antojo el gremio de trabajadores de Pé--mex. otro Líder de igual característica fue el maestro Fongitud Barrios Dirigente que llevo las riendas del sindicato de la SEP durante mucho tiempo, como década y media haciendo lo que el deseaba, violando una y otra vez las disposiciones de la ley y burlándose de sus representados uno de los más claros ejemplos, es el caso de Don Fidel Velazquez Sanchez - que ya hizo de su propiedad a la C.T.M. por vía prescripción positiva, bueno argumentamos eso porque ya hasta la cuenta -- perdimos de cuanto tiempo ha gobernado, el que obedece tal -

vez a medio siglo.

Cuando aparece la lucha por el poder, entre los dirigentes y sus protegidos, empieza a privar toda una gama de intereses en el fondo de ese pequeño grupo, por ese motivo dice - Juan Felipe Leal, "Todo ello hace que prive una especie de - micro-ideología del burócrata sindical, que se manifiesta en el hecho de que un dirigente muy menor de un sindicato pequeño entiende que toda su movilidad política y económica esta - encadenada a la de otro lider intermedio y así sucesivamente- hasta llegar a los verdaderos jefes como Don Fidel Velázquez". (77)

Por todo ello podemos decir que la comunicación e información persisten en un reducido grupo de trabajadores y dirigentes políticos, esta comunicación es secreta sin que escape hacia la gran contingencia de los propios empleados y así poder tener la manipulación de las plazas que se quedan vacantes que pueden ser objeto de concurso a promociones escalafonarias. Este es uno de los discriminantes obstáculos que - - atenta contra el derecho laboral por el que la expansión de esta disciplina jurídica se ve empañada en la esfera de la burocracia.

Al aparecer el obstáculo de referencia, inicia la derro

(77) LEAL, Juan Felipe. Estado Burocracia y Sindicatos, octava Edición, Editorial el Caballito, México 1986. Pág. -- 46.

ta de la democracia y el triunfo de la monarquía en el poder, porque aquel trabajador que lucha con dedicación y esmero para cumplir con su trabajo, también espera el mañana para que se le otorgue un mejor puesto escalafonario, pero al nacer, el casiquismo del poder en la burocracia ve con tristeza su derrota moral y económica, porque a partir de ese momento es -- sabedor que los mejores niveles escalafonarios se los van a otorgar a personas que en lugar de beneficiar al Estado, con su incapacidad laboral lo van a llevar al fracaso y a la miseria.

Sin embargo a pesar de que una y otra vez fallan las políticas y métodos laborales de los dirigentes sindicales, no obstante ello toda gran organización tiende a desarrollar una gran estructura burocrática que impide la posibilidad de democracia interna de la propia organización.

Los dirigentes de estas organizaciones son los protagonistas de la ruptura de la democracia en el seno de la misma. Asociación Profesional de Trabajadores del Estado señala Nicos P. Mouzelis, "Si nos fijamos en los dirigentes, tendencias estructurales similares les procuran el monopolio del -- poder. El aspecto jurídico de la estructura burocrática y la concentración en la cumbre de los medios de comunicación convierten en Inexpugnable el poder del Líder". (78)

(78) MOUZELIS, Nicos P. Organización y Burocracia, Editorial-Península, Barcelona 1973, Pág. 33.

Consideramos nosotros que en México no hay duda de que las tendencias del gobierno les procuren todas las protecciones habidas y por haber en los aspectos político, jurídico y económico a los dirigentes de las organizaciones sindicales. Estas acciones las realiza el gobierno, con el objeto de que los dirigentes le cierren toda comunicación a la masa trabajadora y así ésta la clase trabajadora se mantenga ignorante de los planes de trabajo que efectúa el gobierno, a ello se debe el monopolio del poder entre el gobierno y los representantes de la clase trabajadora, es más podríamos afirmar que el gobierno es el causante del monopolio del poder en las organizaciones sindicales.

4.3 LA FALTA DE ANALISIS DE LA COMISION MIXTA DE ESALAFON.

En el estudio relacionado con la falta de análisis de la Comisión Mixta de Escalafón, consideramos importante discernir sobre el concepto de análisis. Esta definición nos llevará a entender la falta de aplicación del contenido de la misma en el procedimiento escalafonario que efectúa la Comisión-Mixta de Escalafón de cualquier dependencia del Estado.

El Diccionario de la Lengua Española establece, análisis: "Distinción y separación de las partes de un todo hasta llegar a conocer sus principios o elementos". (79)

(79) Diccionario de la Lengua Española, Novena Edición, Editorial Real Academia Española, Madrid 1970, Pág. 83.

Para nosotros, en sentido cualitativo, análisis: el que tiene por objeto descubrir y aislar los elementos o ingredientes de un cuerpo operativo.

Consideramos conveniente enunciar un concepto de la palabra análisis porque sobre este enunciado versa la función - de las Comisiones Mixtas de Escalafón integradas en las dependencias del Estado.

Ya dijimos en un tema anterior que una de las funciones de la Comisión Mixta de Escalafón es distinguir y premiar con promociones y ascensos a los trabajadores que se hacen merecedores a dicha distinción.

Con los conceptos que asentamos sobre la palabra análisis queda de manifiesto que la Comisión Mixta de Escalafón integrada en los establecimientos de trabajo del Estado, esta - obligada a descubrir a los empleados aptos para ocupar un - - puesto inmediato superior. Al conocer de la capacidad de estos servidores públicos, los apartará y los someterá a un concurso para promociones y ascensos al escalafón.

Esa es una de las funciones más importantes que tiene - la Comisión Mixta de Escalafón en el procedimiento escalafonario el que se debe desarrollar analizando y siguiendo detenidamente los lineamientos que la ley de la materia establece -

sobre el escalafón y reafirmamos que ese análisis consiste, - en que la Comisión Mixta de Escalafón tiene la obligación de realizar un estudio minucioso sobre los exámenes a que son so metidos los concursantes, tomando en cuenta los factores esca lafonarios que la ley establece.

La Ley Burocrática al respecto establece:

Artículo 60.- En los concursos se procederá por las comisiones a verificar las pruebas a que se sometan los concursantes y a calificar los factores escalafonarios, teniendo en cuenta los documentos, constancias o hechos que los comprueben, de acuerdo con la valuación fijada en los reglamentos de escalafón.

En repetidas ocasiones a lo largo de este trabajo hemos manifestado que el contenido de nuestra legislación laboral - es magnífico, pero lo triste es que su aplicación no se efectúa tal y como se ordena, en virtud de que al aplicarse el - contenido de la misma se perjudica a la mayoría de los trabajadores y se beneficia a unos cuantos, sobre todo a quienes - no merecen ser premiados por las disposiciones de la propia - ley.

Esa acción se emprende por las Comisiones Mixtas de Escalafón cuando éstas aplican el contenido del artículo ante--

rior, calificando con exactitud exámenes y factores escalafonarios. Pero de esa valuación se derivan consecuencias ingratas para los empleados, las que consisten en perjudicar al -- trabajador, debido a que al aplicar exámenes éstos se elabo-- ran con un alto grado de dificultad tratando de que jamás los apruebe un trabajador y de esa manera no exista empleado que sea digno de ocupar la vacante inmediata superior.

Una vez que de acuerdo con ese sucio método de evaluación, no existe servidor público capaz y apto para ocupar una plaza vacante superior, la Comisión emplea otro método un poco peor, entregando las plazas vacantes a un grupo de trabajadores que son protegidos por los dirigentes sindicales y los titulares de las dependencias gubernamentales, aunque este reducido grupo de servidores no sean los más capaces y tampoco estén aptos para ocupar un puesto de mayor jerarquía administrativa.

Así como observamos que en la mayor parte de las dependencias públicas del Estado no se cumple, con los ordenamientos de la ley burocrática al analizar la Comisión Mixta de Escalafón el procedimiento escalafonario, también hemos observado que ésta tampoco en el Metro obedece los lineamientos de la misma ley. Por ejemplo el Reglamento de Escalafón del Organismo Público de referencia dispone, que la Comisión de Escalafón debe de otorgar los ascensos de acuerdo con los datos -

siguientes:

Artículo 56.- "El ascenso del trabajador que acuerde la Comisión, se fundamentará en la aplicación de los factores es calafonarios previstos en el artículo 50 de la ley, y que - - son:

I.- Los conocimientos;

II.- La aptitud;

III.- La antigüedad, y

IV.- La disciplina y puntualidad.

A estos factores ya nos referimos en el Capítulo II denominado del Escalafón en el Metro. No obstante ello, consideramos pertinente volverlos a citar para dejar claro que la Comisión Mixta de Escalafón una y otra vez viola las disposiciones de la ley y las del propio reglamento en mención.

La violación a los multicitados Ordenamientos Jurídicos la lleva a cabo la Comisión Mixta de Escalafón, cuando al - - otorgar un ascenso se pasa por alto los ordenamientos antes mencionados y nulifica los derechos de preferencia y factores escalafonarios que le corresponden a cada trabajador. Dicha-

nulificación se lleva a cabo cuando en lugar de ascender a un servidor público capaz y responsable se otorga la promoción a un trabajador que no cumple con los requisitos de ley pero -- que por formar parte de un equipo de trabajo se le asciende a una categoría superior.

Con la finalidad de tener una mayor satisfacción sobre la violación a los derechos y factores anteriormente mencionados, hicimos una visita a la Comisión Mixta de Escalafón del Metro, ahí checando expedientes, encontramos que un conductor de trenes fue ascendido a supervisor, sin antes haber sido jefe de estación que es la categoría intermedia entre conductor y supervisor, es decir primero tenía que haber sido jefe de estación durante seis meses mínimo como lo marca el reglamento de la materia y posteriormente, siguiendo el procedimiento escalafonario podía pasar a ocupar la plaza de supervisor.

Preguntamos a los miembros de la Comisión porque en -- ese caso se habían saltado una categoría y no se había seguido el catálogo de puestos, en respuesta contestaron que ese -- era un caso muy especial y se debía a que nadie o ningún jefe de estación quería concursar para supervisor de estaciones. -- Sin embargo nos percatamos que existía una larga lista de expedientes y solicitudes de jefes de estación con deseos de -- ocupar un puesto de supervisor de estaciones.

Con ese caso comprobamos la existencia de una clara vio

lación a los ordenamientos que en materia de escalafón establece la ley burocrática, ya que al otorgarse el mencionado ascenso se violaron los derechos de antigüedad y de preferencia así como los factores escalafonarios a los que en múltiples ocasiones nos hemos referido.

Otra clara violación nos la explica Don Miguel Cantón M. cuando argumenta, "Durante el concurso las Comisiones procederán a verificar las pruebas, es decir, a comprobar si se ajustan a la verdad y posteriormente a calificar con la medida establecida por el reglamento o convenio, siguiendo los factores escalafonarios a que anteriormente nos referimos. Esto esta correcto, pero tampoco se señala el plazo máximo para esa valuación y verificación con el mismo resultado a que antes nos referíamos". (80)

Es muy acertada la opinión del mencionado autor en cuanto a la violación que comete la Comisión de Escalafón y pensamos nosotros que si no se diera tal violación al contenido de la ley, con el proceso que cita el mismo autor, la vacante se otorgaría al trabajador que hubiere aprobado los exámenes y que haya obtenido la mejor calificación, pero como no se cumple con lo ordenado, la Comisión otorga la plaza vacante al empleado elegido por los dirigentes sindicales o en su de-

(80) CANTON, M. Miguel. Op. Cit. Pág. 122.

fecto al servidor público protegido y propuesto por el titular de la dependencia correspondiente.

Es lógico que por la falta de análisis de la Comisión de Escalafón como consecuencia opere un cojo proceso escalafonario, como también es cierto que al ponerse en marcha este absurdo proceso, se produce la violación a los derechos de preferencia y a los factores escalafonarios de que goza cada servidor público del Estado.

Al referirse a la violación de esos derechos Don Mario de la Cueva nos indica, "Las acciones de los trabajadores por violación de los derechos de preferencia y de ascenso, de conformidad con las disposiciones de la ley nueva, corresponden exclusivamente a ellos y se dan contra el patrono, sin que los sindicatos tengan que intervenir en los juicios ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje".⁽⁸¹⁾

La anterior opinión reafirma el principio de que las relaciones de trabajo crean derechos en favor de los trabajadores, así como obligaciones para los patronos derivándose unas y otras de la prestación de un trabajo personal. Además el ilustre jurista nos señala el camino a seguir para que el trabajador que se considere afectado haga valer sus derechos de-

(81) DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. Pág. 437.

preferencia y de ascenso, camino que debe conducirlo hasta la Junta de Conciliación y Arbitraje lugar en donde se resolverá la situación jurídica que prevalezca con respecto a su asunto.

Esta idea prevalece tanto en la iniciativa privada como en la burocracia, al reconocerseles una antigüedad y derechos de preferencia y ascenso a los trabajadores por las legislaciones laborales que regulan las relaciones entre trabajadores y patronos de ambas vertientes de trabajo, es decir nos referimos al patrono privado y al Estado, personas morales -- que estan obligados a respetar los derechos de sus subordinados.

Una parte de los comentarios anteriores estan contenidos en la Ley Federal del Trabajo:

Artículo 154.- Los patronos estarán obligados a preferir en igualdad de circunstancias a los trabajadores mexicanos respecto de quienes no lo sean, a quienes les hayan servido satisfactoriamente por mayor tiempo, a quienes no teniendo ninguna otra fuente de ingreso económico tengan a su cargo una familia y los sindicalizados respecto de quienes no lo estén.

Si existe Contrato Colectivo y éste contiene cláusula de admisión, la preferencia para ocupar las vacantes o pues--

tos de nueva creación se registrá por lo que disponga el Contra
to Colectivo y el Estatuto Sindical.

Se entiende por sindicalizado a todo trabajador que se encuentre agremiado a cualquier organización sindical legalmente constituida.

En el precepto anterior se consagra el derecho de prefe
rencia que tienen los trabajadores nacionales frente a los --
extranjeros y lo hace obligatorio para los patrones, quienes--
están obligados a preferir a los trabajadores que estén sindi
calizados y a los que no tengan otra fuente de ingresos y ten
gan una familia a su cargo, y por supuesto a los nacionales.

Artículo 156.- De no existir Contrato Colectivo o no --
contener el celebrado en la cláusula de admisión, serán apli-
cables las disposiciones contenidas en el primer párrafo del
artículo 154, a los trabajadores que habitualmente, sin tener
el carácter de trabajadores de planta, prestan servicios en -
una empresa o establecimiento, supliendo las vacantes transi-
torias o temporales y a los que desempeñen trabajos extraordi
narios o para obra determinada, que no constituyan una activi
dad normal o permanente de la empresa.

En el artículo anteriormente citado la ley muestra una-
clara protección para los trabajadores eventuales y a los que
se contratan por obra determinada, esto quiere decir que el -

legislador no se olvidó de este tipo de trabajadores y también establece ordenamientos que protegen sus intereses en materia de promociones y ascensos.

En el orden numérico del articulado de la Ley Federal del Trabajo, el siguiente artículo cita las acciones que pueden emprender en contra del patrono el trabajador que considere que se han violado los derechos que le otorgan los artículos de la misma ley últimamente enunciados.

Artículo 157.- El incumplimiento de las obligaciones contenidas en los artículos 154 y 156 da derecho al trabajador para solicitar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, a su elección, que se le otorgue el puesto correspondiente o se le indemnice con el importe de tres meses de salario. Tendrá además derecho a que se le paguen los salarios a que se refiere el párrafo segundo del artículo 48.

El aludido artículo ordena ante qué autoridad se pueden hacer valer las acciones de derecho, cuando el trabajador se considere afectado por el patrono, así mismo se establecen dos acciones, pero el trabajador sólo puede optar por una de ellas, ya sea por solicitar que se le otorgue un puesto superior al que tiene o porque se le indemnice conforme a las medidas que dicta la ley.

Al referirse, al contenido del mencionado artículo Nes-

tor De Buen manifiesta, "Esta disposición plantea diversas interrogantes, y exige algún comentario adicional.

En primer término debe advertirse el empleo de la expresión trabajador pese a que en alguna de las hipótesis se trata de constituir la relación de trabajo. Nuestro derecho -- atribuye la condición de trabajador a quien presta un servicio personal subordinado (art. 8º) y no sólo quien socialmente tiene esa categoría sin embargo el sentido del artículo -- 157 demuestra la aceptación implícita del concepto "social" y no sólo del estrictamente jurídico". (82)

El comentario que acabamos de citar de tan distinguido-jurista pone de relieve el principio de respeto que debe existir por parte del patrono hacia el trabajador sobre todo en -- cuanto a los derechos que a este último le confiere la ley. -- Ello quiere decir que los derechos de los trabajadores son inviolables por los patronos e irrenunciables por los propios -- empleados.

Hemos dicho en párrafos anteriores que los trabajadores que consideren violados sus derechos de antigüedad, de preferencia y ascenso pueden ejercitar sus acciones en contra de sus patronos ante la Junta Federal o Local de Conciliación y Arbitraje, según el ámbito de su competencia.

(82) DE BUEN, Nestor. tomo II, Op. Cit. Pág. 325 y 326.

También los empleados del Estado pueden emprender acciones parecidas a las que nos acabamos de referir, para hacer valer sus derechos de preferencia y factores escalafonarios, sólo que los servidores públicos no ejercerán sus acciones ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, sino que a ellos les compete dirigirse al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje porque sus relaciones laborales se rigen por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional y por la Ley Federal - los Trabajadores al Servicio del Estado.

Gran parte de la opinión anterior, encuentra su fundamento legal en la misma Ley Burocrática:

Artículo 54.- En cada dependencia funcionará una Comisión Mixta de Escalafón, integrada con igual número de representantes del titular y del sindicato, de acuerdo con las necesidades de la misma unidad, quienes designarán un árbitro - que decida los casos de empate. Si no hay acuerdo, la designación la hará el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en un término que no excederá de diez días y de una lista de cuatro candidatos que las partes en conflicto le propongan.

Con base en lo anterior logramos entender que al sesionar la Comisión Mixta de Escalafón, y ésta no resuelve sobre un empate en ese caso será competencia del Tribunal Federal - de Conciliación y Arbitraje para resolver sobre quien o que -

trabajador puede ser ascendido al puesto inmediato superior - vacante.

En lo que atañe a los trabajadores del Sistema de Transporte Colectivo Metro, el Reglamento de Escalafón de este organismo público establece, el recurso de revisión como una de las principales acciones que puede emprender el empleado en contra del patrono cuando el servidor público considere que se han violado sus derechos de preferencia y factores escalafonarios.

El recurso de revisión, el empleado lo deberá interponer ante la propia comisión, cuando el propio empleado considere afectados sus derechos escalafonarios. Una de las causas que originan la violación a dichos derechos es la falta de análisis de la Comisión al procedimiento escalafonario, -- así lo establece el reglamento de escalafón:

Artículo 77.- Cuando el trabajador se considere afectado por actos o resoluciones de la Comisión podrá interponer - ante ésta el recurso de revisión.

Artículo 78.- El escrito de interposición del recurso-- deberá presentarlo el trabajador a la Comisión por conducto - del Secretario, dentro de un término de tres días hábiles a - aquel en que se publicó la resolución impugnada o al día en-

que haya tenido conocimiento del mismo. En la interposición se señalará:

- I.- El acto que se impugna;
- II.- Los agravios que le cause el acto impugnado, y
- III.- Las pruebas y los hechos convertidos de que se trate.

Artículo 79.- Una vez interpuesto el recurso de revisión, la Comisión en un término que no excederá de quince días hábiles, deberá pronunciar la resolución definitiva.

Artículo 80.- La resolución deberá notificarse al trabajador y a los demás afectados, en un término de quince días hábiles a partir de la fecha en que fue emitida por la Comisión.

Artículo 81.- Si el recurrente no estuviere conforme -- con la resolución emitida por la Comisión, quedan a salvo sus derechos para deducirlos ante el Tribunal". (83)

Una vez más queda de manifiesto que el servidor público del Estado al igual que los trabajadores de la iniciativa privada, tienen las mismas garantías de ley en materia de escala

(83) Reglamento de Escalafón. Op. Cit. Págs. 48 y 49.

fón para hacer valer sus acciones de derecho cada quien ante la autoridad correspondiente, la misma a la que anteriormente nos referimos.

Consideramos que en este sentido las legislaciones laboral de ambas vertientes de trabajo, es decir de la iniciativa privada y del Estado, persiguen los principios de igualdad y equidad otorgándole a cada trabajador lo que realmente le pertenece, aunque la vida laboral en múltiples ocasiones demuestre lo contrario, al portarse en forma arbitraria los patrones con sus subordinados y privarlos de los derechos que les concede la ley.

4.4 LA INFLUENCIA DEL SINDICATO EN EL ESCALAFÓN.

En el camino que nos conduce hacia el estudio del tema relacionado con la influencia del sindicato en el escalafón, consideramos que es de importancia remontarnos en breve a la época que marca la historia sobre el nacimiento del sindicato, hacia el significado del mismo término.

Fue en el Siglo XVIII, cuando cansados de los malos tratos de los patrones, en contra de éstos emprendieron los obreros una tenaz lucha, buscando organizarse y unirse para formar asociaciones profesionales que se encargaron de proteger sus intereses laborales frente al capitalismo.

Las primeras asociaciones profesionales o sindicatos surgieron en el continente europeo y son Francia e Inglaterra los países precursores de tan importantes figuras jurídicas del Derecho del Trabajo.

Con el nacimiento de los sindicatos, sin duda alguna se inicia la relevancia universal de la expansión del derecho del trabajo, porque a partir de entonces y a través de esta norma jurídica se empieza a regular en las empresas el trabajo colectivo, que tanto les hacía falta a los trabajadores quienes eran explotados inhumanamente por los patronos.

Al nacer los sindicatos aparecen las nuevas instituciones del derecho del trabajo, como son entre otras la huelga y el contrato colectivo de trabajo. Estas instituciones hicieron que la evolución del derecho del trabajo tomara más fuerza pero siempre adaptándose a las necesidades y a las circunstancias de las diferentes etapas de la vida que han pasado los trabajadores. Por tal motivo podemos decir que el trabajo subordinado en todos los tiempos y en todos los sitios ha tenido el efecto de asociar a los seres humanos que lo practican y a quienes lo quieren y lo aprovechan.

Una vez organizados los sindicatos de trabajadores se fijaron para siempre, como objeto primordial ventilar ante la autoridad correspondiente los problemas suscitados entre la clase trabajadora y los patronos, es decir han dado prioridad

a la solución de los problemas comunes de sus asociados, todos en su debido momento.

Castorena manifiesta, "Las asociaciones profesionales de nuestros días es resultado de las vinculaciones que crea el fenómeno productivo contemporáneo entre los hombres que trabajan. El organismo a que da lugar recibe el nombre de sindicato, término usado por primera vez en 1863 por Toalín, y en 1866 por una Asociación de Trabajadores Zapateros y que viene del griego *syn*, que significa con y *dyké*, justicia". (84)

El afán de asociar a los trabajadores tuvo como objetivo la unión de los mismos para tomar fuerza para que pudieran ser escuchados tanto por los patrones como por el Estado, los primeros para que trataran a los obreros en forma más sociable respetándoles sus derechos y el segundo para obligar a la clase patronal a que les otorgaran a los trabajadores mejores condiciones económicas y derechos de trabajo, que les permitiera vivir una vida decorosa con su familia.

La doctrina ha establecido que al constituirse la unión de trabajadores, ésta se fijó como tarea principal, arrancarle a la clase patronal los derechos que les pertenecía a los tra

(84) CASTORENA, J. Jesus. Manual de Derecho Obrero, Sexta Edición, Editorial Copyright, México 1984, Pág. 229.

bajadores y al mismo tiempo hacer que el Estado los sancionara a través de sus leyes y tribunales, para que cumplieran -- con sus obligaciones ante los trabajadores.

Mario De la Cueva señala, "Sin duda, la finalidad originaria del sindicalismo fue la satisfacción del impulso asociativo, pero la unión por la unión no es una finalidad humana, sino más bien un contrasentido. De ahí que el movimiento -- obrero se propusiera la unión de los trabajadores para la lucha por una existencia digna de ser vivida por seres humanos. Esta primera finalidad adquirió una forma más concreta en el anhelo por la creación de un derecho individual del trabajo -- y de una previsión o seguridad social que ampararían, no sólo a los trabajadores en activo, sino a todos los futuros. -- Desde este punto de vista, la finalidad del sindicato es en sí misma, una finalidad propia, en las mismas condiciones en que la legislación es una función propia del pueblo".⁽⁸⁵⁾

De la opinión anterior se desprende que la finalidad -- perseguida por los sindicatos es la elevación de la persona -- humana representada por el hombre que trabaja. Esta finalidad se desarrolla en base a dos propósitos, que versan sobre los fines inmediatos y mediatos.

(85) DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1986, Pág. 261.

Los fines inmediatos, son de carácter básicamente económico y están relacionados con el incremento salarial de los trabajadores. Los fines mediatos se encuentran en la meta de liberación definitiva de los propios trabajadores.

Al igual que en otros países, en México, nacen los sindicatos por la misma acción de la existencia del proletariado. Es la constitución de 1857 la que por primera vez plasma la asociación profesional o sindicato, pero no tuvo tanto éxito, debido a que el Código Penal para el Distrito Federal de aquellos tiempos tipificaba como acto ilícito a la coalición de personas. Fue por ello que el derecho del trabajo durante la vigencia de esta Constitución no cobró la relevancia jurídica que posteriormente le dieron tanto el Estado como los patrones quienes empezaron a tener más consideraciones hacia los trabajadores.

Es la Constitución de 1917, nuestra Carta Magna vigente, con su artículo 123, la creadora legal de esa flamante figura social que en el derecho del trabajo se denomina sindicato. Nuestra Ley Suprema, es la que primero en el artículo 9º, autoriza la libertad de asociarse y como ya expresamos en el artículo 123, reconoce la coalición de patrones y obreros.

En la doctrina del derecho del trabajo siempre se ha dicho que el sindicato desde que hizo su aparición, ha garantizado el derecho de asociación profesional para sus agremiados

los que estan rodeados de ventajas y preferencias esto tratándose como principales preferencias para ocupar las vacantes que ocurran en la empresa.

Como ya nos referimos a la fecha de nacimiento del sindicato en México, ahora vamos a enunciar el concepto que la legislación laboral establece sobre el propio sindicato.

La Ley Federal del Trabajo señala:

Artículo 356.- Sindicato es la asociación de trabajadores o patronos, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses.

En el contenido del citado concepto se reafirman las opiniones de los teóricos del derecho del trabajo, las que se plasmaron en renglones anteriores, las mismas que manifiestan que la finalidad del sindicato es la de proteger a toda costa los intereses laborales de los trabajadores agremiados al sindicato de que se trate.

También ya señalamos que entre el conglomerado que comprende la defensa de esos intereses se encuentran los de litigar ante los patronos que se respeten los pactos y derechos que se hayan celebrado y que posean los trabajadores para cuando se ocupen las vacantes con niveles superiores. Esta

finalidad pone de relieve la influencia del sindicato en el -
escalafón formado en cada establecimiento de trabajo.

Como podemos observar esta es la manera como se origina la influencia del sindicato en el escalafón, en las fuentes - de trabajo de la iniciativa privada, en donde las relaciones- de trabajo obrero patronal se rigen por la Ley Federal del -- Trabajo Reglamentaria del Apartado "A", del artículo 123, - - Constitucional. Es decir el sindicato decide que trabajador- pasará a ocupar la vacante ocurrida y el patrón por obliga- - ción de ley deberá aceptar al trabajador que el sindicato con sideró que conforme a la Ley es el indicado para ocupar la va cante inmediata superior.

En lo que atañe al aparato burocrático, las cosas difie ren un poco comparadas con la iniciativa privada, pues en la- burocracia, el sindicato es más joven y de ahí se heredan mu- chos problemas entre otros la corrupción entre los dirigentes sindicales, los que se dejan sobornar por los altos funciona- rios o buscan acomodo político en las propias dependencias -- del Estado.

Se dice que en México el término sindicato operó entre- los trabajadores del Estado a partir de 1946 cuando tuvo lugar en la Ciudad de México la tercera Conferencia de Trabajo de - los Estados de OIT de la cual surgieron los primeros antece--

dentés de los que después serían los convenios 87 y 98 de ese organismo.

Lo que sí es cierto es que la institución del sindicato tomo relevancia entre la vida laboral de los servidores públicos del Estado, a partir de 1963, cuando entró en vigor la -- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional. -- Esta legislación como es sabido por todos los empleados de la burocracia central, es la que rige las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos.

La citada Ley, define al sindicato bajo los siguientes-- términos:

Artículo 67.- Los sindicatos son las asociaciones de -- trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituídas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses-- comunes.

Si analizamos detenidamente los conceptos que sobre el-- sindicato vierten, una y otra ley, es decir la Federal del -- Trabajo y la Burocrática, logramos observar que hay diferen-- cias entre un contenido y otro aunque los dos tienen la misma finalidad.

Miguel Cantón M. al referirse a esas diferencias nos --

indica, "en principio la definición de sindicato corresponde a la Ley Federal del Trabajo ya que el artículo 67 de la ley relativa dice que son las asociaciones de trabajadores (...) constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes; pero difiere la definición en el sentido de que incluye una frase (que laboran en una misma dependencia). Esto hace que tales sindicatos queden circunscritos a solamente uno por dependencia, lo cual se ratifica en el artículo -- siguiente (68) que expresamente lo afirma, agregando que en el caso de varios grupos de trabajadores ocurran solicitando -- el registro, se le concederá al mayoritario". (86)

Con la anterior afirmación, logramos entender que la -- gran diferencia que existe entre una ley y otra recae en una limitación de posibilidades a los trabajadores, en cuanto a -- que frena la posibilidad de formar otro sindicato en la misma dependencia, cosa que no sucede en la iniciativa privada. De tal suerte que si no les conviene a los servidores públicos el sistema por medio del cual se desenvuelve el sindicato titular de sus derechos colectivos no tiene la oportunidad de enrolarse a otro sindicato.

La manifestación de esa limitación la establece la propia Ley Burocrática:

(86) CANTON M. Miguel. Op. Cit. Pág. 148.

Artículo 69.- Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar -- parte de él, salvo que fueran expulsados.

Pensamos que tiene razón Baltasar Cavazos Flores al comentar el citado artículo cuando dice, "este artículo es a todas luces anticonstitucional, ya que nuestra Carta Magna prescribe el derecho de libre asociación. Además de acuerdo con el artículo 358 de la Ley Federal del Trabajo en vigor, a nadie se le puede obligar, a formar parte de un sindicato o a no formarte de él".⁽⁸⁷⁾

Consideramos que son acertados Mario Herrera Salvatti y Carlos F. Quintana Roldán cuando argumentan, "La sindicalización es potestativa para el servidor público sujeto al régimen del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, sin embargo, una vez que ha ejercido ese derecho y ha obtenido su ingreso, no puede renunciar al sindicato conservando todas -- sus obligaciones, salvo el caso de expulsión".⁽⁸⁸⁾

Con estas dos últimas opiniones terminamos de reafirmar

(87) CAVAZOS FLORES, Baltasar. Comentario a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 2a. Edición, -- Editorial Trillas, México 1989, Pag. 50.

(88) HERRAN SALVATTI, Mariano Y QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Op. Cit. Pág. 69.

la idea que mencionábamos en párrafos anteriores relacionada con la libertad sindical, la que pensamos que es más abierta para los trabajadores de la iniciativa privada y más limitada y cerrada para los trabajadores del Estado.

Nosotros pensamos que al limitarse la sindicalización entre los empleados del Estado, se inicia la pérdida de las finalidades que en un principio se fijó el sindicato, las mismas que se cumplieron tal y como lo esperaban sus agremiados, pero que con el transcurso del tiempo se fueron olvidando por los líderes sindicales, los que han ido echando por agülla poco a poco todos aquellos maravillosos objetivos que tantos logros le trajeron a la clase trabajadora.

En la actualidad lejos de poner en marcha esos objetivos, los líderes sindicales, han propiciado el devilitamiento de la clase trabajadora, porque en lugar de buscar la defensa de los intereses laborales de la masa de empleados --- frente al Estado, únicamente tratan de beneficiarse en su propia persona ya sea buscando acomodo en un puesto político o en su defecto vendiéndose con los altos funcionarios.

Es estúpida la opinión de Guillermo Campero y Lilia Mendoza en cuanto a que dicen, "que en este sentido el sindicato, es una organización más política que técnica. Por ello el sindicato puede observarse como una organización bu-

rocrática" (89)

Es nuestra opinión que al convertirse el sindicato en una organización burocrática, origina problemas de corrupción y - con ello inicia el devilitamiento de las metas que se habían fijado a su elección los dirigentes sindicales.

Tiene razón Nestor De Buen al referirse a la corrupción de los sindicatos y bautiza a los mismos como sindicatos blancos y señala, "estos sindicatos son los que no defienden los - intereses de sus agremiados y constituyen un mal nacional sien do verdaderas bombas de tiempo ya que sus líderes, por no defender adecuadamente a sus representados, primero piden dádivas y después las exigen". (90)

Al aceptar las dádivas se pierde totalmente la personalidad y autoridad del sindicato, así como el respeto del mismo frente al Estado, toda vez que los dirigentes se coluden y se subordinan a los funcionarios titulares de las dependencias - del Estado, así como con el PRI partido político manejado y - monopolizado oficialmente por el Gobierno Federal. Cuando se-

(89) CAMPERO, Guillermo y MENDOZA, Lilia. Relaciones Laborales en las Empresas Paraestatales de Transformación, S.T. Y P.S. Instituto Nacional de Estudios de Trabajo, México 1986, Pág. 42.

(90) DE BUEN, Nestor. Derecho del Trabajo Tomo II, Op. Cit.- Pág. 632.

dan estas circunstancias los dirigentes sindicales obedecen estrictamente las instrucciones que dichos funcionarios les indican y por lo tanto terminan marginando todas las tareas para lo cual fueron electos por sus agremiados. Todas aquellas promesas que hicieran a su elección los representantes sindicales las dejan en el imbo al traicionar éstos lo confiesan que los trabajadores depositaron en ellos. Es triste ver como poco a poco los dirigentes sindicales borrarón en la práctica laboral los buenos principios con los que nació el sindicato, los que ya dijimos en repetidas ocasiones que consisten, en proteger los intereses de los trabajadores y salvaguardar la elevación del hombre por el hombre, así como pe- liar ante el Estado los derechos de preferencia y factores es alafonarios que le pertenecen a cada servidor público.

4.5 LA INFLUENCIA DEL PATRON EN EL ESCALAFON.

La intervención del Estado en la vida económica del país delimita las condiciones en las que se establecen las relaciones sociales, de producción y laborales. Por tal motivo, consideramos que son muchos los argumentos que se han expresado por los teóricos del derecho laboral, en torno a la influencia que tiene el Estado como patrón en el escalafón de sus trabajadores.

Esa influencia ha quedado demostrada por los altos funcio

narios de las dependencias públicas correspondientes, quienes abusando de la investidura de la autoridad que se les confiere, no permiten por ningún medio escalonar a los empleados públicos que son verdaderos valores de trabajo, es decir frenan y congelan en puestos inferiores a los servidores públicos, - que en el desempeño de sus funciones, han demostrado capacidad, honradez y lealtad al Estado.

El abuso del poder de los altos funcionarios, proviene - en consecuencia por la mala interpretación de los mismos de - la constitución, la cual legitima el ejercicio de la administración pública y otorga múltiples facultades en el artículo 89 al Presidente de la República, desde la que consiste en la iniciativa de Ley, promulgación y ejecución de la misma hasta la que le encarga de nombrar a sus más cercanos colaboradores que le ayudarán a llevar las riendas de la burocracia central y descentralizada.

Pensamos que es acertado el Dr. Jorge Carpizo al decir, - "que debe tenerse en cuenta que hay facultades que se encuentran tanto en la constitución como en las leyes secundarias; por ejemplo es muy importante la facultad del Presidente para designar a sus más cercanos colaboradores, atribución cuyo -- fundamento es el artículo 89 Constitucional. Sin embargo, -- las leyes secundarias también le conceden facultades de nombramiento, tal y como acontece con diversas clases de magis--

trados y jueces, así como con funcionarios de organismos des-centralizados y empresas de participación estatal". (91)

Como el citado jurista basa su argumento en nuestra Carta Magna, citaremos el contenido del artículo 89, fracción II de la propia Constitución.

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del-despacho, al Procurador General de la República, al Titular - del Organo por el que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superio-res de Hacienda y nombrar y remover a los demás empleados de-la unión, cuyo nombramiento o remoción no esté de otro modo - en la Constitución o en las leyes.

Una vez que son nombrados los funcionarios más cercanos--colaboradores del Presidente éstos inician a nombrar a los --servidores públicos que formarán parte de sus grupos de traba-jo, así como a remover en el escalafón de las dependencias --correspondientes a los servidores públicos que a su elección--

(91) CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano, 3ª. Edi---ción, Editorial Siglo XXI, México 1983. Pág. 82.

consideran pertinentes, aunque nunca sea el más apto y tampoco el más capaz o antiguo como lo establece la ley, para ocupar los mejores puestos escalafonarios.

En opinión nuestra la Ley Burocrática es otro de los ordenamientos jurídicos que en el artículo 57, reviste de autoridad a los funcionarios de las dependencias del Estado, para monopolizar los sistemas escalafonarios de los trabajadores establecidos en las mismas dependencias.

Ley Burocrática:

Artículo 57.- Los titulares darán a conocer a las Comisiones Mixtas de Escalafón las vacantes que se presentan -- dentro de los diez días siguientes en que se dicte el aviso de baja o se apruebe oficialmente la creación de plazas de base.

Como podemos observar el titular de una determinada dependencia pública, tiene la facultad para dar a conocer las plazas vacantes a la Comisión de Escalafón en el término señalado por la ley. Sin embargo esta disposición no deja de ser espléndida para los trabajadores interesados en el escalafón, pero hasta ahí se queda en brillante, porque no se efectúa de esa forma, en virtud de que el titular informa de las plazas que no convienen a sus intereses y en el término que el cree-

conveniente más no en el mercado por la ley, convirtiéndose casi en dictador de los sistemas escalafonarios establecidos en la dependencia de que se trate.

Creemos que tiene razón al decir Juan Felipe Leal, "que en México se vive una dictadura constitucional de corte presidencialista. Finalmente, más no por ello menos importante, - los artículos 27 y 123 Constitucionales otorgan al Presidente de la República facultades casi omnímodas para legislar sobre las relaciones de propiedad y trabajo, transformándolo en el "árbitro supremo del país. (92)

Son precisamente éstas facultades las que dan lugar a toda una estructura corporativa. Que se va a encargar de manejar a los sindicatos y a las masas trabajadoras que componen a la burocracia del Estado.

Otro claro ejemplo de la influencia que tiene el Presidente de la República en representación del Estado en el escalafón de los empleados públicos del propio Estado, nos lo señala el Dr. Jorge Carpizo, cuando manifiesta "que el Presidente de la República tiene influencia a través de los nombramientos que ejerce sobre las Juntas de Conciliación y Arbitraje, así como en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje,

(92) LEAL, Juan Felipe. Op. Cit. Pág. 43.

traje, esa influencia se manifiesta mediante la supervisión-- que sobre ellos ejercen el Secretario del Trabajo y Previsión Social, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y el Secretario de Gobernación.

Agrega el mencionado jurista, su influencia se extiende a los grandes sindicatos que forman parte del PRI del cual el Presidente de la República es el jefe real".⁽⁹³⁾

La influencia de la que habla el citado jurista, quedo - demostrada en la realidad social en abril de 1988, cuando el Sindicato del Organismo Descentralizado Denominado Autotransporte de Pasajeros Ruta-100 se lanzó a la huelga exigiendo -- aumento salarial para sus trabajadores de un 50% y por ins-- trucciones del Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a los cuatro - - días de haber iniciado dicha huelga la declaró inexistente, - rescindiendo además el contrato de trabajo a todos los empleados de base sin previa indemnización, reinstalándolos poste-- riormente mediante las condiciones laborales que a su antojo- fijó el propio Departamento del Distrito Federal.

En torno a toda esa influencia, se ha dicho que el Presidente actúa como árbitro en las principales disputas obrero--

(93) CARPIZO, Jorge. Op. Cit. Pág. 157.

patronales, a veces en forma abierta, y en otras ocasiones,-- con cierta discreción. Se ha llegado incluso a afirmar que,-- aunque han brotado grandes movimientos huelguísticos ajenos a la voluntad del Presidente éste ha dado instrucciones para -- que se declaren nulos u inexistentes.

C O N C L U S I O N E S

- 1.- El Metro es un Organismo Público Descentralizado con -- personalidad Jurídica y Patrimonio Propios, la creación de estos organismos obedece a razones sociológicas más -- no políticas y jurídicas.
- 2.- El Metro adquiere su relación con el escalafón en base -- al Marco Jurídico establecido en el Apartado "B" del Ar -- tículo 123 Constitucional y por la Ley Federal de los - Trabajadores al Servicio del Estado.
- 3.- En la relación jurídica laboral que rige entre el Est -- do y sus servidores públicos existen disposiciones de - Derecho del Trabajo en extricto sentido y no de Dere -- cho Administrativo como lo señalan diversos administra -- tivistas.
- 4.- El escalafón en el Metro sirve para efectuar las promo -- ciones y ascensos de los trabajadores y para autorizar -- las permutas o cambios de adscripción a otras áreas de -- trabajo de los empleados que lo solicitan.
- 5.- Al ponerse en marcha el Sistema escalafonario para otor -- gar los ascensos al puesto inmediato superior es neces -- ario tomar en cuenta los factores escalafonarios como; - los conocimientos, la aptitud, la antigüedad, la disci --

plina y puntualidad.

- 6.- En la burocracia, el derecho colectivo del trabajo manifiesta la política de integrar comisiones mixtas de escalafón generalmente paritarias, cuya función es buscar la solución interna en los conflictos, de tipo laboral de manera que no trasciendan a los Tribunales.
- 7.- Cuando un trabajador no este de acuerdo con la resolución emitida por la Comisión Mixta de Escalafón del Metro, éste tendrá el derecho de interponer ante la propia comisión el Recurso de Revisión o en su defecto ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- 8.- Es necesario que se expida un estatuto especial para los empleados de confianza, a efecto de que sean objeto de protección en el ejercicio de sus funciones y derechos laborales en la misma forma que se hace con los miembros del Ejército, Armada y Servicio Exterior.
- 9.- La emisión del nombramiento, es un acto administrativo porque es el Estado el que fija las condiciones de trabajo y el particular es quien acepta o no el empleo.
- 10.- La suspensión de las relaciones individuales de trabajo en el nombramiento de los trabajadores del Estado, trae como consecuencia no ser tomados en cuenta para --

las promociones y ascensos escalafonarios.

- 11.- La influencia del Presidente de la República, se refleja en los grandes sindicatos de la burocracia, a ese monopolio de poder se debe la inoperancia del escalafón en el Metro.
- 12.- La falta de comunicación entre los sindicatos y sus -- trabajadores agremiados hace que estos últimos se mantengan ignorantes de la existencia de un Sistema Escalafonario.
- 13.- La obligación de los sindicatos se ve repercutida negativamente en sus funciones respecto de sus agremiados-- en la aplicación y funcionamiento del Sistema Escalafonario.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA Romero, Miguel. "Derecho Administrativo," 23a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1984.
- ACOSTA Romero, Miguel y DE LA GARZA Campos, Laura Esther. "De recho Laboral Bancario," Editorial Porrúa, S.A., México 1988.
- ARELLANO García, Carlos. "Teoría General del proceso," Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1984.
- BARRAGAN Barragán, José. "Derecho de la Comunicación," Editorial UNAM, México 1981.
- BRISEÑO Ruíz, Alberto. "Derecho Individual del Trabajo." Editorial Harla Harper Row Latinoamérica, Mexico 1985.
- CANTON M., Miguel. "Derecho del Trabajo Burocrático," Editorial Pac, México 1988.
- CABANELLAS, Guillermo. "Compendio de Derecho laboral, Tomo I," Editorial Bibliográfica Omeba, Buenos Aires Argentina-1968.
- CAMPERO, Guillermo y MENDOZA Lilia. "Relaciones Laborales en las Empresas Paraestatales de Transformación," Editorial Instituto Nacional del Trabajo, México 1986.
- CARPIZO, Jorge. "El Presidencialismo Mexicano," Tercera Edición, Editorial Siglo XXI, México 1983.
- CASTORENA, J. Jesús. "Manual de Derecho Obrero," Sexta Edición, Editorial COPY RIGHT, México 1984.
- CAVAZOS Flores, Baltasar. "Derecho laboral en Iberoamérica," Editorial Trillas, México 1981.

- CAVAZOS Flores, Baltasar. "Las 500 Preguntas Más Usuales sobre Temas Laborales," Segunda Edición, Editorial Trillas, México 1988.
- CAVAZOS Flores, Baltasar. "Comentarios a la Ley Federal de -- los Trabajadores al Servicio del Estado," Segunda Edición, Editorial Trillas, México 1989.
- DAVALOS, José. "Derecho del Trabajo Tomo I," Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1988.
- DE BUEN, Nestor, "Los Trabajadores de Banca y Crédito," Editorial Porrúa, S.A., México 1981.
- DE BUEN Néstor. "Derecho del Trabajo tomo II," Editorial Porrúa S. A., México 1987.
- DE LA CUEVA, Mario, "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo Tomo I," Décima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México - 1988.
- DE LA CUEVA, Mario. "El nuevo Derecho del Trabajo Mexicano Tomo II," Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México- 1986.
- FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo" 23a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1984.
- GUERRERO Euquerio. "Manual de Derecho del Trabajo," Undécima - Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1986.
- HERRAN Salvatti, Mariano y QUINTANA Roldán, Carlos F. "Legislación, Doctrina y Jurisprudencia Burocrática," Editorial Porrúa, S.A., México 1986.
- LEAL, Juan Felipe, "Estado Burocracia y Sindicatos," Octava Edición, Editorial el Caballito, México 1986.
- MAUZELIS, Nicos P. "Organización y Burocracia," Editorial Península, Barcelona 1973.

- MOZART Russomano, Víctor y BERMUDEZ Cisneros Miguel. "El Empleado y el Empleador", Editorial Cárdenas Editor y -- Distribuidor, México 1982.
- MUÑOZ Ramón, Roberto. "Derecho del Trabajo Tomo II", Editorial Porrúa, S.A., México 1983.
- SERRA Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo" Tomo I, Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1979.
- SIRVENT, Carlos. "La Burocracia", Editorial Edicol, S.A., México 1977.
- TRUEBA Urbina, Alberto. "El Nuevo Derecho del Trabajo" Tomo I, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México - - 1979.
- VALADES, Diego. "Derecho de la Educación" Editorial UNAM. México 1981.
- VILLEGAS Arbelaez, Jairo. "Derecho de los Trabajadores Estatales", Editorial Pazgo, Bogotá, D.E. 1979.

L E G I S L A C I O N

- CONSTITUCION Política, de los Estados Unidos Mexicanos 84a. - Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1990.
- LEY Federal del Trabajo, 57a. Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1989.
- LEY Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 25a.- Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1989.
- LEY Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- 25a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1989.
- JURISPRUDENCIA. Tesis 315 y 316, Semanario Judicial Cuarta Sa la, México 1985.
- REGLAMENTO, de las Condiciones Generales de Trabajo del S.T.C. Metro, México 1984.
- REGLAMENTO de Escalafón del S.T.C. Metro, México 1984.

DECRETO, por el cual se creó el S.T.C. Metro, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1969.

O T R A S

BARAJAS Montes de Oca Santiago. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III Instituto de Investigaciones Jurídicas, -- Editorial UNAM, México 1984.

DE PINA, Rafael. Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1981.

DICCIONARIO, Jurídico Mexicano Tomo IV, E - H, Editorial Porrúa, S.A., México 1985.

DICCIONARIO, de la Lengua Española, Décima Novena Edición, Madrid 1970.

MANUAL, de Inducción al Sistema de Transporte Colectivo Metro, México 1988.