



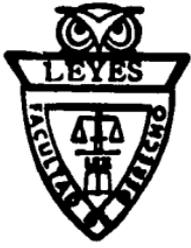
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

"LA PRIMA DE ANTIGUEDAD Y SU INCLUSION EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
PABLO GUERRA CUEVAS





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Índice

Introducción

Capítulo I. Marco Jurídico Conceptual

1.1	Concepto de Trabajador.....	1
1.2	Concepto de Trabajador al Servicio del Estado.....	4
1.3	La Antigüedad como un Hecho Generador de Derechos.....	15
1.4	Definición de Antigüedad.....	16
1.5	El Principio de la Estabilidad en el Empleo.....	17
1.6	El Principio de la Igualdad en la Declaración de Derechos Sociales.....	21
1.7	El Derecho de Antigüedad como Consecuencia de la Estabilidad en el Empleo.....	25

Capítulo II. Antecedentes.

2.1	El artículo 123 Constitucional.....	27
2.2	Su Origen.....	42
2.3	Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil.....	47
2.4	Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado (Reforma al Estatuto Jurídico).....	58
2.5	El Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos de México.....	63
2.6	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	65

Capítulo III. La Prima de Antigüedad.

3.1	La Prima de Antigüedad en el Artículo 162 de la Ley Federal del trabajo.....	68
-----	---	----

3.2	Requisitos para la Exigibilidad de la Prima de Antigüedad.....	71
3.3	La Prima Quinquenal y el Artículo 34 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	72
3.4	Naturaleza Jurídica de la Prima Quinquenal.....	73
3.5	Definiciones Legales entre la Prima de Antigüedad y la Prima Quinquenal.....	75

Capítulo IV. La prima de Antigüedad y su Inclusión en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

4.1	El Derecho de Antigüedad de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	78
4.2	Procedimiento Jurídico para que la Prima de Antigüedad sea incluida en la Ley Burocrática.....	79
4.3	Proceso Legislativo.....	83
4.4	Bases para el Establecimiento de la Prima de Antigüedad en la Ley Burocrática.....	85
	Conclusiones.....	91
	Bibliografía.....	93

**Al supremo Hacedor del Universo
por brindarme la dicha de vivir,
para poder culminar mi más
preciado anhelo.**

**A la Universidad Nacional Autónoma
de México, por haberme dado la
oportunidad de configurar entre sus
egresados, y darme la satisfacción de
verme realizado en la terminación de
mi carrera, en beneficio de mi patria y
del mío propio**

**A la Facultad de Derecho, con infinita
gratitud y respeto, por el incalculable
cúmulo de conocimientos adquiridos,
que han sido y serán fundamento de
mi carrera, en el noble desempeño
profesional de la misma a seguir en
lo futuro.**

A mi asesor por el apoyo brindado para la realización del presente - trabajo, y por el gran ejemplo profesional a seguir.

Al Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, por la - orientación para la culminación del presente trabajo.

Con todo respeto y cariño, a la memoria de mi madre la señora Rosa Cuevas Vergara. +

Con gran afecto a la memoria de mi amigo el señor Jesús Días Días

Con respeto y cariño para mi padre el Señor Facundo Guerra Pérez.

Con el afecto de siempre para mis hermanos
María Guerra Cuevas
Lucía Guerra Cuevas
Felisa Guerra Cuevas +

**Angélica Guerra Cuevas
Ignacio Cruz Guerra Cuevas**

**Con cariño y afecto a la memoria de mi
suegra y cuñadas
Ofelia Rivera Picazo +
Leonor Sosa Rivera +
Ma. Angeles Sosa Rivera +**

**Con todo mi amor, cariño y afecto de
siempre a mi esposa e hijo
Señora María del Rosario Sosa de Guerra y
Pablo Guerra Sosa**

**Con aprecio y cariño, para todos y cada
Uno de mis sobrinos directos, como de
Mis amistades.**

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto, proponer la inclusión de la Prima de Antigüedad de la Ley Federal del Trabajo a la Legislación Burocrática, definiendo dentro del Marco Jurídico Conceptual los conceptos básicos de aplicación al mismo, enfatizando la acepción de trabajador propiamente dicho como de trabajador al servicio del Estado, definiendo en él los diversos tipos de antigüedad como de principios laborales de carácter legal para su conformación.

Consecuentemente se especifican los antecedentes por virtud de los cuales, se dio origen, al actual Derecho del Trabajo, enmarcando el precepto Constitucional pilar del mismo y los acuerdos y estatutos que fincaron su creación.

Así mismo se hace referencia en especial a la Prima de Antigüedad, prestación ésta materia del presente estudio, preceptuándola de manera legal, enunciando sus requisitos y mencionando a su vez la Prima Quinquenal como la prevé la Ley Burocrática, detallando su naturaleza legal y consecuentemente definiendo a una y a otra de manera legal.

Por lo que consideramos que el Derecho del Trabajo es el resultado de las constantes luchas de la clase trabajadora a lo largo de la historia, con el fin de lograr mejores condiciones de trabajo y prestaciones económicas, que han quedado plasmadas en la Ley Federal del Trabajo, como normas protectoras frente a la explotación irracional por parte del patrón: así tenemos que dentro de la Legislación Laboral se encuentra la **Prima de Antigüedad**, prestación que es motivo del presente estudio.

En ese orden de ideas empezaremos por la prima de antigüedad, una prestación que se genera por el sólo transcurso del tiempo a favor de la clase trabajadora, la cual debe pagarse independientemente de cualquier otra prestación de carácter contractual a que tenga derecho el trabajador.

Por otro lado, el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su apartado A y B, no hace distinción alguna entre trabajadores, ya que dichos apartados expresan las bases sobre las cuales deberán regirse las condiciones de trabajo de empleados de la Iniciativa Privada y de los empleados públicos, y en tal sentido el presente trabajo tiene por objeto proponer la inclusión del pago de la prima de antigüedad, dentro de la Ley Burocrática, con el fin de reconocer la mencionada prestación a favor de los servidores o empleados públicos, que han prestado sus servicios para diversas entidades gubernamentales, por haber servido con su fuerza de trabajo a través de los años, lo que trae como resultado el que tengan derecho a que les sea pagada la prima de antigüedad, toda vez que de lo contrario se encontraría modificado el principio de equidad e igualdad a que tiene derecho en prestaciones la clase trabajadora, motivo por el cual el autor del presente estudio propone la inclusión de la ya referida prestación plasmada en el Artículo 162 de la Ley Federal del Trabajo a la Legislación Burocrática, por ser un derecho preferente y adquirido del cual debe gozar toda persona que presta sus servicios en forma subordinada, una vez que ha concluido la relación de trabajo, sea cual fuere la causa que la origine y tomando en consideración lo preceptuado por el Artículo 162 de la Ley Federal del Trabajo.

CAPÍTULO I

MARCO JURÍDICO CONCEPTUAL

1. Concepto de trabajador.

La relación laboral se establece entre dos personas. El trabajador ha de ser una persona física, de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 8º de la Ley Federal del Trabajo; trabajador es la persona que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

Del otro lado de la relación, puede encontrarse bien una persona física, una persona jurídico colectiva, o persona moral; no obstante hay cierta tendencia en el Derecho del Trabajo, hacia la despersonalización de la empresa, para convertirla en un concepto económico, predominando los valores reales sobre los personales.

La Condición de trabajador desde el punto de vista de la relación contractual, no es una realidad antecedente, sino que sigue a la celebración del contrato.

No se es trabajador por sí mismo, sino en la medida en que participa como sujeto de una relación de trabajo, no hay en consecuencia, un **status permanente de trabajador**: la condición se adquiere con la de sujeto de contrato de trabajo.

En opinión del Maestro Mario de la Cueva:

"Para determinar si una persona tiene o no el carácter de trabajador puede recurrirse a dos soluciones.

"Conforme a la primera, será trabajador, quien pertenezca a la clase trabajadora.

Respecto a la segunda, la condición de trabajador resultará del dato objetivo de ser sujeto de una relación de trabajo.¹

El primero de los criterios ha sido rechazado por tratarse de un concepto político económico que no es apto para explicar la categoría jurídica de trabajador.

Se considera que la idea de pertenencia a una clase social, no puede descartarse, fundamentalmente porque en algún momento, particularmente respecto de los altos empleados, el hecho de ser sujetos de la relación de trabajo, no los excluye del grupo de empresarios, hacia quienes se inclinan.

La fórmula objetiva que determina la condición de trabajador como un resultado y no un antecedente de la relación de trabajo, podría hoy ser puesta en tela de juicio en función del concepto "trabajador independiente" o "trabajador no asalariado" que las nuevas disposiciones legales y una parte importante de la doctrina empiezan a considerar seriamente.

En ese orden de ideas, es toda persona que realiza alguna actividad intelectual o material que implique un esfuerzo, independientemente del grado de preparación o cultura que ésta tenga.

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

Para el Maestro Mario de la Cueva:

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

¹ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Pág. 417 14^a Edición Porrúa México 1996

Hablamos en todo caso, de la subordinación técnico-funcional relacionada con la prestación de los servicios, sin que se constriña en forma alguna la dignidad o libertad de los trabajadores.”²

La cuestión del nombre con que debe conocerse a quién trabaja ha sido resuelta de muy diferentes maneras. Partiendo del supuesto de que la protección a los trabajadores surgió del fenómeno industrial, los primeros intentos de regulación se dirigían precisamente a los obreros, por ello, se denominó al Derecho del Trabajo, como Derecho Obrero.

En realidad, la expresión trabajador, es la que tiene mayor aceptación, de manera excepcional, en el Artículo 5, Fracción VII de la Ley Federal del Trabajo, la que utiliza la expresión “obrero”, a propósito del pago semanal de los salarios, y en razón de ello, se ha acostumbrado a denominar como obreros a los trabajadores manuales.

A continuación hablaremos de diversos tipos de trabajadores que la doctrina acepta.

Trabajadores de base, son aquellos que tienen una seguridad laboral establecida dentro de su área, empresa o lugar de trabajo; cuentan con planta y generalmente tienen el respaldo de los sindicatos para cualquier conflicto de carácter laboral o para la promoción para la obtención de ascensos o aumentos de salario.

Según Mario de la Cueva:

“Si bien es cierto que la estabilidad en el trabajo no tiene carácter absoluto, debe entenderse, sin embargo, como el derecho del trabajador a la Permanencia en su trabajo mientras cumpla con sus obligaciones laborales y no motive su separación justificada.”³

² Ibidem Pág. 34

³ Ibidem Pág. 56

Trabajadores de confianza, son aquellos que por la naturaleza de las funciones que desempeñan en una empresa o establecimiento o al servicio de un patrono en lo particular, ajustan su actividad a condiciones especiales en la situación de trabajo que, al ser de excepción dan a su contratación un carácter **suí generis**, acorde con las labores que realizan.

Si nos apegamos al criterio jurídico, trabajador de confianza es el protegido por la legislación laboral con las modalidades que corresponden a la actividad que desempeña, pudiendo ser ésta de inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general; así como las relacionadas con trabajos personales del patrono dentro de la empresa o establecimiento.⁴

Trabajador supernumerario. El término supernumerario se refiere a lo que está fuera de un número señalado o establecido.

Así pues, un trabajador supernumerario es aquella persona que está empleada en una oficina pública sin figurar en plantilla.

Trabajador por contrato de honorarios, es la persona que realiza alguna actividad, obra o prestación de servicios específica por la cual se le paga; es decir, se fijan los honorarios con relación al tipo de actividad, la duración de ésta, complejidad, especialidad de profesión, e incluso, basándose algunas veces en los aranceles que regulan la actividad de los profesionales.

1.2 Concepto de trabajador al servicio del Estado.

Antes de ofrecer el concepto de trabajador al servicio del Estado, en cuanto a su marco conceptual, en principio hablaremos brevemente de la Burocracia, por ser en esta organización donde se desempeña el trabajador en mención, en el entendido que

³ Ibidem. Pág. 56.

⁴ Cfr. BARAJAS MONTES DE OCA, Sergio. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo p-z. Pág. 3110 9ª Edición Editorial Porrúa U N A M. México 1996.

no debemos hacerlo de manera peyorativa como fue tratada la noción en el siglo XIX, en donde los críticos de los regímenes absolutistas lo emplearon para desprestigiar al funcionario al aludir a los procedimientos lentos, la actitud despótica (que en algunos **no ha desaparecido**) y el comportamiento incapaz de los gobiernos aristocráticos.

Al tratar lo referente a la Burocracia, en forma despectiva, se quería referir a un conjunto **de funcionarios torpes, incompetentes y al despliegue de una función pública**, que duplicaba los esfuerzos, acumulaba varios cargos en una sola persona y concentraba el control gubernamental en unas pocas manos.

Esta idea se reforzó a partir de las Leyes de Parkinson, que ridiculizó la acumulación de cargos y sostuvo la idea de que el número de funcionarios crecía en relación al trabajo a realizar.

Evidentemente, desde el punto de vista técnico al tratar el concepto Burocracia, ya no podemos referirnos a esta noción de forma despectiva y peyorativa, como ocurría en las épocas referidas y como en algunas ocasiones sucede en la actualidad.

Según Max Weber, hablar de Burocracia, significa aludir a la institución de una relación entre autoridades legalmente establecidas y funcionarios subordinados, que se caracteriza por ciertos derechos y deberes regulados por escrito; relaciones de autoridad entre categorías ordenadas sistemáticamente; nombramiento y ascenso basados en acuerdos contractuales y regulados en conformidad.

Destacando la preparación técnica y experiencia como requisitos formales de empleo, sueldos fijos en dinero, una estricta separación entre el cargo y el titular, en el sentido de que el funcionario no posee los Resortes de la administración y no puede apropiarse del cargo y el trabajador administrativo como ocupación exclusiva.⁵

⁵ Cfr. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. INAP. Abril - Septiembre 1988. Pág. 11 México.

Max Weber entendió con una claridad asombrosa los elementos esenciales de la Administración gubernamental, que hizo consistir fundamentalmente en el establecimiento de un orden legal basado en la creencia común de la legitimidad. De un orden legal que se expresa mediante normas escritas, precedentes judiciales, etc. Y que regulan el empleo de funcionarios que norman su comportamiento administrativo.

El concepto de Burocracia de Weber ha sufrido cambios sustanciales en los últimos decenios; varios elementos de la definición de Weber se han transformado, pues cuestiones que se tienen como estrictamente políticas se han convertido hoy en día en cuestiones esencialmente de carácter técnico-administrativas.

Anteriormente, la Administración Pública (nos referimos a los gobiernos occidentales) estuvo en manos de un grupo que compartía una ideología política común y por tal razón, tenían inmediato acceso a los cargos administrativos, y más que todo, como una especie de concesión y privilegio personal.

Posteriormente, con motivo de los intentos de la Reforma Administrativa en Inglaterra y Francia, principalmente, la tendencia se orientó en el sentido de terminar con el acceso a los cargos públicos como privilegios de una elite social y de ahí iniciar todo un proceso de democratización para el acceso a los cargos públicos.

Estas reformas administrativas tendían también a disminuir las arbitrariedades y a reducir las ventajas privadas. Reinhard Bendix sostiene que la separación del titular y el cargo, el nombramiento por méritos, la regulación contractual del ingreso y del ascenso, los salarios fijos, y otras medidas afines, pueden entenderse como la salvaguardia de la intrusión en la dirección de los negocios públicos, de los vínculos de parentesco, los intereses patrimoniales y la clientela política.

Según Bendix este aspecto negativo fue perdiendo importancia, hasta el punto de que la administración del gobierno por una elite social o por una camarilla política pasó a la historia.

La exclusión de cualquier sentimiento puramente personal sigue siendo un desideratum. al tiempo que una característica de la conducta oficial.

Lo mismo ocurre con la efectiva separación del titular y el cargo, empero en la mayoría de gobiernos modernos y los países occidentales. éstos y otros aspectos del empleo público son tratados rutinariamente por departamentos especializados en las diversas ramas de la administración de personal, que son ellos mismos un ejemplo de Burocratización, así como un instrumento para su despliegue.⁶

En opinión de Braulio Ramírez Reynoso Burocracia:

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

"Al evolucionar la organización social, se fue conformando la Burocracia. El término se convertía cada vez más, en expresión del poder público.

"No se debe pasar por alto que en las nacientes sociedades, cimentadas en la familia o en la tribu, los hombres se regían por órdenes verbales y por costumbres; las comunicaciones eran directas.

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

⁶ Ibidem, p. 12

Atenas y varias ciudades griegas tenían *funciones o magistraturas* que eran desempeñadas por ciudadanos, nombrados casi siempre por un año, y en ocasiones mediante sorteo.⁷

Guillermo Cabanellas, nos explica que:

Inicialmente los funcionarios no percibían remuneración, lo que constituye un dato distintivo en relación con la profesionalización moderna de los burócratas

El autor en cita, agrega que la apetencia natural de poder en el hombre y la celebridad pública entre los griegos, son la explicación de que hubiera siempre candidatos a ocupar cargos que de hecho eran cargas.

Cabanellas afirma, que desde la época de Pericles se instituyó el pago de una retribución diaria que fue conocida como *misthos*, percibida por gobernantes, soldados y miembros de los tribunales. El mecanismo de pago se denominaba *mitoforia*.

En Roma durante la República – a decir de Cabanellas – se multiplicaron instituciones y cargos públicos, como resultado del ascenso político y social de los plebeyos.⁸

Hitos en el ascenso y multiplicación de la Burocracia son: la división, en el Siglo III en Roma, de las funciones civiles y militares.

La instalación de los pueblos bárbaros en las penínsulas meridionales europeas, donde se mezclan con factores de ascendencia romanista y asimilan con su cultura sus instituciones.

⁷ RAMÍREZ REYNOSO, Braulio. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo A – CH. Pág. 365. 9ª. Edición. Editorial Porrúa UNAM. México 1996.

⁸ Cfr. CABANELLAS Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Págs. 13 y 14. Editorial Heliasta. Buenos Aires Argentina 1988.w

En plena Edad Media – apunta Cabanellas – los Estados cristianos europeos crean progresivamente, en sus foudos y señoríos, densas estructuras administrativas y una gran red Burocrática.⁹

El surgimiento de los Estados nacionales, fenómeno sociopolítico característico del Siglo XV, multiplica el número de empleados públicos al consolidarse las soberanías territoriales.

Dicha centuria estaba a punto de concluir, la imprenta reproduce miles de formularios y facilita todo tipo de resoluciones.

El Imperio napoleónico se desdobra y sistematiza en ministerio, secretarías, subsecretarías, direcciones nacionales y todo tipo de oficinas públicas.

Estos estratos administrativos se difunden no solo en Francia, sino en aquellos países que sufrieron las campañas del Primer Cónsul y fueron impactadas por la Revolución francesa.¹⁰

No puede entenderse a la Burocracia solamente como un frío y complejo andamiaje de unidades y oficinas públicas; es inherente a ella lo que muchos autores llaman **racionalización laboral**.

"En efecto, mientras se organizaban las funciones y se fijaban objetivos programáticos, los trabajadores al servicio del Estado lograban conquistas y reivindicaciones muy significativas.

"Entre ellas está el reconocimiento de su estabilidad en el empleo, un salario que en algunos casos llegaba a ser aceptable; y el reconocimiento de derechos de naturaleza colectiva, que van desde el contrato colectivo y la huelga hasta la facultad de sindicalización.

⁹ Ibidem. Págs. 15 y 16.

¹⁰ Cfr. MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. Ensayos sociológicos sobre la burocracia mexicana. Pág. 16. Revista Mexicana de Sociología. México 1941.

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

El término Burocracia es altamente equivoco, puede ser analizado desde diversos ángulos de las ciencias sociales. Existen casos de frontera en relación con el tratamiento de la administración pública. En nuestros días casi no puede hablarse de burocracia si no se alude también a la política y a la economía.¹¹

Difícil tarea representa responder a la interrogante de quiénes en México forman parte de la Burocracia. Gaetano Mosca, al tratar de clasificar en sus líneas fundamentales y todos los organismos políticos, desembocó en dos tipos: **el feudal y el burocrático.**

Mientras que en el primero tenemos las funciones directivas básicas ejercidas por los mismos individuos y al mismo tiempo en una componente de pequeños agregados sociales.

En el segundo, la actividad militar y casi todos los servicios públicos son ejercidos por empleados asalariados.

Desde esta última vertiente tendríamos en la burocracia mexicana, a todos los servidores públicos en todas las jerarquías del ejercicio del poder.¹²

Lo que importa desentrañar es qué se entiende por burocracia en su aceptación y función más cercanas.

¹¹ RAMIREZ REYNOSO, Braño. Op. Cit. Págs. 366 y 367.

¹² Ibidem. Págs. 367 y 378.

Para autores como Bertha Lerner, las burocracias florecen en todos los sistemas políticos sean totalitarios o liberales, constitucionales o anárquicos; la jerarquización y una clara división del trabajo les son inherentes.

Para la mencionada autora, la burocracia mexicana finca parte de sus bases en el presidencialismo, sobre todo a partir de 1990.

Los trabajadores al servicio del Estado lograban conquistas y reivindicaciones muy significativas; entre ellas está el reconocimiento de su estabilidad en el empleo, un salario que en algunos casos llegaba a ser aceptable, y el reconocimiento de derechos de naturaleza colectiva que van desde el contrato colectivo y la huelga hasta la facultad de sindicalización.

Diversas formaciones burocráticas fueron transplantadas desde la metrópoli europea a México y matizadas por la realidad ultramarina.

Simple oficinas o pequeños departamentos administrativos fueron el germen de lo que hoy conocemos como Secretarías de Estado.

Para Lerner hay que distinguir a la Burocracia que encabeza al Estado de las otras burocracias, puesto que se trata de la burocracia política.

En el Estado capitalista, como es el Estado Mexicano del siglo XX, florecen cuerpos jerarquizados con centralización y división del trabajo. Para la mencionada autora, la burocracia mexicana finca parte de sus bases en el presidencialismo, sobre todo a partir de 1990.

Del titular del Ejecutivo, deriva una estructura vertical de poder con líneas de mandato y obediencia, se produce asimismo una división del trabajo.

Burocracia, nos lleva al grupo político que está frente al Estado, requiere además de una tipificación, de una mayor concreción

En el Siglo XX mexicano, contemplamos de alguna manera a otras burocracias: la privada en la sociedad civil, la militar en el ejército, la confesional en las iglesias.

En el Estado capitalista como es el Estado mexicano del Siglo XX, florecen cuerpos jerarquizados, con centralización y división del trabajo, pero que no gobiernan.

Hay una burocracia gobernada, pero la que se sitúa en una posición de mando, es la burocracia gobernante.¹³

De lo anterior establecemos que el trabajador al servicio del Estado, es la persona física que presta sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de un nombramiento expedido por la autoridad competente.

La relación jurídica de servicio entre el Estado y sus trabajadores adquiere un matiz particular en relación con las demás condiciones de trabajo.

En esta relación, generalmente debe buscarse siempre la compatibilidad entre los derechos y beneficios de los trabajadores y el cumplimiento eficaz de la función pública por parte del Estado.

Los antecedentes de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, lo encontramos a partir de la época colonial; en las Leyes de Indias hay innumerables ordenanzas reales que contenían disposiciones relativas a la función pública.

Durante el México Independiente, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, de 1814, en varios de sus Artículos aludía a la citada relación.

¹³ Cfr. LERNER, Bertha. Una burocracia gobernante. Págs. 24 y 25. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM México 1955

La Constitución de 1824, en el Artículo 110 disponía la facultad del Presidente de la República, para nombrar y remover a sus colaboradores.

En el mismo sentido, encontramos regulación de la actividad de los trabajadores al servicio del Estado, en las Bases Constitucionales de 1836 y en la Constitución de 1857.¹⁴

A partir de este momento y hasta llegar a la Constitución de 1917, se promulgaron diversos decretos, leyes y circulares sobre la materia, entre los que destaca la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 Constitucionales, el Proyecto de Ley del Servicio Civil de los empleados federales de 1911, que pretendía dar derechos, garantías y estabilidad a los servidores públicos, que no prosperó.

Las relaciones de los trabajadores al servicio del Estado no fueron reguladas por el Constituyente de 1916 – 1917.¹⁵

En julio de 1929, el Presidente Emilio Portes Gil, presentó un Proyecto de Código Federal del Trabajo; aún cuando el proyecto no tuvo éxito, en él se manifestó el intento de reglamentar la actividad de los trabajadores al servicio del Estado.

La Ley Federal del Trabajo de 1931, en su artículo 2º. estableció que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio que se expidan.

Abelardo L. Rodríguez, en su calidad de Presidente de la República, expidió en abril de 1934, un acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil, que tuvo efímera existencia, por ser tachado de inconstitucional.

¹⁴ Cfr. DAVALOS, José. Diccionario Jurídico Mexicano Pág. 3107 . 8ª. Edición. Editorial Porrúa UNAM. México 1995.

¹⁵ Cfr. DAVALOS, José Op. Cit. Págs. 3107 y 3108.

En 1935, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) al tratar de buscar mejorar las condiciones de los servidores públicos, redactó un proyecto de Ley del Servicio Civil.

Lázaro Cárdenas publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1938, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

El Estatuto de referencia trataba de definir al trabajador al Servicio del Estado como toda persona que presta a los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

El Artículo 3º. establecía que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los Poderes de la Unión o las autoridades del Distrito Federal y los respectivos trabajadores. Dividía a los trabajadores de base y de confianza.

Los Artículos 7º Y 8º establecían que no serían renunciables las disposiciones del estatuto que benefician a los trabajadores y que la Ley Federal del Trabajo será supletoria.¹⁶

Adolfo López Mateos, presentó un proyecto de adiciones a la Constitución, mediante el cual se elevaron a rango constitucional las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado, destacando la preocupación presidencial por dichos trabajadores.

Una vez hecha la adición, el texto anterior a la reforma se convirtió en apartado A y el adicionado en apartado B.

¹⁶ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Pág. 55. Editorial Porrúa. México 1999.

Finalmente, se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963.¹⁷

Como ya fue explicado, el concepto de trabajador al servicio del Estado, data de 1938 y la regulación de su actividad a partir de 1963

1.3 La antigüedad como un hecho generador de derechos.

Las leyes y códigos laborales consideran diversos efectos de la antigüedad en el trabajo, que van desde cantidades en efectivo, preferencia en los ascensos (Artículo 50 LFTSE), seguridades en el caso de la reducción de la plantilla de trabajadores y otras ventajas, hasta servicios de carácter social.

Suelen estimarse como derivados de la antigüedad, los derechos de estabilidad en el trabajo; la jubilación, las vacaciones; la expedición de la constancia de servicios, la indemnización en caso de rescisión de la relación de trabajo por causa imputable al patrón o la procedente en el supuesto de incapacidad por riesgo no profesional; la prima de antigüedad; la preferencia frente a la existencia de plazas vacantes o de nueva creación, o en su caso la llamada "inmunidad" por faltas leves.

La Ley Federal del Trabajo, en su exposición de motivos, respecto a la antigüedad, establece que esta se deriva del solo hecho del trabajo, por lo que, al igual que las vacaciones, debe otorgarse a los trabajadores por el transcurso del tiempo, sin que por ello entre la idea de riesgo; o expresado en otras palabras, es una institución emparentada a la que se conoce como Fondo de Ahorro, que es también independiente de las prestaciones otorgadas por el Seguro Social.¹⁸

¹⁷ Cfr. DÁVALOS, José. Op. Cit. Pág. 3108.

¹⁸ Cfr. GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Pág. 13. Editorial Porrúa. México. 1979.

Sin lugar a dudas, la antigüedad es un reconocimiento al trabajador por su actividad, considerada por el legislador de la materia, desde 1931, hasta la fecha, como lo explicaremos a continuación.

1.4 Definición de antigüedad laboral

Es el nombre que se da al reconocimiento del hecho consistente en la prestación de servicios personales y subordinados por un trabajador a un patrón, mientras dure la relación contractual.

Existen dos tipos de antigüedad: la *genérica* que se obtiene de manera acumulativa, día con día, en tanto que el vínculo contractual no se extinga; y la de *categoría*, que no se circunscribe al tiempo en que se ha ocupado una profesión u oficio y sirve de base para obtener ascensos en el trabajo.

Los trabajadores de planta, los que suplan las vacantes transitorias o temporales y los que desempeñen labores extraordinarias o para obra determinada, que no constituyan una actividad normal o permanente de la empresa, tienen derecho a que en cada centro de trabajo se determine su antigüedad.

En caso de negativa del patrón o de inconformidad con el cómputo, el trabajador podrá ejercitar las acciones correspondientes para que se resuelva jurisdiccionalmente su antigüedad.

El tiempo de prestación de servicios es fundamental para una serie de expectativas de derecho que tiene todo trabajador.

Diversas son las disposiciones y previsiones legales y contractuales que avalan, el reconocimiento y protección de la antigüedad en el trabajo.

Existe obligación patronal de expedir constancias por escrito del número de días laborados o de los servicios en general; cuando la solicite el trabajador.

La antigüedad en el trabajo es protegida en forma muy especial por la Ley Federal del Trabajo, a tal grado que el Artículo 161 de dicho ordenamiento legal dispone que cuando la relación laboral tenga una duración mayor de veinte años, el patrón solo podrá rescindirla por alguna de las causas expresadas en el Artículo 47, que sea particularmente grave, o que haga imposible su continuación; el empleador, si así lo decide, puede imponer alguna corrección disciplinaria, siempre y cuando no se lesionen los derechos que se deriven de la antigüedad.

Será necesario que el trabajador reincida en la falta que motivó la conmutación de la sanción o que cometa otra igualmente grave, para que quede sin efecto esta tutelar disposición.

La prima de antigüedad es una importante prestación que consiste en el otorgamiento de doce días de salario por cada uno de los años de servicio prestados; su importe debe ser cubierto de acuerdo con lo previsto por la Ley Federal del Trabajo, en su Artículo 162; disposiciones colaterales y complementarias, los contratos colectivos de trabajo y los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia al respecto, y es una de las prestaciones que corresponden a los trabajadores en función de la antigüedad.

1.5 El principio de estabilidad en el empleo.

Gramaticalmente, estabilidad significa calidad de estable, firme o permanente.

El Maestro Mario de la Cueva, considera que es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y solo excepcionalmente de la del patrón y de

circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación que haga imposible su continuación.¹⁹

El principio de estabilidad en el empleo, se recoge en el Artículo 35 de la Ley Federal del Trabajo, al establecer que las relaciones de trabajo pueden ser para obra o tiempo determinado o por tiempo indeterminado, con la salvedad de que a falta de estipulación expresa la relación de trabajo será por tiempo indeterminado.

La permanencia en el trabajo se confirma en los Artículos 36 a 38 de la Ley Laboral que limitativamente indican la hipótesis en que pueden celebrarse relaciones por obra o tiempo determinado.

En el Artículo 39 se establece claramente que si vencido el término que se hubiese señalado subsiste la materia del trabajo, la relación quedará prorrogada por el tiempo que perdure dicha circunstancia.

En consecuencia, como garantía de la permanencia en el empleo, las relaciones laborales tienen duración indefinida, en tanto que subsista la materia del trabajo.

Al respecto el Doctor Héctor Santos Azuela, nos manifiesta que:

"Durante los años que siguieron a la promulgación de la Constitución de 1917, frente a los casos cada vez más frecuentes de despidos injustificados, el principio de la estabilidad en el trabajo se vio afectado por la ostensible contradicción entre las fracciones XXI y XXII del Artículo 123 del apartado A, que de origen atribuyó carácter potestativo al arbitraje.

"En consecuencia, la fracción XXII garantiza la estabilidad en el empleo, al permitir que el trabajador elija entre su indemnización o su reinstalación en el empleo,

¹⁹ DE LA CUEVA Mano. Op. Cit. Pág. 146

ante los supuestos de despido injustificado o por haber ingresado a determinada asociación o sindicato, o por haber participado en una huelga lícita.

"No obstante, la fracción XXI, reconoce que es potestad del patrón, someter sus diferencias al arbitraje o negarse a aceptar el laudo pronunciado por las juntas, substituyéndose la obligación de cumplir con el contrato de trabajo, mediante el pago al trabajador, de tres meses de indemnización, independientemente de la responsabilidad que resulte del conflicto.

"Ante tal contradicción, se reformó en el año de 1962, el texto de nuestra máxima ley, determinándose que la fracción XXI del Artículo 123 no sería aplicable a las acciones consignadas en la fracción XXII.

"Para algún sector de la doctrina, al existir la posibilidad de utilizar el trabajo por tiempo u obra determinados, la estabilidad en el empleo, debe entenderse como el derecho a conservarlo de acuerdo a la duración que reclame la propia naturaleza de las relaciones laborales, en tal virtud, la estabilidad no es por fuerza indefinida.

"Desde esta perspectiva, la permanencia en el empleo deberá subsistir hasta la terminación natural en cada caso de las relaciones laborales.

"En alguna ocasión se ha afirmado también que la vinculación indisoluble entre trabajadores y patrones dentro del marco de un sistema democrático, no solo es incompatible, sino utópica e innecesaria.

Que es prácticamente imposible obligar al patrón a proporcionar trabajo a los obreros, salvo que se trate de un régimen totalitario y abiertamente violatorio de las libertades de industria y trabajo.²⁰

²⁰ SANTOS AZUELA, Héctor, Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-II Págs. 1314 y 1315. . 8ª. Edición. Editorial Porrúa UNAM. México 1995

Para Mario de la Cueva, si bien es cierto que la estabilidad en el trabajo no tiene carácter absoluto, debe entenderse, sin embargo, como el derecho del trabajador a la permanencia en su trabajo mientras cumpla con sus obligaciones y no motive su separación justificada.

Por otra parte, la estabilidad representa también la fuente y garantía de otros derechos como la antigüedad, la preferencia, la jubilación, consecuencia de una situación objetiva que rebasa la voluntad unilateral de quien contrata y utiliza el trabajo.²¹

El carácter absoluto del derecho a la estabilidad en el empleo, se flexiona únicamente en las excepciones taxativas contempladas en el Artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo, misma que a continuación señalaremos:

- ◆ Trabajadores con antigüedad menor de un año,
- ◆ Trabajadores que laboren en contacto directo e inmediato con el patrón, cuando a juicio de la Junta, de acuerdo a las circunstancias del caso, no sea posible el desarrollo normal de las relaciones de trabajo,
- ◆ Trabajadores domésticos, y
- ◆ Trabajadores de confianza*

Conforme al Artículo 50 de la Ley Federal del Trabajo, los patrones deberán pagar a los trabajadores las siguientes indemnizaciones:

- ◆ Si la relación de trabajo fuere por tiempo determinado de un año, en una cantidad igual al importe de los salarios de la mitad del tiempo de los servicios prestados; si excediera de un año, en una cantidad igual al importe de los salarios de seis meses por el primer año y de veinte días por cada uno de los años siguientes en que hubiere prestado sus servicios;

²¹ Cfr. DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. Pág. 150

- ◆ Si la relación de trabajo fuere por tiempo indeterminado, la indemnización consistirá en veinte días de salario por cada uno de los años de servicio prestados;
- ◆ Además de las indemnizaciones a que se refieren las fracciones anteriores, en el importe de tres meses de salario y en el de los salarios vencidos hasta que se paguen las indemnizaciones.

El derecho a la estabilidad en el empleo se garantiza por otra parte, mediante el reconocimiento de que la sustitución del patrono no destruye ni afecta las relaciones laborales en la empresa, de conformidad con el Artículo 41 de la Ley Federal del Trabajo.

1.6 El principio de igualdad en la declaración de derechos sociales.

Los derechos sociales son las prerrogativas y pretensiones de carácter económico, social y cultural, reconocidas al ser humano, individual o colectivamente considerado. Hoy día se les designa con el término derechos económicos, sociales o culturales.

Hasta la Primera Guerra Mundial, las constituciones de la mayor parte de los Estados, y sus respectivos catálogos o declaraciones de derechos y libertades sólo incluían los referentes al ser humano como individuo y como ciudadano, y únicamente reconocían y garantizaban los derechos civiles y políticos.

Pronto los textos constitucionales serían sometidos a su actualización, conforme a una nueva concepción del orden jurídico de tendencia socialista, que daría lugar a los llamados *lato sensu*, derechos sociales producto del convencimiento de que **la libertad, la igualdad, la seguridad y dignidad** de todo individuo, para ser efectivas,

requieren de medios apropiados de subsistencia, de trabajo y de otras condiciones que reclaman la iniciativa, actividad y concurso del conglomerado social.²²

Así habrían de irrumpir en el marco jurídico de los derechos humanos, tanto a nivel nacional como en el orden internacional, los denominados actualmente como derechos económicos, sociales y culturales.

A nivel nacional, la concepción o idea de Derecho socialista exige que, al lado de los aspectos políticos, la Constitución adopte una definición expresa de las directivas económicas, sociales y culturales que habrán de inspirar y dar sustento a la vida comunitaria

A cumplir con tal exigencia, procedieron sucesivamente la Constitución Mexicana de 1917, la Declaración de Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado del 16 de enero de 1918, incorporada a la Constitución de la República Socialista Federativa Soviética Rusa el 10 de julio del mismo año; la Constitución alemana de Weimar de 1919; la Constitución de la República Española de 1931; la Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas de 1936 y la Constitución irlandesa de 1937.²³

Después de la Segunda Guerra Mundial, bajo la influencia de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la tendencia al reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, se extendió a todas las instituciones creadas con posterioridad a este instrumento internacional.

A nivel internacional, es a partir de 1919, con la adopción del Pacto de la Sociedad de Naciones y de la constitución de la Organización Internacional del Trabajo cuando se reconocen los derechos económicos, sociales y culturales, mencionados.

²² Cfr. RODRIGUEZ y RODRIGUEZ, Jesús. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H. Pág. 1068. 8ª. Edición. Editorial Porrúa UNAM. México 1995.

²³ IBIDEM. Pág. 1069.

Los llamados derechos sociales, se caracterizan por ser prerrogativas y pretensiones que los ciudadanos esgrimen frente a la actividad del Estado para exigirle a este el cumplimiento de sus obligaciones.

La formulación jurídica y constitucional de los derechos citados, ha quedado reconocida en los derechos civiles y políticos.

En el derecho mexicano, estos derechos se encuentran consignados en los Artículos 3, 4, 6, 27, 28 y 123, Apartados A y B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que actualmente nos rige, desde su promulgación el día 5 de febrero de 1917, consagró parte importante de su contenido a la regulación del trabajo y la seguridad social, a los derechos agrarios, al derecho a la educación y a diversos derechos económicos, sociales y culturales.

Con el tiempo, el catálogo de derechos económicos, sociales y culturales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ha venido enriqueciendo hasta agregar a los mismos el derecho al consumo, el derecho cooperativo y el derecho a la capacitación del trabajador.

El Maestro Jesús Rodríguez y Rodríguez, al respecto manifiesta:

"En el plano internacional, a escala mundial, la Declaración Universal de Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948, contiene en sus Artículos 22 a 27, una amplia y precisa lista de derechos económicos, sociales y culturales.

"No obstante, estos derechos se enuncian de manera más completa en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del 16 de

diciembre de 1966 y en vigor desde el 3 de enero de 1976, cuyas disposiciones, además pretenden crear obligaciones a cargo de los Estados partes.

"Este Pacto, al igual que el relativo a los derechos civiles y políticos, reconoce en su preámbulo que el ideal del ser humano libre, no podrá realizarse a menos que se creen condiciones tales que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos políticos y civiles.

"A nivel regional, las organizaciones respectivas han manifestado la tendencia a completar las normas universales en esta materia a través de instrumentos e instituciones a escala regional.

"Entre los instrumentos relativos a los derechos económicos y culturales, cabe mencionar, en orden cronológico, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Carta Americana de Garantías Sociales, ambas de 1948, la Carta Social Europeo de Seguridad Social, de 1964, la Carta Árabe del Trabajo de 1967 y la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, de 1969, cuyo Artículo 26, amén de ciertas disposiciones sobre la realización progresiva de estos derechos, en cuanto a su contenido simplemente hace un reenvío a las normas que a este respecto consigna la Carta de la Organización de los Estados Americanos de 1948, tal como fue reformada por el Protocolo de Buenos Aires, de 1968.²⁴

Cabe destacar en consecuencia, que en la segunda mitad del Siglo XX, la igualdad de los trabajadores ha sido motivo de preocupación de organismos nacionales e internacionales, lo cual debe reflejarse en los años posteriores.

²⁴ = ODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ, Jesús. Derechos Humanos. Págs. 17 y 18. Editorial UNAM. México 1981

1.7 El derecho de antigüedad como consecuencia de la estabilidad en el empleo.

La antigüedad es un signo característico de aquel trabajador que con su esfuerzo, disciplina y creatividad, debe ser reconocido por el patrón, quien fija las condiciones en que debe realizarse la relación laboral.

En realidad, la antigüedad se deriva del tiempo durante el cual el trabajador está vigente en un trabajo, gracias a determinado esfuerzo, por lo cual se hace acreedor al reconocimiento tanto por parte del patrón, como por parte de la ley, que como ya lo vimos concede privilegios laborales a la clase trabajadora.

La estabilidad en el empleo, genera la antigüedad, en virtud de que únicamente el trabajador estable, podrá conservar el empleo por un tiempo considerable, debido a que ha logrado un entendimiento importante con el patrón y su especial forma de concebir dicha relación de trabajo.

La antigüedad no debe ser entendida como una prestación, sino más bien debe ser concebida como una característica generada por el trabajador que entiende que su única y exclusiva obligación es *trabajar*.

La estabilidad en el empleo surge dentro del Derecho del trabajo como un principio creador de derechos para el trabajador, cuya finalidad es garantizarle su existencia hoy y asegurarle los medios necesarios para el futuro lejano.

Este principio otorga a la relación de trabajo el carácter de permanente y en cuanto a su duración, ello depende de la voluntad del trabajador, dado que éste no puede ser obligado a prestar sus servicios personales sin la justa retribución y, de manera excepcional a la del patrón cuando se incurre en el incumplimiento grave de sus obligaciones que hacen imposible la continuación de la relación de trabajo.

Así pues, la estabilidad en el empleo garantiza la permanencia del trabajador en su empleo y a su vez es fuente de otros derechos como la antigüedad y éste también es el sostén de una serie de derechos como son el pago de 20 días de salario por cada año de servicios para los casos de indemnización por la negativa del patrón a reinstalar a un trabajador, aumento de periodos vacacionales, ascensos, reajustes, prima de antigüedad o cualesquiera otros beneficios que estipule la contratación colectiva.

CAPITULO II ANTECEDENTES

2.1 El artículo 123 Constitucional.

Es sobradamente conocido el estado de cosas imperante en nuestro país que originó el estallido social conocido como la Revolución Mexicana.

Las condiciones de trabajo eran verdaderamente terribles: largas y agotadoras jornadas, de 14 o más horas, a cambio de un salario miserable que por lo mismo hacía necesario el que mujeres y menores pasaran a engrosar la fuerza de trabajo, desde luego en peor situación que el hombre adulto y en franca lucha contra éste por los puestos a desempeñar, ya que, como es de comprenderse fácilmente, el afán de lucro de los empresarios los llevaba a emplear la mano de obra más barata y menos exigente; carencia absoluta de prestaciones por riesgo o enfermedades del propio trabajo (no se diga por vejez o muerte); ausencia de medidas de higiene y de seguridad en los centros de labores; no se tenía derecho al descanso semanal remunerado; el salario, de por sí exíguo, no se pagaba siempre en efectivo, sino que existían las "tiendas de raya" en las que se proporcionaba al trabajador mercancía cuyo precio se descontaba de su paga, etcétera.

Contra tal estado de cosas reaccionó el Constituyente de Querétaro y produjo lo que se conoce como la **Primera declaración de derechos sociales**, al regular, en el artículo 27 de la Constitución, la propiedad territorial y en el 123 las relaciones entre capital y trabajo, estableciendo un sistema tutelar de los trabajadores. El precepto actualmente en vigor se divide en dos apartados: el "A", que rige las relaciones laborales entre trabajadores y patrones en general, y el "B", que establece las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores.

En el primero de dichos apartados se consagran las siguientes garantías obreras: Jornada máxima de ocho horas.

Dada la naturaleza más extenuante del trabajo nocturno, se establece para él una jornada máxima menor y se prohíbe el trabajo nocturno industrial para menores de 16 años y mujeres, así como el que desempeñen labores que impliquen riesgo para su salud o fuera de cierto horario (10 de la noche).

En virtud de que las labores nocturnas suponen un mayor desgaste de la fuerza de trabajo, se establece para él una jornada máxima de 7 horas.

Se prohíbe el trabajo de los menores de 14 años, en razón de que los niños, antes de atender a la satisfacción de sus propias necesidades, deben esperar que éstas sean satisfechas por sus padres y la sociedad, quienes deben velar por su correcto desarrollo.

Para los mayores de 14 años pero menores de 16, se dispone una jornada máxima de 6 horas, porque no pueden exigírseles la misma fuerza de trabajo que a un adulto, lo que indudablemente afectaría su normal desarrollo; aparte de que con la reducción de la jornada se persigue que puedan proseguir con su educación: Se precisa que los mayores y los menores de 16 años no podrán desempeñar trabajo nocturno industrial ni labores que impliquen riesgos para su salud, o después de las 10 de la noche para la mujer en establecimientos comerciales y con posterioridad a esta hora por los menores de 16 años en cualquier establecimiento, con lo que se persigue la protección de la salud y de la integridad física y moral de unos y otros.

Además, esta última limitación le permite a la mujer atender en horas adecuadas la satisfacción de diversas necesidades del hogar. Se fija el descanso semanas (un día cuando menos por cada seis de trabajo), que encuentra su razón de ser en motivos de orden orgánico (reponer energías) familiar (convivir más

estrechamente con los miembros de la célula social) y cultural (cultivo de alguna disciplina).

Dado que el futuro de la especie está vinculado más íntimamente con la mujer que con el hombre, se establecen una serie de medidas para otorgarle una protección especial antes y después del parto en beneficio suyo y de su hijo.

Para asegurar al trabajador y a su familia unas condiciones mínimas de vida, se establece el salario mínimo como la remuneración límite que debe percibir aquél por la prestación de servicios, más abajo del cual se considera que no pueden satisfacer las más apremiantes necesidades del trabajador y de su familia incluyendo la educación de los hijos y el disfrute de los placeres honestos. Los salarios mínimos pueden ser generales o profesionales, distinguiéndose entre los primeros los del campo respecto de los de la ciudad.

Se establece el principio de que a trabajo igual salario igual.

Se garantiza la efectiva entrega del salario mínimo al trabajador al exceptuarlo de embargo, compensación o descuento.

Se reconoce el derecho de los trabajadores de participar en las utilidades de la empresa, que se estima de justicia, sin que tal derecho implique el de intervenir en la administración de las empresas.

La base para el reparto la constituye la renta gravable determinada de acuerdo con la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Se precisa que el salario debe pagarse siempre en efectivo, aboliéndose definitivamente las tiendas de raya.

Se prescribe que, cuando por circunstancias extraordinarias que pueden ser eventuales o permanentes, se prolongue la actividad normal de la empresa, tengan que laborarse horas extras, los trabajadores percibirán como remuneración por ellas el 100% más de lo fijado para las horas normales, en razón de que se exige del trabajador un esfuerzo mayor que requiere de un mayor desgaste físico y mental y porque la prolongación de la actividad normal de la empresa significa una ganancia extra para la misma, que debe compartir con los trabajadores, limitándose la prestación del servicio a tres horas diarias y a tres veces consecutivas, para proteger fundamentalmente la salud del trabajador.

Se establece la obligación a cargo de los patrones de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, mediante la aportación de cuotas al INFONAVIT cuya creación se prevé.

Cuando los centros de trabajo están situados fuera de las poblaciones, se obliga al patrón a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios indispensables a la comunidad, y cuando la población de esos mismos centros exceda de 200 habitantes, el patrón hará una reserva territorial, que no será menor de cinco mil metros cuadrados para mercados, oficinas públicas y centros de esparcimiento.

Se prohíbe en todo centro de trabajo la venta de bebidas embriagantes y el establecimiento de casa de juego de azar.

Se obliga a las empresas de todo tipo a proporcionar capacitación o adiestramiento para el mejor desempeño de sus labores, a sus trabajadores.

Se prescribe que cuando los trabajadores sufran un accidente o enfermedad de trabajo, el patrón deberá pagar la indemnización correspondiente, a fin de compensar la pérdida de ingresos, temporal o permanente, de quien sólo cuenta con su trabajo para subsistir, derivada de la imposibilidad para desempeñarlo.

Se dispone que los patrones están obligados también a obedecer las normas sobre higiene y seguridad y a tomar las medidas necesarias tendientes a evitar los accidentes de trabajo, a fin de proteger la vida y la salud de los trabajadores.

Se proclama el derecho de los trabajadores y patrones a asociarse en defensa de sus intereses particulares.

El trabajador aislado no puede luchar contra el patrón, necesita de la unión de sus iguales para igualar fuerzas, a efecto de conseguir mejores condiciones de vida. Así, la asociación profesional constituye una garantía social a favor de los trabajadores.

Por esta parte, este derecho se otorga también en beneficio de los patrones en virtud del principio de igualdad, pues si bien un patrón puede él solo luchar contra sus trabajadores, cuando éstos cuentan con el apoyo de los de su clase, la lucha es difícil, además de que el contrato colectivo de trabajo en muchas ocasiones se pacta para varias empresas y la lucha en contra de una invariablemente trae aparejadas consecuencias en las otras.

Se reconoce a los trabajadores el derecho de huelga y a los patrones el derecho de paro, siempre y cuando se ejercite dentro de los límites y bajo condiciones que la propia Constitución señala.

La huelga es el derecho de suspender las labores en la empresa por la mayoría de los trabajadores con objeto de lograr el equilibrio entre el capital y el trabajo. Durante ellas las relaciones individuales de trabajo y los derechos y obligaciones que son su consecuencia no se terminan, sino que quedan en suspenso. Anteriormente la huelga implicaba el incumplimiento de cada contrato individual de trabajo, por lo que el patrón los podía dar por concluidos, además de que la mayoría huelguista no podía, legalmente, impedir el trabajo de la minoría no huelguista o la continuación de las labores en la empresa.

Con el reconocimiento efectuado por la Constitución, las minorías no huelguistas tienen prohibido reanudar las labores y ejecutar acto alguno que vaya contra el derecho de la mayoría. Por su parte, el patrón debe abstenerse de realizar actos que atenten contra el ejercicio del derecho de huelga.

El paro es el derecho del patrón a suspender las labores en la empresa, previa aprobación de la autoridad laboral, a fin de mantener los precios de los productos que elabora con un margen de utilidad, cuando el mercado se encuentra saturado

Se establecen, para resolver las controversias que surjan entre los trabajadores y patrones, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, formadas por igual número de representantes de ambas clases sociales y uno del gobierno.

Se precisa que el patrón que despida a un trabajador sin causa justificada debe reinstalarlo o indemnizarlo, quedando la opción a decisión del trabajador.

Se reconoce la primacía de los créditos a favor de los trabajadores sobre todos los demás, en los casos en que tengan que convivir con otros acreedores del patrón.

En las deudas, que se heredaban de generación en generación, se consagra la intransferencia de ellas a los familiares del trabajador, de manera que de sus deudas sólo será responsable el propio trabajador hasta por el importe de un mes de sueldo, por lo que la cantidad que exceda de este límite no podrá exigirse por el patrón.

Los derechos establecidos a favor de los trabajadores son imperativos y deben necesariamente cumplirse, aún en contra de la voluntad del trabajador. De ahí que se consigne la irrenunciabilidad de los mismos y se establezca que no producirán efecto, aunque se convenga expresamente en ellas, aquellas condiciones que se aparten de los derechos otorgados por la Ley, que son inderogables por la voluntad de las partes.

Se prevé la expedición de la Ley del Seguro Social, que tiene por objeto proteger al trabajador y a su familia contra riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, proporcionándoles, atención médica, pago de pensiones, jubilación, indemnización, etcétera

El 27 de julio de 1990 se derogó el quinto párrafo del artículo 28 que contemplaba la estalización de la banca y, por ello dentro de esta reforma se modifica la fracción XXXI inciso a, adicionando el punto 22 del artículo 123 apartado "A", con objeto de contemplar de nueva cuenta los servicios de banca y crédito

En la fracción VI del apartado "A" del artículo en comento, se establece que los salarios mínimos serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas de actividades económicas o en profesiones, oficios o trabajos especiales. De lo expuesto se desprende que el autor de la reforma pretende aclarar el texto anterior según el cual los mínimos generales regirán en una o varias zonas económicas, y los profesionales en ramas determinadas de la industria y del comercio. Se considera medular en el cambio la desaparición del párrafo tercero referente a los trabajadores agrícolas, para que la percepción de estos comprendida quede en el concepto de **salario mínimo general**; de esta manera se evita la duplicidad anterior, la cual propiciaba que esta clase percibiera remuneraciones ligeramente inferiores a las que recibían obreros y trabajadores citadinos, lo cual era inequitativo.

En el párrafo final de la fracción en comento se establece que los salarios mínimos serán fijados por una comisión nacional, la cual podrá auxiliarse con las comisiones especiales de carácter consultivo que estime necesarias. Este texto difiere notablemente del anterior, de acuerdo con el cual los salarios mínimos se fijaban por comisiones regionales y se sometían para su aprobación a una comisión nacional.

El apartado "B", que disciplina las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, consagra en lo general los mismos principios anteriormente examinados, aunque también establece aspectos propios de esta relación de trabajo.

La adición de la fracción XII bis, en este ordenamiento, tuvo el propósito de incluir a los empleados y trabajadores de la banca nacionalizada en diciembre de 1982, dentro del régimen de relaciones de trabajo con el gobierno, y por lo tanto quedaban excluidos de la competencia de la Ley anterior, dentro de la especialidad de servicios prestados a instituciones de crédito y organismos auxiliares. Sin embargo, el 27 de junio de 1990 se publica en el Diario Oficial el Decreto de reforma, a través del cual se deroga el párrafo quinto del artículo 28 que contempla la estatización de la banca y, con ello, se regresa al esquema de economía mixta, restableciendo la estructura, principios y tendencia de la Constitución original de 1917; es por ello que la fracción descrita se reformó con el Decreto mencionado estableciendo que sólo las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano registrarán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado. Con fecha 20 de agosto de 1993, se reforma la fracción XIII bis del apartado B del artículo 123, adicionando a esta fracción el Banco Central, para ubicar con toda precisión el régimen laboral al que deben sujetarse las entidades que formen parte del sistema bancario mexicano (apartado "B")

La fracción XII del apartado B se adicionó con objeto de establecer una instancia resolutoria de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos, la cual se encomienda al Consejo de la Judicatura Federal, con excepción de los conflictos que se generan entre la propia Suprema Corte de Justicia y sus propios empleados, en cuyo caso será la propia Corte la que resuelva sus particulares conflictos.

Este artículo es la base del Derecho del Trabajo, razón por la cual consideramos pertinente en principio definir esta rama jurídica.

Para el maestro Héctor Santos Azuela.

"Es el conjunto de principios, instituciones y normas que pretenden realizar la justicia social dentro del equilibrio de las relaciones laborales de carácter sindical e individual"²⁵

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

Según de Bueno Lozano, es necesario señalar que para una visión integral del Derecho del Trabajo, deberá ser entendido como ordenamiento y como ciencias.

Es decir, como un cuerpo normativo que regula la experiencia de trabajo, con miras a la actuación de la justicia social en las relaciones laborales.

Como ciencia, articulada en un sistema de reconocimiento, orgánico y comprensivo, que estudia y explica el fenómeno jurídico de la vida laboral.²⁶

El signo distintivo de ambas definiciones, es la justicia social, por ello consideramos prudente definir esta especie de justicia.

Alfredo Adame Goddard, en relación con este concepto, nos explica lo siguiente: "Por justicia social propiamente se entiende el criterio que rige las relaciones entre los individuos y la sociedad, sea considerado el punto de vista de los derechos de la sociedad y el punto de vista del derecho de los individuos.

²⁵ SANTOS AZUELA, Héctor. Op. Cit. Pág 982.

²⁶ Cfr. BUEN LOZANO, Néstor de. Derecho del Trabajo. Tomo I. . Pág 45. 2ª. Edición. Editorial Porrúa. México 1981.

Esta justicia social se opone a la justicia particular, o privada que rige las relaciones de intercambio de bienes entre los particulares.²⁷

Algunos autores estiman que además de las tres especies conocidas de justicia (legal, distributiva y conmutativa) existe una nueva especie, la **Justicia social**.

La justicia social es en este esquema, el criterio conforme al cual ha de repartirse la riqueza a fin de superar el antagonismo entre capitalistas y trabajadores.

La justicia social se distingue de las demás por sus fines, en virtud de que esta contempla las relaciones entre poseedores e indigentes.

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

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

En su estructura general, el Derecho del Trabajo, abarca las siguientes disciplinas:

- ◆ El derecho individual del trabajo que comprende a su vez, la autonomía privada en las relaciones laborales; las condiciones generales de trabajo y los regímenes especiales de trabajo.

²⁷ ADAME GODDARD, Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I - O. Pág. 1909 8ª. Edición. Editorial Porrúa UNAM, México 1995

- La **previsión Social**, dentro de la que se incluye el trabajo de mujeres, el estatuto laboral de los menores, el derecho habitacional, el régimen sobre seguridad, la capacitación profesional y los riesgos de trabajo
- El **derecho sindical** que incluye la organización profesional, el pacto sindical o contrato de trabajo de tipo colectivo y el derecho de huelga
- La **administración laboral** que comprende la naturaleza, organización y funciones de las autoridades del trabajo, y
- El **derecho procesal del trabajo**.²⁸

Como ordenamiento que atiende a las personas como bien fundamental y aspira a su mejoramiento moral y espiritual, el Derecho del Trabajo ya no puede concebirse como un estatuto que regula el intercambio de prestaciones patrimoniales entre trabajadores y patrones.

No constituye tampoco, la regulación formal de las conductas exteriores en las relaciones obrero patronales.

Por su pretensión de realizar el bien común y la dignificación de los trabajadores, un importante sector de la doctrina la considera una subespecie del derecho social, un **tertium genus**, insertado en la tradicional dicotomía tradicional derecho público – derecho privado.²⁹

Dentro de las corrientes doctrinales que explican los fines del Derecho del Trabajo, un buen sector resalta su carácter **tuitivo** y **nivelador** destinado a coordinar la acción contrapuesta de los trabajadores y de los patrones mediante una mutua comprensión de intereses.

²⁸ Cfr. SANTOS AZUELA, Hector, Op. Cit. Pág. 962.

²⁹ BUENLOZANO, Néstor de Op. Cit. Pág. 50

Por tal razón se ha afirmado que si su origen fue clasista, el Derecho del Trabajo fue evolucionando hacia un nuevo ordenamiento de superestructura, dirigido a superar las tensiones entre las clases; socialmente calculador y de equilibrio, para armonizar las relaciones entre los factores de la producción.

En sentido inverso, otra corriente de autores, estima que la lucha de clases por su carácter irreconciliable, atribuye al Derecho del Trabajo no tan sólo la función de tutelar, nivelar y dignificar a los trabajadores, sino también de promover su reivindicación total mediante la instauración del Estado socialista.

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

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

Otro fin, político y mediato, orientado a la reivindicación social de los trabajadores mediante la instauración de un régimen justo y más perfecto.³⁰

Igualmente, el Maestro Federico Jorge Gaxiola Moralla, en el Diccionario Jurídico Mexicano, en la Voz Derecho Social, ubica al Derecho del Trabajo, por esta razón hablaremos en este apartado del Derecho Social.

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

Tradicionalmente, se han clasificado las normas jurídicas en normas de Derecho Privado y normas de Derecho Público.

³⁰ Cf. CASTOREÑA, José de Jesús. Manual de Derecho Obrero. Edición del autor. México 1971. Págs. 32

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

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

La desarticulación del Derecho del Trabajo, del Derecho Civil, y las conquistas obreras se elevaron a rango legal, produjeron un ordenamiento jurídico incompatible con las nociones de Derecho Privado y Derecho Público y que quedaba en consecuencia, fuera de la clasificación tradicional.

Con la autonomía de los derechos del trabajo y agrario, con la regulación de la seguridad y asistencia sociales y con el surgimiento del Derecho Económico, se constituyó un conjunto de ordenamientos jurídicos con características distintas a la del Derecho Público y a las del Privado, empero, comunes entre sí, por las siguientes razones:

1.- No se refieren a individuos en general, sino en cuanto integrantes de grupos sociales bien definidos;

2.-Tienen un marcado carácter protector a los sectores económicamente débiles;

3.- Procuran establecer un sistema de instituciones y controles para transformar la contradicción de intereses de las clases sociales en una colaboración científica y en una convivencia justas;

4.- Son de índole económica; y

5.- Tienden a limitar las libertades individuales, en pro del beneficio social.³¹

El Maestro Lucio Mendieta y Nuñez, sostiene con relación al Derecho Social lo siguiente:

“Aun cuando el contenido de estos ordenamientos sea heterogéneo, su objeto establece entre varios aspectos de ese contenido de unidad esencial y se agrupan dichos ordenamientos, en una categoría que implica esa unidad esencial y se caracteriza por los rasgos comunes a ellos: **el derecho social**.”³²

El Derecho Social debe su contenido a una nueva concepción del hombre por el Derecho. Si la concepción jurídica individualista, de donde emana el Derecho Privado, se oriente hacia un hombre idealmente aislado y a quien se supone igual a los demás y al margen de todo vínculo social; la concepción del hombre de donde emana el Derecho Social, no conoce simplemente personas; conoce trabajadores y patrones, terratenientes y campesinos, obreros y empleados, destacando la posición social de poder o de impotencia de los individuos para dictar medidas contra la impotencia social.

Para el Derecho Social, la igualdad humana no es el punto de partida, sino la aspiración de todo orden jurídico.³³

De acuerdo con las características enumeradas, se ha modificado la clasificación del orden jurídico positivo, colocando al Derecho Social entre el Derecho Público y el Derecho Privado.

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

³¹ Cfr. GAXIOLA Y MORAILA, Federico Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D – H. Editorial Porrúa UNAM. México 1995. 8ª. Edición. Pág. 1040.

³² MENDIETA y Nuñez, Lucio. Derecho Social. Editorial Porrúa. México 1980. 3ª. Edición. Pág. 54

³³ Cfr. RADBRUCH, Gustavo. Filosofía del Derecho. Revista de Derecho Privado. Madrid España 1987Págs. 162 y 163.

"El Derecho del Trabajo regula las relaciones obrero patronales y trata de todas las garantías en el desempeño de sus actividades. Protege al trabajador en tanto es miembro de esa clase.

El Derecho Agrario regula la equitativa distribución de la tierra y su explotación en beneficio del mayor número de campesinos y a la sociedad por el volumen y costo de la producción agrícola ganadera."³⁴

El Maestro Lucio Mendieta y Núñez, nos explica que:

"El Derecho Económico tiende a garantizar un equilibrio, en un momento y en una sociedad determinada, entre los intereses particulares de los agentes económicos públicos y privados y un interés económico general y tiene una finalidad puramente social: poner al alcance de las masas, elementos de trabajo y de vida."³⁵

El Derecho de Seguridad Social procura poner a cubierto de la miseria a todo ser humano. Es un Derecho de clase porque se dirige a proteger a quienes sólo cuentan con su trabajo personal como fuente de ingresos y los protege en la enfermedad, la invalidez, la desocupación y la vejez.

El Derecho de Asistencia Social considera los intereses y las necesidades de quienes no pueden trabajar ni procurarse las atenciones médicas, de alimentación, de indumentaria, de habitación que requieren, constituyéndose instituciones jurídicas con características ajenas al Derecho Público y al Derecho Privado.

El Derecho Cultural se integra con las leyes que regulan la instrucción y la educación de todos los grados, clases y aspectos, procurando ofrecer las condiciones necesarias para una buena educación de todos.³⁶

³⁴ GAXIOLA y MORAILA, Federico Jorge. Op. Cit. Pág. 1041.

³⁵ MENDIETA y NUÑEZ, Lucio. Op. Cit. Pág. 75.

³⁶ GAXIOLA y MORAILA, Federico Jorge. Op. Cit. Pág. 1041.

Gustavo Radbruch, concluye afirmando lo siguiente:

"El carácter de un ordenamiento jurídico se expresa con mayor claridad por las relaciones que en él tienen, uno frente al otro, el Derecho Público y el Derecho Privado y por el modo en que se reparten las relaciones jurídicas entre ambos Derechos.

La transformación que ahora vivimos del Derecho Social en Derecho Liberal se revela, en las nuevas limitaciones del Derecho Público impuestas al Derecho Privado, en especial a la propiedad y a la libertad contractual y constituye un notable avance hacia la justicia social."³⁷

En conclusión, podemos considerar que el Artículo 123 constitucional, es la base del Derecho del Trabajo, del Derecho de la Seguridad Social y ha influido poderosamente en otras ramas jurídicas como el Derecho Económico entre otros.

2.2. Su origen

La historia de la humanidad puede afirmarse que ha sido una lucha constante para alcanzar la libertad y el respeto a la dignidad del hombre. El Derecho del Trabajo nació bajo este signo.

El trabajador se halló desarmado frente a la fuerza de los grandes capitales, en su perjuicio laboraba jornadas humanas extenuantes por un salario miserable, sin derecho para exigir prestaciones económicas en caso de enfermedad, invalidez o muerte, en tanto que las mujeres y los niños entraron a engrosar la clase trabajadora, en competencia con el hombre adulto y en peores condiciones que este y también sin protección alguna.

³⁷ R-DRBRUCH. Gustavo Op. Cit. Pág. 168.

El auge del individualismo, el crecimiento de los grandes capitales y el surgimiento del liberalismo económico que sostenía la no-intervención del Estado en la relación entre trabajadores y patrones fueron tres causas que unidas condujeron a un régimen de injusticia, pues los poseedores de los medios de producción imponían a la mayoría de desposeídos de trabajo cada día condiciones más arbitrarias.

La lucha obrera por dignificar el trabajo se iba a acentuar a lo largo del Siglo XIX. El clamor surgido en todos los países originó diversos movimientos ideológicos que iban a proponer diferentes soluciones, en busca de una justicia que aquellas sociedades negaban a los desheredados.

El Derecho del Trabajo apareció en Europa, precisamente como resultado de esa situación, en los últimos años del Siglo XIX, afirmando contra el liberalismo todavía imperante, el principio de que es un derecho y deber del Estado intervenir en las relaciones entre obreros y patrones y proteger a los primeros con leyes que les garanticen un mínimo de bienestar social y cultural.³⁸

En México, durante la pasada centuria no existió el Derecho del Trabajo. En su primera mitad siguieron aplicándose las reglamentaciones coloniales: las leyes de Indias, las siete Partidas y la novísima recopilación. Pero la situación de los trabajadores había empeorado como consecuencia de la inestabilidad social, política y económica de esos primeros años de nuestra vida independiente.

La Constitución de 1857 consagró la Declaración de Derechos que establecía los que gozaban los hombres frente al Estado y la sociedad, la filosofía que se impuso en la Asamblea del Constituyente de 1857 fue la liberal, con su sentido individualista, y la creencia de que el libre juego de las fuerzas económicas excluye al poder público de toda intervención en ese importante campo de la actividad humana.

38 Cfr. Mexicano: esta es la Constitución. . Págs. 365 y 366 . Comentada por Rabasa Emilio C. y otro. Editorial Miguel Porrúa.

Sin embargo, dos veces se elevaron ya en el seno de aquel ilustre Congreso subrayando las injusticias sociales que tal régimen jurídico propiciaba: Ignacio Vallarta e Ignacio Ramírez, el célebre Nigromante, quien manifestó con conceptos avanzadísimos para su época: "El grande, verdadero problema social, es emancipar a los jornaleros de los capitalistas; la resolución es sencilla y se traduce a convertir en trabajo el capital. Esta operación exigida imperiosamente por la justicia, asegurara al jornalero no solamente el salario que conviene a su subsistencia, sino un derecho a dividir proporcionalmente las ganancias con el empresario. La escuela económica tiene razón al proclamar que el capital en numerario debe producir un retiro, como el capital en efectos mercantiles y en bienes raíces; pero los economistas completarán su obra, adelantándose a las aspiraciones del socialismo, el día en que concedan los derechos incuestionables a un rédito, al capital trabajo. Señores de la Comisión, en vano proclamaréis la soberanía del pueblo mientras privéis a cada jornalero de todo el fruto de su trabajo..."³⁹

Bajo el sistema liberal, que falsamente suponía iguales a poseedores y desposeídos, y por el incremento que alcanzó la industria en los últimos años del Siglo XIX, la situación de los asalariados fue cada vez más injusta y así, la explotación y la miseria a la que parecían condenados los condujo a los hechos de Cananea y Río Blanco, en la primera década del Siglo XX.

El 1º. De julio de 1906, el Partido Liberal que dirigía Ricardo Flores Magón, publicó un manifiesto, valiente y generoso programa a favor de una legislación del trabajo. En él están señalados los derechos que deberían gozar los obreros y los campesinos para dignificar sus vidas. Pero el Derecho mexicano del Trabajo es obra de la revolución constitucionalista, fue el grito de libertad de los hombres explotados en fábricas y talleres militantes en la Revolución, el que originó las primeras leyes del trabajo.

³⁹ Ibidem Pág. 356

El 8 de agosto de 1914 se decretó en Aguascalientes la jornada de nueve horas diarias, el descanso semanal y la prohibición de disminuir los salarios. Posteriormente, el 15 de septiembre de 1914 en San Luis Potosí, el 19 de septiembre del mismo año, en Tabasco y en Jalisco el 7 de octubre, se promulgaron disposiciones que reglamentaban algunos aspectos de las relaciones obrero patronales, entre otras las referentes al salario mínimo, a la jornada de trabajo y trabajo de los menores, principalmente.

El 19 de octubre de 1914, el general Cándido Aguilar expidió la Ley del Trabajo para el Estado de Veracruz, que principalmente fijaba el salario mínimo, la jornada de trabajo y la protección en caso de riesgos profesionales, y un año después apareció en esa misma entidad, la primera Ley de Asociaciones Profesionales.

En el año de 1915, en el estado de Yucatán, se promulgó una Ley de trabajo que reconocía y daba protección a algunos de los principales derechos de los trabajadores. Tales son los antecedentes legislativos y sociales del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el día 5 de febrero de 1917.⁴⁰

En el seno del Congreso de Querétaro, al discutirse el proyecto del Artículo 5º. Tuvo lugar uno de los debates más memorables. Entre otros los diputados Héctor Victoria, obrero yucateco, Heriberto Jara, Froilan C. Manjares, Alfonso Cravioto y Luis Fernández Martínez intervinieron defendiendo la tesis de que se consagrara en el texto constitucional, en contra de lo que afirmaba entonces la doctrina jurídica imperante en el resto del mundo, las bases del derecho de los trabajadores.

De Manjarrez son estas palabras: "A mí no me importa que esta Constitución esté o no dentro de los moldes que previenen los jurisprudenciosos... a mí lo que me importa es que dé las garantías suficientes a los trabajadores."

⁴⁰ Ibidem. Págs 366 y 367.

Alfonso Cravioto expresó: El problema de los trabajadores, así de los talleres como de los campos, así de las ciudades como de los surcos, así de los gallardos obreros como de los modestos campesinos, es uno de los más hondos problemas sociales, políticos y económicos de que se debe ocupar la Constitución, porque la libertad de los hombres está en relación con su situación cultural y con su situación económica.”

El diputado Fernández Martínez dijo con palabras apasionadas: “... los que hemos estado al lado de esos seres que trabajan, de esos seres que gastan sus energías, que gastan su vida, para alimentar a sus hijos; los que hemos visto esos sufrimientos, esas lágrimas, tenemos la obligación imprescindible de venir aquí, ahora que tenemos la oportunidad, a dictar una ley y a cristalizar en esa ley los anhelos y todas las esperanzas del pueblo mexicano.”

Y así, merced al esfuerzo creador de aquellos hombres representativos del movimiento revolucionario, surgió la primera declaración constitucional de derechos sociales de la historia universal.

El Artículo elaborado por el Congreso de Querétaro regía sólo para los trabajadores contratados por particulares. **Los empleados del estado no quedaban protegidos por la Constitución.**⁴¹

Para suplir tal deficiencia, el Congreso Federal aprobó, en 1930, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión; y el 21 de octubre de 1960 se adicionaba el Artículo 123 con el Apartado B, que contiene los principios rectores de la relación de trabajo entre el Estado y los Servidores Públicos.

Este artículo, junto con el Artículo 27 Constitucional, constituyen las más importantes y progresistas realizaciones sociales de la Revolución Mexicana, pues el 27 contiene el supremo principio de que la tierra debe ser de quien la trabaja, en el artículo

⁴¹ Ibidem. Págs 367 y 368

123 la directriz fundamental consiste en impartir la más plena protección al mejor patrimonio del hombre: **Su trabajo**.

El artículo 123 establece las garantías más importantes para los trabajadores, que forman la sociedad, al igual que los campesinos una clase económica débil.

Tales garantías tienen categoría constitucional para evitar que puedan ser violadas a través de leyes ordinarias o medidas administrativas.

Así, gracias a la valiente decisión de los diputados de 1917 alcanzaron jerarquía constitucional principios que rigen y protegen al trabajo humano, por primera vez en el mundo.

Mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 19 de diciembre de 1978, se declaró **El derecho al trabajo**.

Lo anterior, pretende establecer que cada persona (dentro de la edad que establece la ley) tiene derecho a trabajar y además a que su labor sirva para dignificarla como ser humano y con ella contribuya al bienestar social, pues es cierto que sólo a través del trabajo de sus hombres y de sus mujeres pueden aspirar los pueblos a tener un nivel decoroso de existencia, y una aceptable calidad en la vida de sus habitantes.

Al derecho de cada quien a gozar del trabajo y percibir sus beneficios corresponde un deber del Estado y de la Sociedad: Procura que esa obligación se cumpla. Por eso el Derecho al Trabajo es un derecho social más.

2.3 Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil.

Rosa María Guerrero Virgen, afirma que el acelerado desarrollo económico, político y social de nuestro país, ha requerido de la intensificación de esfuerzos en materia de planeación de la administración pública, debido al reconocimiento de la

estrecha relación que guarda la administración pública y el desarrollo de la estructura económica mexicana.

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

Resultado de todo esto ha sido el surgimiento del servicio civil como medio seguro de activar los procesos de desarrollo integral de la administración pública.

Un Estado moderno requiere de la planeación como requisito fundamental para obtener un grado de desarrollo económico y social, que permita el manejo óptimo de los recursos disponibles del país; atendiendo a ello, se ha instrumentado el servicio civil para que en forma sistemática, continua y dinámica aplique y coordine en su implantación los métodos de investigación social, los principios que la rigen, y las técnicas más modernas que se han desarrollado en la capacitación y en materia de administración y economía; todo ello con el fin de garantizar a cada individuo la realización de sus potenciales y su contribución más eficaz al desarrollo social, cultural y económico del país.⁴²

Hasta nuestros días, no ha llegado a integrarse un verdadero Servicio Civil de Carrera, aún cuando desde 1934 quedó plasmado en nuestras leyes, por lo cual el Estado se ha enfrentado a una serie de factores adversos para desarrollar las potencialidades de sus programas, planes y estrategias.

Cabe destacar algunos elementos que prevalecieron y que impedían el cometido de la buena marcha de la administración del personal:

⁴² Cfr. GUERRERO VIRGEN, Rosa María. El servicio civil de carrera. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Abril-septiembre. Pág. 23. Ediciones INAP. México, D. F. 1964

1.- Ausencia de objetivos precisos que impiden definir una verdadera carrera del Servicio Civil.

2.- Incongruencia en el sistema de análisis de puestos y como consecuencia un catálogo de empleos inadecuado, que impedía obtener buenos resultados en el reclutamiento, selección, promoción escalafonaria, evaluación y capacitación.

3.- Incierta estructura de remuneraciones y la falta de un tabulador de sueldos acorde con las funciones y responsabilidades de los servidores públicos.

4.- Sistemas escalafonarios deficientes que desestimulan el espíritu del trabajador.

5.- Incertidumbre respecto a las funciones que deben desempeñar las unidades de administración del personal.

6.- Diferentes contenidos en relación con las condiciones generales de trabajo.

Como se puede observar, en la administración del personal se carecía de políticas previsorias que lograran imprimir dirección, continuidad, dinamismo y eficiencia a la administración pública.

La instrumentación del Servicio Civil de Carrera, requiere de estrategias idóneas de planeación, para que progresivamente pueda ir cubriendo todas las etapas que prevalecen en su diseño, a fin de que se consolide un Servicio Civil de Carrera que dé respuesta a las inquietudes de los servidores públicos con estricto apego a la Ley que lo regirá, con lo cual la administración pública experimentaría todos los procesos que requiere su modernización.

El Ejecutivo Federal consciente de la importancia que revisten los servidores públicos en la obtención eficaz y oportuna de los objetivos y metas institucionales, adoptó como uno de los lineamientos explícitos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, la instauración del Servicio Civil de Carrera, bajo el siguiente tenor:

"...lo que promoverá mayores grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento; en apoyo a lo anterior, se seguirá el esfuerzo ya iniciado de simplificación de la estructura y organización administrativa del sector público.

Se fomentará la vocación de servicio personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad en el funcionamiento de la burocracia; se promoverá la capacitación permanente del personal federal, creando así condiciones para la carrera administrativa; asimismo, se coadyuvará a capacitar al personal municipal y estatal."⁴³

Para poder concretizar los objetivos que en materia de servicio civil se ha planteado el gobierno federal, se creó la Dirección General del Servicio Civil, la cual por acuerdo presidencial del 1º. de marzo de 1984 se fusionó con la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, para, con ello, dar origen a la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal, para, con ello, dar origen a la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal.

Esta coordinación en materia de servicio civil, conforme al reglamento interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, tuvo las siguientes atribuciones:

⁴³ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983 - 1988. Lineamientos para asegurar la eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público. 6.2.3.5 Pág. 175.

1. Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema del Servicio Civil de Carrera del personal del Poder Ejecutivo Federal, así como para implantar, analizar e integrar la información básica necesaria.
2. Proponer normas en materia de catálogos de puestos, tabuladores de sueldos, sistema escalafonario y, en general, sobre administración y desarrollo de personal federal, así como operar el sistema de operación y registro correspondiente.
3. Fijar las políticas generales para el establecimiento y revisión de las condiciones generales de trabajo, diseñar procedimientos para la integración, reubicación y reasignación del personal de la administración pública federal.
4. Establecer políticas y lineamientos sobre las estructuras ocupacionales de las dependencias, así como para racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de la administración pública federal.
5. Registrar las estructuras ocupacionales y de los puestos correspondientes de la administración pública federal y sancionar las modificaciones de las mismas.⁴⁴

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

La Comisión estuvo integrada por los secretarios de Gobernación, de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación, de Educación

⁴⁴ REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. Diario Oficial de la Federación. 25 de enero de 1983.

Pública y del Trabajo y Previsión Social, así como también por el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y como Secretario Técnico fungió el Coordinador General de Modernización de la Administración Pública Federal.

Las funciones de esta coordinación fueron las siguientes:

- ♦ Promover ante las dependencias y entidades de la administración pública federal, la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera.
- ♦ Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades, para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal, encaminados a instrumentar el Servicio Civil de Carrera.
- ♦ Determinar y proponer los elementos que permitan la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requiere la instauración del Servicio Civil de Carrera.
- ♦ Promover mecanismos de participación permanente para integrar y unificar los planteamientos de las dependencias y entidades, así como los correspondientes a las representaciones sindicales en la instrumentación del Servicio Civil de Carrera.
- ♦ Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las normas, sistemas y procedimientos del Servicio Civil de Carrera con los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, asegurando su compatibilidad con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.⁴⁵

⁴⁵ Cfr. GUERRERO VIRGEN, Rosa María. Op. Cit. Pág. 25.

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

Las condiciones necesarias para que se presente efectivamente el Servicio Civil de Carrera, deben ser las siguientes:

- I. Integración de sus etapas con las del desarrollo social, cultural y económico del país.
- II. Integración y vinculación entre sí de cada una de las etapas previstas.
- III. Integración de los distintos órganos administrativos que han de intervenir en su ejecución, para alcanzar los objetivos que han sido delimitados.

Lo señalado nos sitúa en la aptitud de determinar que la planeación del Servicio Civil de Carrera, tiene estas características:

- I. Continuidad y sistematización del proceso.
- II. Aplicación de un enfoque interdisciplinario que permita formular los programas.
- III. Carácter democrático en la planeación del mismo, y
- IV. Precisión de las metas y etapas que sean necesarios para alcanzar los objetivos de la planeación.

Las etapas del Servicio Civil de Carrera, son las siguientes:

- A. **Pre - empleo.** Es la etapa anterior a la formalización de la relación laboral entre el candidato a ingresar al Servicio Civil y el Estado como empleador. Esta etapa involucra los procesos de reclutamiento y selección de personal.

En cuanto al reclutamiento las entidades a través de sus Unidades Administrativas correspondientes, deberán reclutar a los aspirantes, recurriendo para ello a fuentes internas y externas.

Las fuentes internas serán las propias ramas de actividad en donde se genere la vacante, ajustándose al Sistema Escalonario Funcional e intercomunicado, así como el personal con nombramiento temporal que demuestre un buen desempeño en sus funciones; además de las vacantes que se generen.

En cuanto se refiere a las fuentes externas, se acudirá en primera instancia a las demás entidades del sector público. En segundo lugar, se deberá acudir a las bolsas de trabajo o instituciones del sistema educativo, a través de la celebración de convenios.

La selección se llevará a cabo mediante un examen que permita determinar la idoneidad del aspirante, para ocupar el puesto de que se trate.

- B. Empleo.** Es la etapa en la cual se formaliza la relación laboral entre el trabajador y el Estado; se vinculan los intereses individuales con los objetivos institucionales y en la que se desarrolla prácticamente la carrera de los servidores públicos.

Dentro de esta etapa, se presentan las siguientes situaciones:

- ♦ **Nombramiento o contratación**, cuyo objetivo es establecer la relación formal de trabajo entre el personal seleccionado y el Estado.
- ♦ **Inducción.** Su objetivo es proporcionar al servidor público de nuevo ingreso, la información y motivación que le permite identificarse con el puesto que se le asigne, los objetivos institucionales, la carrera que realizará

en el servicio civil e informarse de las prestaciones y servicios de seguridad social a que tiene derecho.

- ♦ **Capacitación.** Su objetivo es aportar al servidor público los elementos de conocimiento que le permitan, por una parte, desempeñar eficientemente el puesto que tiene asignado y, por la otra, estar en condiciones de poder concursar por las vacantes que en puestos superiores se lleguen a generar. Igualmente, su objetivo es propiciar que las dependencias cuenten con personal preparado para llevar a cabo los programas que tienen asignados.
- ♦ **Desarrollo.** Su objetivo es proporcionar al trabajador la oportunidad de lograr su superación en el ámbito personal, familiar y social.
- ♦ **Promoción.** Tiene como objetivo permitir al trabajador el acceso a puestos ubicados en niveles superiores de responsabilidad y, por tanto, de remuneración, a través del sistema escalafonario funcional e intercomunicado.

C. Post – empleo. Es la etapa final de la carrera del servidor público, representada por la conclusión del servicio activo prestado en la administración pública federal, preservando sus derechos a la seguridad social, presentándose las siguientes situaciones:

- ♦ **La baja,** que significa concluir las actividades desarrolladas por el trabajador del servicio civil, originada por despido, renuncia o defunción.
- ♦ **La jubilación.** En esta etapa se proporciona al trabajador las prestaciones socioeconómicas a que tiene derecho por los años de servicio en una institución pública.

- ♦ **Pensión.** Es la retribución económica que se otorga a trabajadores o empleados públicos al retirarse de sus actividades productivas, ya sea por haber cumplido determinado tiempo de servicios o por padecer alguna incapacidad permanente para el trabajo

En México, aunque se trata del país más importante de América Latina, desde el punto de vista geográfico, económico, social y cultural, no dispone de una administración de personal que pueda ser calificada de progresista o desarrollada.

En el diagnóstico realizado a propósito de la administración de personal en América Latina en los años 70 se determinaba lo explicado en el párrafo anterior.

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

La Comisión de Administración Pública diagnosticó la situación del personal público, señalando que se detectan deficiencias en el uso de las técnicas de personal; falta un análisis de puestos que permita un reclutamiento y selección en base a sus conocimientos, aptitudes y habilidades y, lo más importante, que no existe un Servicio Civil de Carrera que en forma global y sistemática establezca las políticas de personal.⁴⁶

Las características de la situación que prevalece en México, respecto al Servicio Civil de Carrera son:

- ♦ En México se considera por separado a los trabajadores al servicio del Estado y a los empleados del sector privado.

⁴⁶ Cfr. INFORME SOBRE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA Fögs. 46 a 48 Comisión de Administración Pública, México 1977.

- ♦ La constitución de 1917 no establecía originalmente esta diferenciación, ni se establecía una disposición específica para tipificar a los empleados públicos.
- ♦ Fue la Ley Federal del Trabajo de 1931, en su artículo 2º., la que estableció que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio social que se expidieran.
- ♦ Con base en el precepto anterior, se publicó un acuerdo sobre organización y funcionamiento en el Diario Oficial de la Federación del 12 de abril de 1934, que estableció el Servicio Civil por un tiempo determinado, del 12 de abril al 30 de noviembre del mismo año.
- ♦ El estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión constituye el único antecedente de lo que sería el Servicio Civil en México.
- ♦ Con posterioridad se crearon el apartado B del artículo 123 constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, además del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. El Servicio Civil sólo incluye a los empleados de base.
- ♦ Aunque existe una ley reglamentaria de las relaciones entre el Estado y sus empleados, no hay oficina central de personal destinada a asegurar la ejecución de las disposiciones legales.
- ♦ Se confía a las secretarías y a otros órganos de la administración pública la aplicación de sus propias normas al respecto.
- ♦ El reclutamiento y selección, al no existir órgano central de personal, se lleva a cabo en cada dependencia, basándose en el catálogo de empleos de la Federación y en técnicas que permitan apreciar los conocimientos y

aptitudes de los candidatos. No existe un sistema de mérito en la selección inicial.

- ♦ Para los ascensos y promociones en cada dependencia se establece un reglamento de escalafón que determina las bases para lograr los ascensos.
- ♦ Los factores que se toman en cuenta son conocimientos, aptitud, antigüedad, disciplina y puntualidad.
- ♦ Para decidir sobre el ascenso y promoción existe en cada organismo una comisión mixta de escalafón integrada por un número igual de representantes de los titulares y de los trabajadores.

En opinión de Antonio García Valencia, el servidor público ineficiente es resultante de una mala administración de personal, de la carencia de planeación y de sistema de control y de la falta de capacitación técnica, pues a pesar de los esfuerzos por implementar un Servicio Civil de Carrera en toda forma, en México sigue siendo importante el puesto, el poder y la influencia.⁴⁷

2.4 .Estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del Estado.

Se denomina estatuto a una ley, ordenanza o reglamento y también al conjunto de leyes o reglas relativas a una materia jurídica determinada: así, el régimen jurídico al que están sometidas las personas, se denomina estatuto personal.

⁴⁷ Cfr. GARCÍA VALENCIA, Antonio. Las relaciones humanas en la administración pública mexicana. Págs. 210 a 212. Editorial Porrúa. México 1980.

El origen de este término se encuentra en la Edad Media, en la cual se utilizaba para designar los ordenamientos que regían a algunas ciudades y reinos de esa época.

Estos ordenamientos particulares integrados por costumbres locales o leyes propiamente dichas, coexistían con el derecho romano bizantino, lo que dio lugar a numerosos problemas, pues este último era considerado como Derecho común, de aplicación general, debido a que se le reconocía superioridad por su perfección técnica, su vinculación religiosa y su vocación universal, mientras que los primeros tenían validez y aplicación restringidas al territorio para el que eran dictadas.

En la materia que nos ocupa, en el año de 1934, un acuerdo presidencial estableció el servicio civil por tiempo determinado, fue publicado dicho acuerdo, el día 12 de abril del año de referencia, en el Diario Oficial de la Federación, con el nombre de "Acuerdo sobre la organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil"

Este fue el primer intento serio de reglamentación y reconocimiento a los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, aunque se convirtió en un simulacro de un proteccionismo que no otorgaba.

Protegía a los trabajadores eventuales y a los supernumerarios, otorgaba prestaciones y recompensas, también prevalecía los ascensos y en su capítulo VI detallaba obligaciones, sanciones y derechos. Tuvo una vigencia limitada de ocho meses.

Dos proyectos más no aprobados, indicaron un movimiento organizado de los burócratas para preservar sus derechos, movimiento que culminó con el estatuto de 1938.

Se elaboró un proyecto de "Ley de Servicio Civil" por varios abogados del entonces Partido Nacional Revolucionario; el segundo proyecto enviado por el General

Lázaro Cárdenas en 1937, fue el "Proyecto de Acuerdo de las Secretarías de Estado y demás dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del mismo".

La evolución de las normas que regulan la relación del servicio entre el Estado y sus trabajadores continuó, hasta la expedición del "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión" promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre del mismo año.

A grandes rasgos, el Estatuto trataba de definir al trabajador al servicio del Estado como toda persona que presta a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

El artículo 3º. Del Estatuto establecía que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los Poderes de la Unión o las autoridades del Distrito Federal y los respectivos trabajadores.

En los artículos 7º. Y 8º. Establecía que no serán renunciables las disposiciones del Estatuto que benefician a los trabajadores y que la Ley Federal del Trabajo, sería supletoria.

En los subsecuentes artículos enumeraba los requisitos que debían llenar los nombramientos de los servidores públicos, fijaba la duración máxima diurna y nocturna, regulaba el salario, las obligaciones de los trabajadores, las causas de suspensión de los efectos del nombramiento, la organización sindical y el derecho a la huelga, establecía el Tribunal de Arbitraje para dirimir los conflictos entre el Estado y sus servidores y el procedimiento a seguir ante el propio Tribunal.

Cierto tiempo de vigencia de este ordenamiento, fue suficiente para comprobar los problemas que originaba su aplicación.

El Congreso de la Unión, se vio precisado a examinar y aprobar un proyecto de reformas y adiciones que complementaron algunos aspectos del Estatuto entonces vigente; reformas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de abril de 1941 y 30 de diciembre de 1947.⁴⁶

El estatuto de referencia, ha sufrido varias reformas, las cuales mencionaremos a continuación:

- Decreto de 23 de diciembre de 1966, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de enero de 1967.

- Decreto de 30 de diciembre de 1966, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de enero de 1967.

- Decreto de 23 de noviembre de 1972, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1972.

- Decreto de 21 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de diciembre de 1974.

- Decreto de 27 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de diciembre de 1974.

- Decreto de 30 de diciembre de 1975, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1975.

- Decreto de 17 de octubre de 1978, publicado en el Diario Oficial de la

⁴⁶ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit. Págs. 56 a 58

Federación de 23 de octubre de 1978.

- Decreto de 28 de diciembre de 1978, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1978.

- Decreto de 22 de diciembre de 1979, publicado en el Diario oficial de la Federación de 15 de enero de 1980.

- Decreto de 27 de diciembre de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de enero de 1980.

- Decreto de 27 de diciembre de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de enero de 1980.

- Decreto de 28 de diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de febrero de 1983.

- Decreto de 30 de diciembre de 1983, publicado en el Diario oficial de la Federación de 12 de enero de 1984.

- Decreto de 30 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de enero de 1984.

- Decreto de 29 de diciembre de 1984, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1984.

- Decreto de 28 de noviembre de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1986.

- Decreto de 7 de diciembre de 1987, publicado en el Diario oficial de la

Federación de 22 de diciembre de 1987.⁴⁹

2.5. El apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La lucha de los servidores del Estado continuó hasta que finalmente se elevó el Estatuto a la categoría de Ley constitucional, adicionando el Apartado B del artículo 123 constitucional, en sus diversas fracciones de los lineamientos orgánicos de la legislación laboral burocrática.

La reforma respectiva, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de diciembre de 1960, siendo Presidente de la República el Licenciado Adolfo López Mateos, quien durante el régimen presidencial de Adolfo Ruiz Cortines fue Secretario del Trabajo.

La reforma de mérito da las bases sobre las cuales se regula el servicio entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores señalando los principios como la duración de la jornada, el séptimo día, las vacaciones, la estabilidad y la protección al salario, las bases para las promociones y los ascensos, la garantía en cuanto a la separación injustificada, reconoce el derecho de asociación, sienta las bases para la seguridad de esa clase de trabajadores, establece el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelve el problema de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores y otorga a los trabajadores de confianza, las medidas de protección al salario y las medidas de seguridad social.

Este Apartado contiene una reglamentación diversa y parecida en algunos aspectos, a la establecida para el trabajador en general y sin embargo sólo rige para el servidor público.

⁴⁹ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel Cp. Cit. Págs. 58 a 60.

Así por ejemplo, en nuestro país, la seguridad social de esos trabajadores, está a cargo de un organismo creado específicamente para tal efecto: el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y normado por una ley distinta a la del Seguro Social, la ley orgánica de dicho Instituto y también para resolver conflictos entre el servidor público y el Estado, existe un Tribunal de Arbitraje, distinto a las Juntas establecidas para dirimir los surgidos entre patrones y obreros.

Se creó un fondo para la vivienda con el fin de proporcionar esta a los servidores públicos, el FOVISSSTE.

De modo similar se estableció para los miembros de las fuerzas armadas.

Tales disposiciones corren paralelamente a la que creó el INFONAVIT, organismo encargado de facilitar la vivienda a los trabajadores cuyo régimen jurídico se rige por el Apartado A.

Se trata, en todos los casos de atender a una necesidad humana básica: vivir en una casa cómoda e higiénica, nivel que un número considerablemente elevado de mexicanos no ha alcanzado aún.

Por tanto, los esfuerzos que se realicen para satisfacer ese requerimiento de bienestar se inscriben dentro del programa de seguridad social, dirigido a quienes tienen como único patrimonio su propio trabajo.

Con motivo de la derogación del párrafo quinto del artículo 28º. Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 1990, que permitió la reprivatización bancaria, se reformó en consecuencia, la fracción XIII bis Apartado B del artículo 123 Constitucional, a fin de que las relaciones laborales de los bancos particulares y del Banco Obrero con sus trabajadores se rijan por el Apartado A del artículo 123 Constitucional, donde quedaron incluidos los servicios de banca y crédito fracción XXXI inciso 22.

Por otro lado, los trabajadores del sistema bancario público, estarán sujetos al Apartado B del artículo 123 Constitucional, conforme a la nueva fracción XIII bis.

La nueva reforma del artículo 28 constitucional, sobre el Banco de México, ha señalado que los trabajadores de esa Institución por ende, se sitúan dentro del Apartado B fracción XIII bis del artículo 123 Constitucional.

Conforme a la reforma de 1994, en relación con la fracción XII, que habla de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, los cuales eran resueltos por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ahora esos conflictos serán resueltos por el Consejo de la Judicatura y los suscitados entre la Suprema Corte y sus servidores públicos, por la propia Corte.

Nuevamente se pretende, otorgar a un órgano especial, denominado Consejo de la Judicatura, la facultad para que pueda actuar de manera independiente y autónoma.

2.6. Ley federal de los trabajadores al servicio del Estado

Esta Ley, en sus primeros doce artículos prevé lo referente a las disposiciones generales, destacando en su Artículo cuarto a los trabajadores en dos grupos: de confianza y de base, así como sus derechos y obligaciones de los propios trabajadores y de los titulares, enfatizando que los trabajadores prestaran sus 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.

También aborda lo relativo a días de descanso:

Por cada seis días de trabajo, disfrutara el trabajador de un día de descanso cuando menos, con goce de sueldo íntegro. Como jornada de trabajo, escalafón, ascensos, organización colectiva pero sus disposiciones no contemplan el derecho de los trabajadores burocráticos a percibir una prima de antigüedad por años de servicios prestados.

En dicho dispositivo se establece que las horas extraordinarias de trabajo se pagaran con un ciento por ciento más del salario asignado a las horas de jornada ordinarias. También se habla del escalafón enfatizando el derecho a que tienen a participar en los concursos para ser ascendidos, todos los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior, en donde la vacante se otorgara al trabajador que habiendo sido aprobado de acuerdo con el reglamento respectivo obtenga la mejor calificación.

Asimismo, en el ordenamiento de referencia se trata lo referente a la organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales de trabajo, sobresaliendo: La conceptualización de los sindicatos que los define como las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia constituidos para el estudio, mejoramiento de sus intereses comunes. así como también se determina que las condiciones generales de trabajo se fijan por el titular de la dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente y a solicitud de este se revisaran cada tres años.

También en la referida ley se establece que la huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que la misma ley prevé.

También se encuentran regulados en el ordenamiento invocado los riesgos profesionales y las enfermedades no profesionales, disponiendo que los riesgos profesionales que sufran los trabajadores se regirán por las disposiciones de la Ley del

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado y de la Ley Federal del Trabajo en su caso.

Asimismo se habla de las prescripciones aduciendo que las acciones que nazcan de la Ley, del nombramiento otorgado a favor de los trabajadores y de los acuerdos que fijen las condiciones generales de trabajo, prescribirán en un año, con excepción de los casos previstos por el propio ordenamiento.

También la Ley Burocrática habla del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento que se lleva ante el mismo, estableciendo los medios de apremio y de la ejecución de los laudos, tratando lo referente a los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, aduciendo en ese orden de ideas las correcciones disciplinarias y las sanciones para los casos.

CAPITULO III LA PRIMA DE ANTIGUEDAD

3.1 La prima de antigüedad en el artículo 162 de la ley federal del trabajo.

Antigüedad es el nombre que se da al reconocimiento del hecho consistente en la presencia de servicios personales y subordinados por un trabajador a un patrón, mientras dure la relación contractual.

Doctrinariamente, existen dos tipos de antigüedad: la *genérica* que se obtiene de manera acumulativa, día con día, en tanto que el vínculo contractual no se extinga; y la de **categoría**, que no se circunscribe al tiempo en que se ha ocupado una profesión u oficio y sirve de base para obtener ascensos en el trabajo.

Los trabajadores de planta, los que suplan las vacantes transitorias o temporales y los que desempeñen labores extraordinarias o para obra determinada, que no constituyan una actividad normal o permanente de la empresa, tienen derecho a que en cada centro de trabajo se determina su antigüedad.

En caso de negativa del patrón o de inconformidad con el cómputo, el trabajador podrá ejercitar las acciones correspondientes para se resuelva jurisdiccionalmente su antigüedad.

El tiempo de prestación de servicios es fundamental para una serie de expectativas de derecho que tiene todo trabajador.

Diversas son las disposiciones y previsiones legales y contractuales que avalan el reconocimiento y protección de la antigüedad en el trabajo.

Existe obligación patronal de expedir constancias por escrito de número de días laborados o de los servicios en general; cuando la solicite el trabajador.

La antigüedad en el trabajo es protegida en forma muy especial por la mayoría de legislaciones, a tal grado que el artículo 161 de la Ley Federal del Trabajo posibilita que cuando la relación laboral tenga una duración mayor de veinte años, el patrón solo podrá rescindirla por alguna de las causas expresadas en el Artículo 47, que sea particularmente grave, o que haga imposible su continuación, el empleador, si así lo decide, puede imponer alguna corrección disciplinaria, siempre y cuando no se lesionen los derechos que se deriven de la antigüedad.

Será necesario que el trabajador reincida en la falta que motivó la conmutación de la sanción o que cometa otra legalmente grave para que quede sin efecto esta tutelar disposición.

La prima de antigüedad es una importante prestación que consiste en el otorgamiento de doce días de salario por cada uno de los años de servicio prestados; su importe debe ser cubierto de acuerdo con lo previsto por la Ley Federal del Trabajo en su Artículo 162, disposiciones colaterales y complementarias, los contratos

colectivos de trabajo y los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia al respecto.

La Ley Federal del Trabajo en su Artículo 162, dispone lo siguiente:

"Los trabajadores de planta tienen derecho a una prima de antigüedad, de conformidad con las normas siguientes:

I.- La prima de antigüedad consistirá en el importe de doce días de salario, por cada año de servicios.

II.- Para determinar el monto del salario, se estará a lo dispuesto en los Artículos 485 y 486;

III.- La prima de antigüedad se pagará a los trabajadores que se separen voluntariamente de su empleo siempre que se hayan cumplido, quince años de servicios, asimismo, se pagará a los que se separen por causa justificada y a los que se han separado de su empleo, independientemente de la justificación o injustificación del despido.

IV.- Para el pago de la prima en los casos de retiro voluntario de los trabajadores, se observarán las normas siguientes:

- a) Si el número de trabajadores que se retiren dentro del término de un año, no excede del diez por ciento del total de los trabajadores de la empresa o establecimiento o de una categoría determinada, el pago se hará en el momento del retiro.

- b) Si el número de trabajadores que se retiren excede del diez por ciento, se pagará a los que primeramente se retiren y podrá diferirse para el año siguiente el pago a los trabajadores que excedan de ese porcentaje;
- c) Si el retiro se efectúa al mismo tiempo por un número mayor del porcentaje mencionado, se cubrirá la prima a los que tengan mayor antigüedad y podrá diferirse para el año siguiente el pago de lo que corresponda a los restantes trabajadores.

V.- En caso de muerte del trabajador, cualquiera que sea su antigüedad, la prima que corresponda se pagará a los mencionados en el 501; y

VI.- La prima de antigüedad a que se refiere este Artículo, se cubrirá a los trabajadores o a sus beneficiarios independientemente de cualquier otra prestación que les corresponda."

3.2 Requisitos para la exigibilidad de la prima de antigüedad.

Estos consisten en:

- a) Que sean trabajadores de planta.
- b) El pago será el importe de doce días de salario, por cada año de servicios;
- c) Se pagará a los trabajadores que se separen voluntariamente de su empleo siempre que hayan cumplido quince años de servicios por lo menos;
- d) Igualmente se pagará a los que se separen por causa justificada y a los que sean separados de su empleo, independientemente de la justificación o injustificación del despido.

- e) En caso de muerte del trabajador, la prima les será pagada a sus beneficiarios.

3.3 La prima quinquenal y el artículo 34 de la ley federal de los trabajadores al servicio del Estado.

La ley en cuestión, trata lo referente a los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares para el caso que nos ocupa debemos afirmar que se sitúa en el capítulo III del título segundo cuyo numeral dispone.

“ Por cada cinco años de servicios efectivos prestados hasta llegar a veinticinco, los trabajadores tendrán derecho al pago de una prima como complemento del salario. En los presupuestos de egresos correspondiente, se fijará, oportunamente, el monto o proporción de dicha prima”.⁵⁰

Se observa que tiene limitantes, como el no poder exceder de 25 años y que además se refiere a una cantidad complementaria de salario percibido por el trabajador al servicio del Estado.

El “Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”, promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre del mismo año, trataba de definir al trabajador al Servicio del Estado como toda persona que presta a los poderes, Legislativo, Ejecutivo

⁵⁰ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Pág. Editorial Porrúa Hermanos. Edición 2001

y Judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuera expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Según nuestro concepto, el trabajador al servicio del Estado, es la persona física que presta sus servicios, en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de un nombramiento expedido por la autoridad competente.

Consecuentemente, el trabajador al servicio del Estado, es el único trabajador que tiene derecho a la percepción de referencia.

3.4 Naturaleza jurídica de la prima quinquenal.

En principio, cabe mencionar que conforme al ordenamiento jurídico en análisis, es el pago de una prima como complemento del salario.

Consecuentemente se considera oportuno hablar en un inicio de salario y posteriormente estudiar lo referente a las prestaciones.

El Doctor Héctor Santos Azuela en la voz salario del Diccionario Jurídico Mexicano, determina que conforme al artículo 82 de la Ley Federal del Trabajo, el salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por sus servicios.

Santos Azuela menciona que se trata de una institución fundamental del derecho del trabajo, que representa la base del sustento material de los trabajadores y una aspiración a su dignificación social, personal y familiar.

Concluye el autor, que, la integración del salario se determina en el ordenamiento mexicano mediante un sistema mixto que por una parte, enuncia elementos como el pago en efectivo cotidiano, cuota diaria, gratificaciones, percepciones, comisiones y prestaciones en especie. Por otra parte, reconoce la fórmula general en la que el salario comprende cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo.⁵¹

El maestro Braulio Ramírez Reynoso, en la *Voz Prestaciones*, señala que las prestaciones comprenden el salario en efectivo y los bienes (prestaciones en especie) que obtiene un trabajador como producto de una actividad sujeta a una relación de trabajo.

En el Derecho del Trabajo, bien se sabe, prestación es el acto mismo de realizar los servicios, de llevar a cabo las labores; lo es asimismo la cantidad de dinero en efectivo que se recibe en la expresión monetaria correspondiente, y el conjunto de frutos o géneros entregados al trabajador con el carácter de *contraprestación*.

⁵¹ Cfr. Santos Azuela Héctor. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo P-Z Pág. 2868., 8ª. Edición, Editorial Porrúa UNAM, México 1995

Así, tenemos una serie de disposiciones constitucionales y legales que definen y protegen al salario y a las prestaciones que se integran a éste con el carácter de prestaciones económicas indirectas.

Al lado de estas últimas, existen prestaciones de carácter social – concluye el autor- y de índole cultural. **Sobre todo en el caso de las prestaciones económicas,** los mínimos están delimitados constitucional y legalmente; pero en la mayoría de los casos su monto es producto de una conquista de carácter contractual.⁵²

Sin lugar a dudas, la obtención de la **prima quinquenal** es una conquista a favor del trabajador al servicio del Estado, lograda durante el sexenio presidencial 1976 – 1982, del Lic. José López Portillo, **quién, finalmente, no supo administrar la abundancia de nuestro país, que a su vez se convirtió en carencia.**

3.5 Definiciones legales entre la prima de antigüedad y la prima quinquenal.

Inicialmente, cabe considerar que la prima de antigüedad otorga mayores derechos al trabajador que se rige por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional, que la prima quinquenal a favor del trabajador al servicio del Estado, que se norma por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

⁵² Cfr. RAMÍREZ REYNOSO, Braulio. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo P – Z. Pág. 2516. 8ª. Edición Editorial Porrúa UNAM. México 1995

Este último denominado despectiva y erróneamente por la población como burócrata.

La prima de antigüedad está contemplada para los trabajadores regulados por el Apartado "A" del artículo 123 Constitucional, en tanto que la prima quinquenal se concede únicamente a los trabajadores regulados por el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

La prima de antigüedad no tiene limitación alguna, en cuanto al tiempo, mientras que la prima quinquenal tiene como limitante, los veinticinco años de servicio a los trabajadores regulados por el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Se sugiere establecer diferencias legales entre una prestación y condición de trabajo conforme a las jurisprudencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ejemplo:

La prima de antigüedad es una prestación que tiene su origen en la Ley, se otorga a los trabajadores una vez que ha terminado la relación de trabajo, sea cual fuese la causa que le dé origen, siempre y cuando se haya cumplido quince o más años de servicios prestados, con las excepciones marcadas por la propia Ley.

La prima quinquenal es una condición de trabajo dada su naturaleza en virtud de que se otorga en tanto se encuentra vigente la relación de trabajo, se incrementa

cada cinco años de servicios y hasta llegar a veinticinco, y es un complemento al salario.

CAPITULO IV.

LA PRIMA DE ANTIGÜEDAD Y SU INCLUSIÓN EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

4.1 El derecho de antigüedad de los trabajadores al servicio del Estado.

El derecho del trabajo cuyo contenido es profundamente social, debe de satisfacer las necesidades de la clase trabajadora y además apegarse a la realidad en que se desarrolla.

Esta calidad le impone al ordenamiento jurídico burocrático, determinados datos que este debe valorar adecuadamente, toda vez que para el derecho de antigüedad del trabajador al servicio del Estado debe tomarse en cuenta el fenómeno biológico consistente en el desgaste que con el paso del tiempo sufre el cuerpo humano a efecto de que cuando el trabajador físicamente ya no puede continuar laborando y tenga que retirarse, se le pague una prima de antigüedad en toda forma como compensación por los servicios que prestó a la dependencia federal que fuese, para que este a su vez lleve una vida acorde con su dignidad de persona humana.

Para tal efecto, el artículo 50 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que.

***Son factores escalafonarios:**

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

Se entiende:

“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 reorganización de servicios, o de los efectos de la desconcentración administrativa, aún cuando la reasignación tuviere lugar por voluntad del trabajador”.

El artículo de referencia se ubica en el Título Tercero, Capítulo Primero, que trata lo referente al escalafón en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

4.2 Procedimiento jurídico para que la prima de antigüedad sea incluida en la ley burocrática.

El conducto para plasmar en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la prima de antigüedad, es la Federación Sindical (en el caso que nos ocupa es la FSTSE) siendo ésta, definida por Héctor Santos Azuela como la unión de sindicatos de trabajadores o patrones constituida para la expansión, defensa y promoción del interés colectivo profesional.

Para consolidar la fuerza de los sindicatos mexicanos, favorecer su integración orgánica y articular su acción directa, nuestro ordenamiento laboral permite la creación de federaciones y confederaciones sindicales, cuyo registro, dada su importancia, se atribuye en exclusiva a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), de conformidad con los artículos 381 y 384 de la Ley Federal del Trabajo.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Por disposición expresa de la ley, es aplicable a este tipo de organizaciones, el registro ficto regulado por los artículos 366 y 384 in fine, de la Ley Federal del Trabajo.⁵³

El maestro Mario de la Cueva, diferencia entre federación y confederación, considerando a la primera como unión de sindicatos y a la segunda, como unión de sindicatos nacionales y federaciones.⁵⁴

La formación de éstas organizaciones es una consecuencia del principio genérico de libertad sindical. En tal virtud, los sindicatos podrán crearlas libremente sin previa autorización, contando, desde luego, con la facultad de afiliarse, permanecer o retirarse de ellas, pese a la existencia de cualquier pacto en contrario. (Artículo 382 de la Ley Federal del Trabajo)

Igualmente, nuestra ley de la materia, no establece requisitos especiales para la constitución de las federaciones y confederaciones, si bien el artículo 381 de la Ley Federal del Trabajo, establece que les serán aplicables, en todo lo conducente, las normas que reglamentan el capítulo sobre sindicatos.

Ante el silencio de la ley, en relación al número de miembros necesarios para constituir una federación, puede considerarse que el acuerdo de dos sindicatos es suficiente para tal efecto.

La ley es omisa, también con respecto a la regulación de la personalidad jurídica de estos organismos, por lo cual a criterio del maestro Néstor de Buen Lozano, es aplicable el Artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, que a la letra dispone:

⁵³ Cfr. SANTOS AZUELA, Héctor. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa – UNAM. Torno D-H. México 1995. 8ª. Edición. Pág. 1435.

⁵⁴ Cfr. DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. Pág. 168.

"Son personas morales

IV Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal..."

Sin embargo, a decir del autor, ha llegado a observarse. que dentro de nuestro ordenamiento las federaciones y confederaciones no constituyen siquiera sujetos de las relaciones colectivas de trabajo, sino que tan sólo representan organismos de presión política y social frente a las empresas y al Estado.⁵⁵

Aunque el régimen estatutario de dichos organismos se rige por los principios aplicables a los sindicatos, la ley establece los siguientes requisitos:

- I. Denominación y domicilio y los de sus miembros constituyentes;
- II. Condiciones de adhesión de nuevos miembros;
- III. Forma en que sus miembros están representados en la directiva y en las asambleas. (artículo 383 de la Ley Federal del Trabajo)

La redacción de los estatutos, de este tipo de agrupaciones profesionales, debe ser sumamente cuidadosa, para evitar controversias internas o resoluciones improcedentes que puedan atentar contra los intereses de los sindicatos miembros.

Para operar su registro, se precisan los siguientes documentos:

- a) Copia autorizada del acta de la asamblea constitutiva.
- b) Lista con la denominación y domicilio de sus miembros;
- c) Copia autorizada de los estatutos.
- d) Copia autorizada del acta en que se haya elegido la directiva. (Artículo 385 de la Ley Federal del Trabajo)

⁵⁵ Cfr. BUENO LOZANO, Nestor de. Op. Cit. Pág. 78.

Cabe aclarar que la documentación deberá exhibirse por triplicado. Salvo disposición en contra dentro de los estatutos, la documentación deberá ser autorizada por el Secretario General, el de Organización y el de Actas. (Artículos 365 y 385 de la Ley Federal del Trabajo).

Es indiscutible que las federaciones y confederaciones representan la cúspide de la organización obrera, el último eslabón de la cadena de utilidad, cuya cétula fundamental es el propio sindicato.

Por ello es consecuentemente oportuno mencionar, acorde a lo expuesto con anterioridad, que los sindicatos federados adheridos a la F.S.T.S.E, deben pedir a dicha central que pugne ante la instancia o instancias competentes, sobre la inclusión de la Prima de Antigüedad en la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, por ser esta prestación un derecho preferente del que debe gozar todo trabajador.

Tomando en consideración que a la actualidad, en los programas masivos de Retiros Voluntarios, implementados en las dependencias al servicio del Estado, a los servidores públicos que se acogen a dichos programas, sus años de servicios prestados por motivo de antigüedad les son liquidados conforme a la Prima de Antigüedad, regulada por la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional.

En ese orden de ideas, al operar en ese sentido en beneficio de los servidores públicos, la prima de antigüedad que como costumbre se determina pagar en virtud de ser la costumbre una fuente formal de derecho, se estima y se sugiere que la aludida prestación sea incluida a la Legislación Burocrática para que su exigencia por parte del trabajador al servicio del Estado sea de mero Derecho y no nada más de hecho como se ha venido haciendo, en el momento mismo en que a voluntad del trabajador al servicio del Estado se termina la relación laboral.

4.3 Proceso legislativo.

Se entiende por este, la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar, y expedir una ley o decreto.

El proceso legislativo se encuentra cabalmente detallado en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al respecto Jorge Madrazo nos explica que:

“El procedimiento legislativo establecido particularmente por el Artículo 72 se asienta a mi manera de ver, en las siguientes base:

- a) Existencia de un sistema bicameral.
- b) Existencia de un principio de colaboración de poderes y coordinación de funciones.
- c) Necesidad de contar con la conformidad plena de ambas cámaras para la aprobación de una ley o decreto, dando hasta dos oportunidades en un mismo período a cada cámara para lograr el consenso.
- d) Existencia de un mecanismo riguroso que impida que cualquiera de las cámaras obstaculice deliberadamente la aprobación de una ley o decreto⁵⁶

Sin dejar de reconocer la divergencias en la doctrina mexicana, se puede afirmar que el proceso legislativo está integrado por las siguientes fases:

I. Iniciativa.

II. Discusión

III. Aprobación o rechazo

⁵⁶ MADRAZO, Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa – UNAM. Tomo P – Z. México 1995. 8ª. Edición. Pág. 2565.

IV. Sanción

V. Promulgación

VI. Iniciación de la vigencia.

A continuación se analizará cada una de las etapas del proceso legislativo.

Iniciativa. De conformidad con el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solo tienen facultad de iniciativa el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados.

El Doctor Jorge Carpizo, al respecto, explica lo siguiente:

"En la realidad mexicana, es el Presidente de la República quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley."

"En muchas ocasiones, los proyectos presidenciales se aprueban sin mayor discusión, situación que en los últimos años han venido cambiando algo; primero, en virtud de lo que se denominó **"diputado de partido"** y que permitió una mayor representación para los partidos de oposición, **principalmente por el Partido Acción Nacional (PAN)**; y segundo, en razón de la reforma de 1977 a la integración de la cámara de diputados que ha reforzado la presencia de la oposición en la cámara."⁵⁷

Discusión. Es la que se realiza en los debates de la cámara revisora y en los debates. Estos últimos son consignados en lo que denomina diario de debates, que es una especie de bitácora legislativa.

⁵⁷ CARPIZO, Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I-O Págs. 1723 y 1724 Ba. Edición Editorial Porrúa UNAM México 1995

Aprobación. Las iniciativas pueden presentarse ante las dos cámaras. La que conoce en primer término de la iniciativa, se llama cámara de origen y la otra se denomina cámara revisora.

Presentado un proyecto o iniciativa de ley ante la cámara de origen y aprobado por esta, pasa a la cámara revisora, la cuál en caso de aprobarlo, también lo deberá enviar al Ejecutivo para que éste, si no tuviere observaciones que hacerle, lo publique de inmediato.

Sanción. Es la fase que corresponde al Derecho de Veto, y se afirma que se considerará aprobada por el Ejecutivo, todo proyecto o iniciativa de ley no devuelto a la cámara de origen, dentro de los diez días de haberlo recibido.

Promulgación o publicación. Aprobada y sancionada una ley, el Ejecutivo tiene la obligación de ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación, a fin de que sea conocida por quienes deben cumplirla.

Iniciación de la vigencia. Esta situación se encuentra prevista en el texto mismo del contenido del Decreto en el cual se publica la ley respectiva, especificándose con ello, a partir de cuando se hace aplicable la misma en nuestro territorio.

4.4 Bases para el establecimiento de la prima de antigüedad en la ley burocrático.

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

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

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

En este libro el maestro expone con brillantez, tanto el concepto de Derecho Burocrático como su problemática actual y las tendencias que él observa, así como las perspectivas actuales de esta materia, por considerar que se trata no sólo de una opinión muy respetable, sino de una aportación teórica a esta materia tan cambiante, siendo pertinente transcribir parte de su pensamiento.

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

Sin embargo, en esta época de finales de siglo, es momento oportuno para reflexionar y profundizar en las características y signos distintivos de esta rama jurídica, tanto en su evolución de orden histórico, como en sus propios contenidos teóricos y doctrinales, sin dejar a un lado el conocimiento de sus obligaciones de orden pragmático en el Derecho positivo del país y del extranjero.

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

Además, estimamos que válidamente podemos hablar que nuestro país, de una tercera corriente de tipo mixto, al considerar que en la amplia diversidad de tareas que cumplen los servidores públicos por parte del Estado, se pueden encontrar diferencias y matices legales y prácticos que nos lleven a una catalogación diferenciada de ellos, presentándose para algunos una verdadera y clara relación laboral burocrática, pero entendiendo también que para otros no se den los supuestos de tal relación, por lo que se les ubica con otros estatutos legales.⁵⁸

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

1. Disciplina o rama del Derecho Social.
2. Su objeto es regular la relación entre el Estado y sus trabajadores.
3. Establece como su base la justicia, tendiente a equilibrar el disfrute de sus garantías sociales.
4. Su conocimiento permite establecer una catalogación de servidores públicos.
5. Prevé una real relación laboral burocrática entre el Estado y sus trabajadores.

Las bases para proponer el establecimiento de la prima de antigüedad en el Derecho Burocrático Mexicano, son la igualdad y la seguridad jurídica y a ellas nos referimos a continuación.

La idea de igualdad ha sido una exigencia ética fundamental, que ha preocupado a la ciencia política, a la filosofía moral, a la filosofía política, así como a la dogmática jurídica y a la filosofía del derecho.

El reclamo de igualdad jurídica fue una tesis moralmente incontrovertible en la Edad Media. La Revolución Francesa buscó su consagración definitiva en la

⁵⁸ Cit. por ACOSTA ROMERO, Miguel. Págs. 43 y 44 Op Cit.

declaración francesa de los derechos del ciudadano, al establecer que los hombres nacen libres e iguales en derechos.⁵⁹

El requerimiento de igualdad significa, por un lado, que los iguales deben ser tratados por igual, y por el otro que los desiguales deben ser tratados teniendo en cuenta sus diferencias relevantes: si un padre favorece a un hijo por encima del otro sin fundamentos relevantes para tal discriminación, el trato es desigual y por tanto injusto; si un hombre por el contrario, en cuestiones de hospitalidad, favorece a sus amigos por encima de los desconocidos, su conducta es injusta, toda vez que no está realizando una función en que se requiera que sea imparcial.

La igualdad que garantiza el orden jurídico a los hombres, no significa que estos tengan los mismos derechos y facultades, sino que el principio de la igualdad jurídica, significa que en las relaciones jurídicas no deben hacerse diferencias de trato sobre las bases de ciertas consideraciones bien determinadas, establecer la igualdad jurídica significa que las instituciones que crean y aplican el derecho no pueden tomar en consideración en el trato de individuos, diferencias excluidas por el orden jurídico; los órganos de aplicación solo pueden tomar en consideración las diferencias aceptadas o recibidas por las normas de dicho orden.⁶⁰

Evidentemente la igualdad jurídica es una de tantas piezas retóricas que forman parte de la literatura jurídica, empero están muy lejos de una realidad, para tal efecto basta asomarse a un juicio de cualquier tipo o rama jurídica. Para darnos cuenta que la igualdad no existe y por lo tanto el trato justo y equitativo será una aspiración casi utópica, por ello sostenemos que la igualdad jurídica es una quimera, porque lo que existe, efectivamente, es desigualdad personal y jurídica.

La seguridad jurídica es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos, no serán objeto de ataques violentos, o que si estos llegaran a

⁵⁹ Cfr. KELSEN, Hans. Teoría pura del Derecho. Traducción de Roberto Vernengo. Pág. 480 Editorial UNAM. México 1979

⁶⁰ Cfr. GARCÍA MAINES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Pág. 75 38°. Edición Editorial Porrúa 1993

producirse, le serán asegurados por la sociedad protección y reparación, dicho en otras palabras, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada mas que por procedimientos regulares, establecidos previamente.

Desde el punto de vista subjetivo, equivale a la certeza moral que tiene el individuo de que sus bienes serán respetados; pero esta convicción no se produce si de hecho no existen en la vida social las condiciones requeridas para tal efecto, la organización judicial, la policía y las leyes apropiadas.

Desde el punto de vista objetivo, la seguridad equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz, cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública.

La seguridad jurídica es uno de los principales fines del derecho, y viene a ser la característica esencial de lo jurídico, donde la existencia de una característica cuyo cumplimiento ha sido asegurado por una sanción estatal, existe un deber jurídico independientemente de cual sea su contenido, por ello se afirma la relación que existe entre seguridad jurídica y justicia.

Para que exista seguridad jurídica, es necesaria la presencia de un orden que regule las conductas de los individuos en la sociedad y que al mismo tiempo ese orden se cumpla, es decir que sea eficaz.

Puede existir una ordenación de conductas impuestas por los órganos establecidos, que se cumpla y que contenga disposiciones contrarias a la justicia, como en el caso de los gobernantes que pueden en cualquier momento privar de sus propiedades a los individuos vía la expropiación.

Lo que le interesa a la sociedad es asegurar el cumplimiento de conductas que sean valiosas para la vida social, las cuales implican la realización del criterio de dar a

cada quien lo suyo, para que haya seguridad jurídica es necesario que el orden social sea eficaz, y que además sea justo.⁶¹

En opinión del maestro Gustavo Malo Camacho, la seguridad jurídica se entiende en un doble sentido:

Seguridad jurídica en sentido objetivo, significa la protección en sí a los bienes jurídicos.

La seguridad en sentido subjetivo, significa la tranquilidad y certeza de la comunidad acerca de su posibilidad para disfrutar y disponer de esos bienes jurídicos.⁶²

En tales circunstancias consideramos que la seguridad jurídica es uno de los principios esenciales del derecho y consecuentemente una característica verdadera del mismo, donde la existencia de ella se da el cumplimiento de un deber jurídico, por ello se afirma la relación que existe entre seguridad jurídica y justicia.

⁶¹ Cfr. PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael. Lecciones de la Filosofía de Derecho. Págs. 96-98 5ª Edición, Editorial Jus, México 1967

⁶² Cfr. MALO CAMACHO, Gustavo. Derecho Penal Mexicano. Págs. 118 y 119. 2ª Edición Editorial Porrúa, México 1998.

CONCLUSIONES

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

SEGUNDA. El trabajador al servicio del Estado, es la persona física que presta sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de un nombramiento expedido por la autoridad competente.

TERCERA. Antigüedad es el nombre que se da al reconocimiento del hecho consistente en la presencia de servicios personales y subordinados por un trabajador a un patrón, mientras dure la relación contractual.

CUARTA. La antigüedad se deriva del tiempo, durante el cual el trabajador está vigente en un trabajo, gracias a determinado esfuerzo, por lo cual se hace acreedor al reconocimiento tanto por parte del patrón, como por parte de la ley, como ya lo vimos concede privilegios laborales a la clase trabajadora.

QUINTA. La estabilidad en el empleo, genera la antigüedad, en virtud de que únicamente el trabajador estable podrá conservar el empleo por un tiempo considerable, debido a que ha logrado un entendimiento importante con el patrón y su especial forma de concebir dicha relación de trabajo.

SEXTA. El servicio público ineficiente, es resultante de una mala administración de personal, así mismo de la carencia de planeación y de sistemas de control y de la falta de capacitación técnica, pues a pesar de los esfuerzos por implementar un Servicio Civil de Carrera en toda forma, en México sigue siendo importante el puesto, el poder y la influencia.

SÉPTIMA . La obtención de la prima quinquenal es una conquista a favor del trabajador al servicio del Estado, lograda durante el sexenio presidencial 1976 – 1982, del licenciado José López Portillo, quien finalmente no supo administrar la abundancia de nuestro país y por lo cual esta se convirtió en carencia, pero que únicamente se refiere a una condición de trabajo otorgada a los trabajadores con motivo de la prestación del trabajo.

OCTAVA. Se propone la inclusión de la prima de antigüedad en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en virtud de que no debe haber distinción entre un trabajador burócrata y otro que no lo es, porque tanto el que se encuentra regulado por el apartado "A" como el que se encuentra regulado por el apartado "B" deben estar en igualdad de circunstancias y así mismo deben ser tratados en igual manera. Por ello se considera pertinente establecer la necesidad de insertar en la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, el pago de la prima de antigüedad a fin de reconocer la antigüedad generada por los trabajadores y no vulnerar el principio de estabilidad en el empleo.

NOVENA. La razón por la cual proponemos la inclusión de la prima de antigüedad en la ley burocrática, obedece a la necesidad de reconocer a los trabajadores del Estado el esfuerzo que hacen, mismo que no es recompensado con la prima quinquenal, que, por otro lado, tiene limitaciones que la prima de antigüedad que proponemos no contempla.

DECIMA. Si queremos contar con un derecho burocrático justo, consideramos impostergable el establecimiento de la prima de antigüedad, que colocará en un plano de igualdad al trabajador mexicano, sin importar que su actividad sea regulada por uno u otro apartado.

BIBLIOGRAFIA

- ◆ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Editorial Porrúa. México 1999.
- ◆ BUEN LOZANO, Néstor de. Derecho del Trabajo. Tomo I. 2ª. Edición. Editorial Porrúa. México 1981.
- ◆ CASTORENA, José de Jesús. Manual de Derecho Obrero. Edición del autor. México, 1971.
- ◆ DE LA CUEVA, Mario. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. 6ª. Edición. Editorial Porrúa. México 1980.
- ◆ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. 14ª. Edición. Editorial Porrúa. México 1996.
- ◆ GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. 38ª. Edición. Editorial Porrúa. México 1993.
- ◆ GARCIA VALENCIA, Antonio. Las relaciones humanas en la administración pública mexicana. Editorial Porrúa. México 1980.
- ◆ GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa. México 1979.
- ◆ KELSEN, Hans. Teoría pura del Derecho. Traducción de Roberto Vernengo. Editorial UNAM. México 1979.
- ◆ LERNER, Bertha. Una Burocracia gobernante. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. México 1995.
- ◆ MALO CAMACHO, Gustavo. Derecho Penal Mexicano. 2ª. Edición. Editorial Porrúa. México 1998.
- ◆ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Derecho Social. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México 1980.
- ◆ PRECIADO HERNANDEZ, Rafael. Lecciones de filosofía del Derecho. 5ª. Edición. Editorial Jus. México 1967.
- ◆ RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús. Derechos Humanos. Editorial UNAM. México 1981.

LEGISLACION

- ♦ RABASA, EMILIO O. y otra. Mexicano: esta es tu Constitución. Editorial Miguel Porrúa. México 1996. 1ª. Reimpresión.
- ♦ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Leyes y Códigos de México. 99ª. Edición. Editorial Porrúa. México 2000.
- ♦ LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Comentada Trueba Urbina Alberto. 39ª. Edición. Editorial Porrúa.
- ♦ LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO. Comentada Trueba Urbina Alberto. 39ª. Edición. Editorial Porrúa. México 2000.

DICCIONARIOS

- ♦ ADAME GODDARD, Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I – O. 8ª. Edición. Editorial Porrúa UNAM. México 1995.
- ♦ BARAJAS MONTES DE OCA, Sergio. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo P – Z. 9ª. Edición. Editorial Porrúa UNAM. México 1996.
- ♦ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Hellasta. Bueno Aires, Argentina 1988.
- ♦ CARPIZO, Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I – O. 8ª. Edición. Editorial Porrúa UNAM. México 1995.
- ♦ DAVALOS, José. Diccionario Jurídico Mexicano. 8ª. Edición. Editorial Porrúa. UNAM. México 1995.
- ♦ GAXIOLA Y MORAILA, Federico Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D – H. . 8ª. Edición. Editorial Porrúa UNAM. México 1995.
- ♦ MADRAZO, Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo P – Z. 8ª. Edición. Editorial Porrúa UNAM. México 1995.
- ♦ RAMIREZ REYNOSO, Braulio. Diccionario Jurídico Mexicano. TOMO A – CH. 9ª. Edición. Editorial Porrúa UNAM.
- ♦ RAMIREZ REYNOSO, Braulio. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo P – Z. 8ª. Edición. Editorial Porrúa UNAM. México, 1995.

- ♦ RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D – H. 8ª. Edición. Editorial Porrúa UNAM. México 1995.
- ♦ SANTOS AZUELA, Hector. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D – H. 8ª. Edición. Editorial Porrúa UNAM. México 1995.
- ♦ SANTOS AZUELA, Hector. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo P – Z. 8ª. Edición. Editorial Porrúa UNAM. México 1995.

OTRAS FUENTES.

- ♦ GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL. Abril – Septiembre. México 1988.
- ♦ INFORME SOBRE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA. Comisión de Administración Pública. México 1977.
- ♦ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983 – 1988. Lineamientos para asegurar la eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público. 6.2.3.5
- ♦ REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRE-SUPUESTO. Diario oficial de la Federación. 25 de enero de 1983.

V. b.
