



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

"INTERINATOS ILIMITADOS"

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE APOLINAR AVELINO LABANA

ASESOR: MTRO. ENRIQUE LARIOS DIAZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

2002





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.

Paginación

Discontinua

... a la Dirección General de Bibliotecas ...
... a difundir en formato electrónico e impreso ...
... contenido de mi trabajo recepcional ...

NOMBRE: Avelina Labrada

José Acuña

FECHA: 19-SEP-02

FIRMA: [Firma]

A Dios

*A mis padres, por su apoyo incondicional, a pesar de mis grandes errores; por sus consejos, ayuda y
desesperación*

*A mis hijos por ser inspiración, fuerza y quienes vivieron conmigo el sacrificio, satisfacción,
orgullo y alegría de concluir una carrera*

*A mis hermanas y familiares que me ayudaron a superar tantos errores y obstáculos en nuestros
vidas*

*A quienes creyeron en mí y a quienes no lo hicieron, a todas aquellas personas que supieron
escucharme por sus consejos, ánimo y esperanza infundida*

*A mis maestros, de quienes intenté absorber lo más que pude en el paso por mi facultad; por que no
sólo aprendemos una profesión, sino también aprendemos para la vida.*

A mi maestro y asesor, por sus enseñanzas y consejos en la elaboración de la presente tesis

A todos ellos

[Firma]

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL

1. Trabajadores al Servicio del Estado.....	1
2. Burócrata.....	6
3. Funcionario.....	8
4. Altos funcionarios.....	10
5. Empleado.....	11
6. Servidor Público.....	12
7. De base.....	15
8. De Confianza.....	17
9. Relación Jurídica de Trabajo.....	22
10. Nombramiento.....	34
11. Nombramiento Definitivo.....	38
12. Alta en Propiedad.....	39
13. Alta Provisional.....	40
14. Interinato Limitado.....	42
15. Interinato Ilimitado.....	46
16. Nombramiento por Tiempo Fijo.....	50
17. Nombramiento por Obra Determinada.....	51
18. Vacantes.....	51
19. Vacantes Definitivas.....	52
20. Vacantes por Muerte.....	53
21. Vacantes por Renuncia.....	53
22. Vacantes por Abandono de Empleo.....	54
23. Vacantes por Cese.....	56
24. Vacantes Temporales.....	57
25. Vacantes por Licencias.....	58
26. Vacantes por Licencias sin Goce de Sueldo.....	60
27. Vacantes por Licencias con Goce de Sueldo.....	62
28. Vacantes por Suspensión.....	63

CAPITULO II

MARCO HISTÓRICO

1. Planteamiento de los Constituyentes en Materia de Trabajo.....	66
2. Antecedentes y Evolución del Artículo 123 Constitucional.....	82
3. Antecedentes de las Relaciones del Estado con sus Trabajadores.....	89
4. Coincidencias y Diferencias del Apartado A y B del artículo 123 Constitucional....	92
5. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.....	96

6. Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Educación Pública.....	101
7. Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.....	102

CAPITULO III

DERECHOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

1. Inamovilidad.....	104
2. Ascenso.....	112
3. Jornada.....	116
4. Salarios y Otros Beneficios Económicos.....	119
5. Descanso, Vacaciones y Licencias.....	122
6. Permuta.....	125
7. Seguridad e Higiene.....	126
8. Seguridad Social.....	126
9. Libertad Sindical.....	127
10. Huelga.....	133

CAPITULO IV

CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO

1. Definición.....	137
2. Formulación.....	139
3. Revisión.....	142
4. Contenido.....	142
5. Efectos.....	143
6. Participación de Hacienda.....	143
7. De la Secretaría de Educación Pública.....	145

CAPITULO V

TRABAJADORES CON INTERINATO ILIMITADO

1. Propuesta de Reforma a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.	153
2. Acciones y Derechos de los Trabajadores con Interinato Ilimitado.....	160
3. Necesaria Elaboración de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Educación Pública.....	177
4. Tratados Internacionales.....	178

CONCLUSIONES.....	187
-------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.....	194
-------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Con el acuerdo del Presidente Abelardo L. Rodríguez Sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de Carrera de 1934 fueron reconociéndose paulatinamente los derechos de los Trabajadores al Servicio del Estado y con ello su calidad de patrón sui generis, como lo denomina la Jurisprudencia. La relación de trabajo del Estado con sus empleados fue alejándose también en gran medida del Derecho Administrativo, para tomar principios y fundamentos del derecho laboral.

Así con la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión se reconocieron importantes derechos a los trabajadores del Estado, hasta entonces desprotegidos y sujetos a los cambios políticos del momento.

Ya con la reforma en 1960 del artículo 123 Constitucional y la expedición de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado en 1963, los Trabajadores al Servicio del Estado, alcanzaron uno de sus más anhelados derechos, su estabilidad en el empleo que a la par de otros no menos importantes, les otorgaron seguridad y estabilidad, no así en sus derechos colectivos, los cuales desde la adición del apartado B al artículo 123 Constitucional, les fueron restringidos.

Sin embargo, y a pesar de los logros laborales de los burócratas, se presentaron situaciones que escaparon a la previsión y regulación de la Constitución y Ley Reglamentaria, es el caso de los Interinatos ilimitados; que al igual que los trabajadores de confianza les son restringidos y limitados sus derechos individuales.

Así éstos trabajadores sin estar regulados en la Constitución, Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado e inclusive, Condiciones Generales de Trabajo, se encuentran ocupando puestos de base cuya titularidad muy discutida

por cierto, se atribuye a otros trabajadores que no se encuentran en servicios y que inclusive pudiesen incurrir con su ausencia en una causa justificada de cese.

Pero, ¿qué son los interinatos ilimitados, cuándo se utilizaron, poseen algún derecho, es correcta su denominación, en qué situación se encuentran frente a los trabajadores de base, gozarán únicamente de la protección al salario y beneficios de la Seguridad Social como los trabajadores de confianza, por no ser trabajadores de base son excluidos de la aplicación de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, o más aún tendrán el carácter de inamovibles y con ella les asistirán todos los derechos previstos en las leyes?

Interrogantes que no han sido resueltas ni tratadas por la doctrina, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no ha estudiado el fondo del asunto ni los derechos de que son titulares los trabajadores en comento.

Una interpretación más acertada de la Ley favorable a los trabajadores resolvería su situación, terminando así con la incertidumbre de todos ellos a ser desplazados en cualquier momento sin responsabilidad u obligación alguna para el Estado.

La mayoría de los trabajadores no conocen sus derechos, lo cual propicia un mayor abuso de los funcionarios, que aunado a las atribuciones erróneas que creen tener, interpretan la ley de acuerdo a sus intereses, cesando a los trabajadores, sin existir en realidad una causal justificada de cese.

En general el logro de los trabajadores de base es el logro de los interinatos ilimitados, lo mismo que sus limitaciones así tenemos que sus derechos colectivos no son reconocidos plenamente a pesar de que los tratados internacionales están superando éstas limitaciones.

El presente trabajo busca contribuir aunque sea en forma mínima en beneficio de los trabajadores al Servicio del Estado, particularmente los interinatos ilimitados, para que se les reconozcan eficazmente todos sus derechos tanto individuales como colectivos, esperando que si les fuesen violentados, los reclamen ante las autoridades jurisdiccionales competentes.

Claro ejemplo de tan injusta calidad y abuso que se ha hecho a los interinatos ilimitados lo constituye la Secretaría de Educación Pública, sus Condiciones Generales de Trabajo y los Acuerdos firmados al margen de dicho ordenamiento y de las mismas leyes por parte de la Secretaría y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; que atendiendo a intereses ajenos a los derechos de los trabajadores, no hacen tanto unos como otros del conocimiento general los acuerdos tomados para su supuesto beneficio, el acuerdo firmado por ambas partes en 1998 por el que se fijaban criterios para basificar a todos los interinatos ilimitados no ha sido aplicado y mucho menos se hizo del conocimiento de éstos trabajadores.

Por ello, propondremos diversas reformas a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, elaboración de unas nuevas Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Educación Pública, posibles vías de solución para basificar a los interinatos ilimitados, se garantice la libertad sindical atendiendo a la Constitución y Tratados internacionales, mayor participación de los trabajadores en la elaboración de las Condiciones Generales de Trabajo y evidenciaremos entre otras situaciones, que las licencias ilimitadas, fundamento de los interinatos ilimitados no existen, que son contrarias a la Ley, la Jurisprudencia y nuestra Constitución.

Pues con los interinatos ilimitados no se deben seguir violentado y mucho menos abusando de los derechos de los Trabajadores al Servicio del Estado y mucho menos pretender darles un trato de trabajadores de confianza, pues dicha calidad no es posible atribuírselas.

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL

1. Trabajadores al Servicio del Estado

El Estado en cuanto encargado de realizar la función pública requiere de personas, funcionarios o empleados que realicen la actividad física o intelectual requerida para atender sus propósitos o fines, el Estado al cual se han atribuido un sinnúmero de definiciones atendiendo a sus elementos o tratando de abarcar a todos ellos, Aristóteles, Platón, Jellinek, Héller Maquiavelo o Hobes, trataron de definirlo. El maestro Acosta Romero, nos dice al respecto que "el Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas"¹.

Para el maestro García Máynez "es la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio"²

Por lo que, siendo el Estado una persona moral, una ficción del derecho, requiere de personas físicas que realicen dicho cometido, por lo que los órganos de gobierno administración y los propios fines, requieren concretizarse, materializarse, es por ello que se requiere de personas físicas que realicen dicha tarea y que se denominan indistintamente funcionarios, empleados o servidores públicos.

¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. "Primer Curso". Decimocuarta Edición, Porrúa, México 1999, p.p. 60-64.

² GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Quincuagésima Edición, Porrúa, México 1998, p.50

Dichos funcionarios o empleados son los encargados de realizar la función pública, "la cual se forma con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores, por ello la actividad estatal requiere de un personal administrativo, para la atención de los servicios públicos y demás actividades del Estado, pues la administración pública se hace, desde luego y esencialmente por hombres"³.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido en este sentido que por Función Pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado realizadas como actividades de gobierno, de poder público de soberanía e imperio, tal ejercicio lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado.

El artículo 3º. de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio de Estado nos dice al respecto que "trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales."

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en su artículo 5º. nos dice que se entiende por trabajador toda persona que preste sus servicios a las dependencias o entidades mencionadas (sentido amplio pues incluye dependencias, unidades administrativas de los poderes de la unión y del Gobierno del Distrito Federal, de los Estados y Municipios, entidades de la Administración Pública, Organismos, Empresas y las Instituciones Públicas Paraestatales), mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluido en la lista de raya de los trabajadores temporales, con excepción de aquellos que presten su servicio mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios⁴.

³ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Decimocuarta Edición. Porrúa, México 1998. p.p.359-360.

⁴ Cfr. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Esta última definición como podemos darnos cuenta amplia o concibe al trabajador al servicio del Estado en una forma más amplia, pues están incluidos en la misma, los organismos descentralizados que se sujeten al régimen de la ley, por lo que dicha definición, encuadra más en la concepción de Servidor Público, que analizaremos más adelante.

El maestro Martínez Morales por su parte clasifica a los trabajadores al servicio del Estado en:

Altos Funcionarios (empleados de confianza)

Funcionarios (empleados de confianza)

Empleados(empleados de base)

Excluyendo la expresión Servidor Público pues este es empleado en sentido amplio abarcando a otro tipo de trabajadores (como los de los organismos públicos descentralizados) mientras que su clasificación atiende únicamente a los trabajadores que mantienen una relación laboral con el Estado.⁵

Argumento de trascendencia para tratar de limitar los conceptos que nos ocupan es el que nos da el maestro Acosta Romero al decir que "aunque las leyes no distinguen y reagrupen las diferentes categorías de trabajador del Estado, en la categoría única de Servidor Público, no implica la abolición de dichas categorías", muy cierto, pues como más adelante veremos las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se aplican atendiendo a la jerarquía del funcionario a las características de su empleo, ó sea a la responsabilidad que ostenta en el desempeño de sus funciones.

Al respecto la jurisprudencia de la Corte ha declarado Inconstitucional el artículo 1º. de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado pues incluye a organismos públicos descentralizados, los cuales deben regir sus relaciones

⁵ Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo, "Segundo Curso", Decimotercera Edición. Haría. México 2000.

laborales por la Ley Federal del Trabajo conforme lo establece el numeral 1 inciso b), fracción XXXI, Apartado A del artículo 123 Constitucional.

"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL. SU INCLUSION EN EL ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL. El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional.

PRECEDENTES Amparo en revisión 1115/93. Ismael Contreras Martínez. 30 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Salvador Castro Zavaleta. Amparo en revisión 1893/94. María de la Luz Bachiller Sandoval. 30 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla.

Amparo en revisión 1226/93. Francisco Coronel Velázquez. 5 de junio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1911/94. José Luis Rodríguez González. 11 de julio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1575/93. Armando Montes Mejía. 14 de agosto de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el quince de enero en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Angulano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 1/1996 la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a quince de enero de mil novecientos noventa y seis. Nota: Véase la ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, pág. 42, correspondiente al mes de agosto de 1995. Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Parte : III, Febrero de 1996 Tesis: P./J. 1/96 Página: 52

Y la jurisprudencia de la Corte con independencia de los argumentos esgrimidos no los incluye porque no son trabajadores al servicio del estado, en sentido estricto, sino Servidores Públicos, ya que conforme al anterior criterio no se rigen por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Por su parte el apartado B del artículo 123 Constitucional nos dice que: "entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores..."; por lo que constitucionalmente sólo son trabajadores al servicio del Estado aquellos que laboren en los Poderes de la Unión o en el Gobierno del Distrito Federal, (y por supuesto de los poderes de las Entidades Federativas) que

se rijan por el apartado B y por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado)

En resumen el trabajador al Servicio del Estado (en sentido estricto, ósea aquellos que menciona la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado) comprende a los Altos Funcionarios, Funcionarios y Empleados. Mientras que la definición de Servidor Público incluye a los anteriores y además a los regidos por la Ley Federal del Trabajo, tal es el caso de los organismos públicos descentralizados.

Es así que en forma general la doctrina atribuye la denominación de Trabajadores al Servicio del Estado a aquellos trabajadores que exclusivamente se rigen por el apartado B del artículo 123 Constitucional y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

2. Burócrata

Para el maestro Serra Rojas el término burocracia alude a la clase social que integran los funcionario y empleados públicos, así como a la influencia o dominio de los servidores del Estado en la vida social, expresión que nació en Francia en el siglo XVIII, refiriéndose satíricamente a los funcionarios ennoblecidos. " La palabra burocracia es una expresión peyorativa con la cual indicamos al grupo de personas que sirven al Estado en forma permanente y presupuestal. Positivamente es una clase que sirve a la sociedad, realizando los fines del Estado. En su consideración negativa es que su predominio es ingrato, ocasiona grandes gastos a los ciudadanos y crea un conflicto grave a la sociedad con el papeleo y demás trabas"⁶

⁶ SERRA ROJAS, ob. cit. p.361

En el siglo XVIII los fisiócratas franceses bautizaron a éste cuerpo de hombres dedicados a la función pública, como burocracia, término que desde sus inicios asume una connotación negativa, al ser utilizado por los liberales para identificar al formalismo, la altanería, el despilfarro de recursos, la falta de entusiasmos para desarrollar sus actividades, la corrupción y a la adopción de trámites excesivos que entre otros caracterizaba al aparato administrativo de los gobiernos autoritarios durante los siglos XVIII y XIX, y cuyo sentimiento negativo y generalizado no ha desaparecido en nuestros días. Y nos explica el maestro Martínez Morales que el término burocracia proviene del francés bureau, del latín buere, pieza de lana, referido al paño con el que se cubría la mesa para la atención de los servicios públicos y que posteriormente da éste nombre a la mesa misma; luego se extiende a la habitación donde ésta se encuentra y se modifica de bure a bureau, hasta arribar a burealiste con el que se identifica a todos los empleados sin distinción alguna.⁷

El término burocracia nos dice Reynoso Castillo, del cual deriva el término burocrático, "en estricto sentido no existe jurídicamente hablando, y se trata más bien de un término importado de la sociología, proviene del francés bureaucrate, que quiere decir el conjunto de empleados que sirven al Estado"⁸

La expresión burocracia no la encontramos en nuestra Constitución o en legislación alguna, más bien es un término que estudiamos en sociología y que de ninguna manera se refiere única y exclusivamente a los trabajadores del estado sino también a aquellos trabajadores que se organicen en la iniciativa privada.

Sin embargo, éste concepto sociológico es utilizado por la mayoría de la gente para designar despectivamente a los trabajadores del Estado, y trascendió tanto su utilización en la costumbre que inclusive en nuestra facultad estudiamos el Derecho Burocrático como una materia optativa en nuestro plan de estudios, la

⁷ Cfr. MARTÍNEZ MORALES, ob. cit. p. 301

⁸ REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Porrúa, México 1999, pp.13-14.

cual es entendida como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores.

Podemos entender como burocracia a todos aquellos trabajadores que sirven al Estado y que lo ayudan al cumplimiento de sus fines, haciendo a un lado el carácter peyorativo que se les atribuye, pues deben desempeñar sus funciones con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, pues sino lo hicieren así serían sujetos de responsabilidad.

Es de mencionar, así mismo, que el término al igual que Servidor Público, es genérico, es decir, atribuible tanto a los trabajadores que sirven al Estado contemplados en el Apartado B como en el apartado A.

3. Funcionario

Funcionario para el maestro Acosta Romero "es aquél que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública federal y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad."⁹

"Son aquellos que disponen de un poder jerárquico respecto de los empleados y demás funcionarios inferiores, por lo que éste posee la capacidad de mando, de decisión y disciplina, siendo los mandos medios y superiores desde jefe de departamento hasta subsecretario"¹⁰

El término funcionario y empleado se encontraban en el texto del artículo 111 Constitucional, sólo que con la reforma del 28 de diciembre de 1982 se

⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa, México 1995 p 105

¹⁰ MARTÍNEZ MORALES, op.cit, p 345

sustituyeron ambos términos por el de Servidor Público, resaltando que se trataba de prestar un servicio a la sociedad.

La fracción III del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos dice que: " las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos: III.- el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor", por lo que subsiste la importancia de identificar conceptualmente al funcionario público, por el grado de responsabilidad que se le puede atribuir.

En el ejecutivo considera Morales Paulín, "el rango de funcionario inicia a partir del nivel de director General en la Administración Pública Centralizada o sus equivalentes en la Paraestatal"¹¹

Actúan por delegación del Estado, por lo que de manera general es todo aquél que por disposición de la ley o elección popular o nombramiento de autoridad competente participa del servicio de funciones públicas, dotado consecuentemente de imperium, de poderes propios, como la facultad de ordenar y decidir, participando en la ejecución de la voluntad Estatal.¹²

Al respecto el artículo 128 de la Constitución nos dice que: " todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen"

La expresión de funcionario Público se encuentra reconocida inclusive constitucionalmente, aunque como es natural la constitución no lo define y por supuesto tampoco legislación alguna.

¹¹ MORALES PAULÍN, Carlos. Derecho Burocrático. Porrúa, México 1998. p. 38

¹² Cfr. ACOSTA ROMERO, Derecho Burocrático Mexicano ob. cit. p. 345

Finalmente entendemos por funcionario aquél trabajador que posee representatividad y cumple la voluntad del Estado, ocupa grados superiores de la estructura del Estado, con iniciativa, decisión, disciplina y mando.

4. Altos funcionarios

Es pertinente aclarar que por encima de los funcionarios encontramos a éstos Altos Funcionarios del Estado, pues conforme a la doctrina y la Ley Federal de Responsabilidades, será mayor o menor la sanción en caso de incurrir en responsabilidad dependiendo de su jerarquía; del puesto que ocupe, o sea de la trascendencia de sus funciones.

El maestro Serra Rojas nos dice que "son aquellos colocados en la cima de la organización del Estado y a quienes se encarga de la decisión y responsabilidad de los problemas de trascendencia en la Administración Pública."¹³

Estos representan la titularidad máxima de una dependencia o de un poder así como de los tres poderes de las entidades federativas.¹⁴

Trabajadores que corresponden conforme a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado a los denominados trabajadores de confianza, mismos que quedan excluidos del régimen de aplicación de la Ley.

Siendo la mayor parte de ellos los de elección popular, así como el caso por ejemplo de los legisladores, jueces, magistrados o ministros, secretarios de Estado o procuradores.

¹³ SERRA ROJAS, ob.cit. p. 361

¹⁴ Cfr. MORALES PAULIN, op. cit. p. 104

Por lo que dentro de la categoría de éstos trabajadores encontramos a los denominados altos funcionarios y se infieren además del artículo 110 constitucional referente a los Altos Funcionarios que son sujetos de Juicio Político.

Es así que podemos definir a los Altos Funcionarios como aquellos trabajadores que desempeñan sus funciones en los puestos de dirección más elevados dentro de la Administración Pública y a los que se les puede atribuir una mayor responsabilidad como titulares de una dependencia o de un poder del Estado, los cuales se infieren del artículo 110 de la Constitución.

5. Empleado

A diferencia del funcionario, el empleado carece de representatividad y se encuentra jerárquicamente por debajo del funcionario, al cual se subordina y se coloca bajo sus órdenes, siendo además un complemento al desempeño de la función pública.

Para el maestro Martínez Morales "es quien presta sus servicios para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario, no implica poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna."¹⁵

El maestro Acosta Romero por su parte nos dice que es aquél que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley y en el nombramiento.¹⁶

¹⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. op. cit. p. 345

¹⁶ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel op. cit. p. 105

Coincidimos con el maestro Serra Rojas cuando afirma que "el apartado B del artículo 123 Constitucional, utiliza la palabra trabajador para referirse a los funcionarios y empleados públicos de manera general y sin distinción alguna."¹⁷

En resumen éste tipo de empleados son los que corresponden a los denominados de base, protegidos por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y los que poseen la denominada Estabilidad Absoluta, pues solo podrán ser cesados por justa causa, su carácter es permanente, con funciones de apoyo al cumplimiento de los fines del Estado y careces de poder de decisión, disciplina, mando y de representatividad.

6. Servidor Público

Para el maestro Acosta Romero "es aquél ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la Administración Pública Centralizada) o indirecta (servidor de la Administración Pública Paraestatal)."¹⁸

Resulta de la definición que Servidor Público es utilizado en un sentido amplio para designar tanto aquellos trabajadores regidos por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado como por la Ley Federal del Trabajo y más aún de aquellos trabajadores regidos por sus propias leyes.

El Título Cuarto de la Constitución por su parte se denomina "De las responsabilidades de los Servidores Públicos" (por reforma del 28 de diciembre de 1982), término que también es utilizado por la Ley Federal de Responsabilidades

¹⁷ SERRA ROJAS, Andrés. op.cit. p.387

¹⁸ ACOSTA ROMERO, M. op.cit p.106

de los Servidores Públicos, que a manera de ejemplo citamos los siguientes artículos:

Artículo 1º. "Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

Los sujetos de responsabilidad en el servicio público

Las obligaciones en el servicio público

Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político

Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones

Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procedimiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y,

El registro patrimonial de los servidores públicos.

Artículo 2º. "Son sujetos de esta ley, los Servidores Públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejan o apliquen recursos económicos federales."

Es así que a los organismos Públicos Descentralizados también aplica la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo que evidencia el carácter genérico de la definición en estudio, pues tanto la Constitución como la Ley abarcan para efectos de responsabilidad a todos aquellos trabajadores se encuentre o no regidos por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, con las excepciones que la misma Ley Burocrática marca.

Servidor Público para Morales Paulín "es toda persona física que independientemente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico o intelectual a

cambio de un salario a los órganos del Estado, incluidos los empleados del Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.¹⁹

Esta expresión de Servidor Público es utilizada por Serra Rojas como Servidores del Estado y al respecto señala que los funcionarios y empleados que colaboran con el Estado están sometidos a regímenes diversos, según en el órgano en el que presten sus servicios, ya sea el gobierno federal, en un organismo descentralizado, en una institución nacional de Crédito o en una empresa de participación Estatal y pueden clasificarse en:

PRIMER GRUPO: sometidos a la Ley Federal de trabajadores al Servicio del Estado y sometidos a la Ley Federal del Trabajo;

SEGUNDO GRUPO: trabajadores de base y trabajadores de confianza

TERCER GRUPO: trabajador definitivo, interino, provisional, por obra determinada o a tiempo fijo,

CUARTO GRUPO: de presupuesto fijo o supernumerario

QUINTO GRUPO: trabajadores con nombramiento, a lista de raya y por contrato;

SEXTO GRUPO: autoridades y órganos auxiliares²⁰

Clasificación que dependiendo del autor que los trate variará en su contenido, pero que en forma general son la clase de trabajadores que incluye o toma en cuenta la doctrina, que desde luego serán descartados la mayoría pues la presente investigación se encuentra limitada en su objeto de conocimiento a los trabajadores que se rigen por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y particularmente los trabajadores interinos y que un número limitado de la doctrina los menciona, y que de los interinatos ilimitados no nos dicen nada.

¹⁹ MORALES PAULÍN, Carlos. ob.cit. p.87

²⁰ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. ob. cit .pp.364-374

Finalmente la denominación de Servidor Público es el término más genérico utilizado para designar a todas aquellas personas vinculadas por una relación de trabajo con el Estado con independencia del órgano, institución o dependencia en la que realicen sus funciones y de si les resulta aplicable o no la Ley Federal del Trabajo o la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

7. De base

El trabajador de base es aquél al que se haya otorgado un nombramiento del Estado para ocupar una plaza vacante o de nueva creación, cuyas funciones no sean consideradas de confianza y que tengan una antigüedad mínima de seis meses, considerando como inamovible, definición en la que se incluirían a los trabajadores con interinatos ilimitados.²¹

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 3º. nos dice que "trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales."

Se dividen en dos grupos: de confianza y de base; el artículo 5º. enuncia a los trabajadores de confianza y el 6º. por su parte nos dice que "son trabajadores de base; los no incluidos en la enumeración anterior y que por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente."

Al enunciar el artículo 5º. de la Ley a los trabajadores de confianza, el 6º. nos dice que serán de base los que no son de confianza, (o sea los no incluidos

²¹ Cfr. Legislación Burocrática. Comentada por MORALES SALDAÑA, Hugo Italo. Pac. México 1998. p. 26

en la enumeración del artículo 5º), al respecto la Corte se ha pronunciado en distintas ejecutorias y en varios sentidos; éste tipo de trabajadores son aquellos que gozan de la denominada inamovilidad por medio de la cual ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa, las cuales enumera la misma ley.

La inamovilidad se traduce en una estabilidad absoluta, a diferencia de la que priva en la ley Federal del Trabajo, por lo que un trabajador no podrá ser removido de su puesto sino por justa causa.

Es de señalarse que la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, es aplicable únicamente a los trabajadores de base, ya que los de confianza se encuentran excluidos de la aplicación de la ley.

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE BASE COMISIONADOS EN FUNCIONES DE CONFIANZA. La calidad con que un trabajador presta sus servicios, para saber si es de base o de confianza, debe estar especificada en la ley y en el nombramiento que al efecto se le expida y no únicamente con la denominación eventual que le corresponda por las funciones que desempeña; y si a un trabajador que conforme a la ley y a los términos de su nombramiento sea de base, se le encomiendan funciones o actividades de un empleado de confianza, ello no redundará en perjuicio de la categoría que tenga asignada, pues esa función o actividad no cambia la naturaleza de los derechos que la ley le reconoce y, por ende, seguirá siendo un empleado de base protegido por el estatuto o ley aplicable.

A. D. 2195/66. Instituto De Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 10 de octubre de 1969. 5 votos. ponente: Raúl Castellano. Semanario judicial de la Federación, Séptima Época, volumen 18, 7a. parte, p. 31"

* sin embargo cómo explicaremos en el siguiente apartado, dicha afirmación puede ser relativa en virtud de que la jurisprudencia ha modificado en cierto grado el criterio legal.

De la anterior tesis se desprende que para ser trabajador de base se requiere la mención expresa en el nombramiento y que no sea uno de los enunciados como de confianza en el artículo 5º. de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Pudiendo entender como trabajador de base aquella persona que presta un trabajo físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido por autoridad facultada para ello, el cual adquiere inamovilidad después de seis meses de servicios y sin nota desfavorable en su expediente; son trabajadores permanentes que no podrán ser cesados sino por justa causa.

8. De Confianza

La fracción XIV, apartado B del artículo 123 constitucional, prescribe que "la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la Seguridad Social".

El artículo 5º. De la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, señala cuales son los puestos que se consideran de confianza. Artículo 7º. "...Al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5º., la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación." Por su parte el 8º. excluye del régimen de la Ley a los trabajadores de confianza entre otros.

Es así que sólo en la ley se puede determinar qué cargos o empleos se deben considerar de confianza, que para ser considerado como tal, se requiere que así se establezca por disposición de la ley.

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 9º. establece que la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le de al puesto.

Redacción que resulta más acertada que la de la Ley Burocrática, pues atiende a la naturaleza de las funciones y no al puesto como lo hace la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, la que en forma enunciativa los menciona, dicha mención no es limitativa pues deja la denominación o existencia de otros trabajadores de confianza a la Ley Orgánica del organismo que sea, lo que quiere decir que puede haber otros trabajadores de confianza de los que no se encuentran incluidos en la Ley Burocrática.

En tal sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado por una lado estableciendo que los puestos que se mencionen en otros ordenamientos legales deben de coincidir con los mencionados en el artículo 5º. de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, y por otra parte que basta se encuentren incluidos en la Ley Orgánica respectiva.

***TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. CASO EN QUE SON DE BASE Y NO DE CONFIANZA.** Si de acuerdo con la interpretación del artículo 5, fracción II, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que dispone genéricamente que son de confianza los asesores, y el inciso h) de este numeral, especifica que sólo corresponde a éstos o el de consultores, a los servidores públicos superiores, sean el Secretario, el Subsecretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades Federativas, es el caso que si el quejoso admite que el empleado demandante fungía como asesor de personal y otras funciones técnicas, que obviamente el empleo o adscripción del accionante, no está comprendido en las categorías que cataloga el precepto legal citado, razón por la cual no es trabajador de confianza. QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 3355/90. Instituto Nacional de Antropología e Historia. 29 de mayo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Rafael Barredo Pereira. Secretaria: Elsa María Cárdenas Brindis. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación Parte : VII-Enero Tesis: Página: 510"

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. ESTE CARÁCTER DERIVA DE LA LEY. La calidad de confianza de un puesto no la da la designación que sobre el particular se haga en el nombramiento respectivo, sino que depende de que el puesto sea uno de los enunciados expresamente como de confianza por el artículo 5o. de la ley federal de los trabajadores al servicio del estado.

Amparo Directo 3006/72. Instituto De Seguridad Y Servicios Sociales De Los Trabajadores Del Estado. 5 De Octubre De 1972. 5 Votos. Ponente: Manuel Yañez Ruiz. Semanario Judicial De La Federacion, Septima Epoca, Volumen 46, 5a. Parte, P. 59."

"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, DETERMINACIÓN DEL CARÁCTER DE. Si el titular de la dependencia estatal no acredita que las funciones desarrolladas por el trabajador fueran de dirección como lo alego en el juicio, concretándose a probar que la plaza ocupada por aquel tiene la denominación de jefe de departamento, aunque formalmente hubiera ocupado el trabajador un puesto de jefatura, si su labor no implicaba la toma de decisiones, es correcto el criterio del tribunal responsable al estimar que su categoría no fue de confianza.

Séptimo Tribunal Colegiado en materia de trabajo del primer circuito. 1.70.1. j/20 amparo directo 11327/88. secretario de educación pública. 4 de abril de 1989. unanimidad de votos. ponente: María Yolanda Múgica García. secretario: Sergio Pallares Y Lara. amparo directo 2517/91. instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del estado. 30 de abril de 1991, unanimidad de votos.

ponente: José Manuel Hernández Saldaña. secretaria: Beatriz García Martínez. amparo directo 2157/92. director general del instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del estado. 11 de marzo de 1992. unanimidad de votos. ponente: José Manuel Hernández Saldaña. secretaria: Sofía Verónica Avalos Díaz. amparo directo 3787/92. productora nacional de semillas. 28 de abril de 1992. unanimidad de votos. ponente: María Yolanda Mugica García. secretario: José Francisco Albarrán Mendoza. amparo directo 14767/97. titular del banco nacional de obras y servicios públicos, s.n.c., fiduciaria del fideicomiso fondo nacional de habitaciones populares. 6 de febrero de 1998. unanimidad de votos. ponente: María Yolanda Mugica García. secretario: Arturo Amaro Cazarez. vease: apéndice al semanario judicial de la federación 1917-1995, tomo V, materia del trabajo, tesis 962, página 669, de rubro: "trabajadores al servicio del estado de confianza. este carácter no se determina por la denominación que del puesto se haga en el nombramiento respectivo.". semanario judicial de la federación y su gaceta, novena época, tomo VII, abril de 1998, p. 697"

Con ello se evita en lo posible que el patrón califique como de confianza ciertos puestos buscando el beneficio de que los trabajadores que los ocupen se sindicalicen y en su caso se ven privados de su estabilidad en el empleo.

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. AMPARO Y JUICIO LABORAL. La Segunda Sala de esta Suprema Corte ha establecido que los trabajadores de confianza al servicio del Estado no gozan de la protección del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y no pueden acudir al mismo cuando son dados de baja, sino que tienen que acudir a un amparo administrativo indirecto, y la Cuarta Sala de éste Alto Tribunal, ha estimado que los trabajadores de confianza sí pueden acudir, en esa situación, al tribunal de que se trata. Es de notarse que el artículo 123, apartado B, fracción XII, señala que los conflictos individuales de los trabajadores del Estado serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sin decir si se refiere sólo a los de base. Pero la fracción XIV, que es la única que habla de cargos de confianza

establece expresamente que las personas que los ocupen disfrutaran de las medidas de protección al salario y disfrutaran de los beneficios de la seguridad social. Esta última fracción claramente señala limitativamente los derechos de los trabajadores de confianza, de entre todos los que las fracciones anteriores conceden a los trabajadores en general, que deben entenderse como los de base. De lo contrario, no habría diferencia entre esas categorías. Luego, la permanencia en el empleo no es uno de los derechos que los trabajadores de confianza tengan en términos semejantes a los trabajadores de base. De lo que se sigue que cuando son cesados, no pueden acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sino que deben acudir al amparo indirecto, en términos del artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo. A mayor abundamiento, el artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado expresamente ordena que quedan excluidos del régimen de esa Ley (que es la que regula la competencia y actuación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje) los empleados de confianza. Luego, mientras no se haya declarado la inconstitucionalidad de ese precepto, con efectos de cosa juzgada para él, un trabajador de confianza puede acogerse a su texto y acudir al juicio de amparo. Lo que deja a salvo el derecho del trabajador de confianza que lo desee, para demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y, si se le aplica en su perjuicio el artículo 8o citado, promover un amparo en que reclame la inconstitucionalidad de ese precepto y del acto de su aplicación; al menos, por lo que hace a los derechos únicos que la fracción XIV del apartado B del artículo 123 le concede, en cuanto hace a protección al salario y a beneficios de seguridad social. Siendo de notarse que una cosa es la protección al salario, que se refiere al tiempo de pago y monto del mismo, y otra la estabilidad en el empleo, o sea, las posibilidades de darlo de baja o cesarlo, aunque esto afecte, claro, el derecho a recibir salario, lo que es otra cuestión.

Amparo directo 409/81. Secretario De la Reforma Agraria. 16 de marzo de 1983. 5 votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Instancia: Sala Auxiliar

Fuente: Semanario judicial de la Federación Parte : 169-174 Séptima Parte Tesis:
Página: 311*.

Podemos resumir que los trabajadores de confianza son aquellos que realizan funciones de dirección, vigilancia o fiscalización, las cuales deben estar catalogadas de esta forma por disposición de la ley y cuyas funciones responden a características especiales de fidelidad, lealtad o seguridad requeridos al trabajador, el cual no goza de estabilidad en el empleo, es excluido de la aplicación de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, pero su cese debe ser fundado y motivado, que si no fuese así pudiere acudir a juicio de amparo.

9. Relación Jurídica de Trabajo

Al tratar de identificar la naturaleza de la relación jurídica entre el Estado y sus trabajadores, necesitamos estudiar aunque sea brevemente las distintas teorías que al respecto se han formulado, pues ¿cuál sería la rama del derecho que la regula?; una de las teorías más aceptadas es la del derecho del trabajo, sin embargo los estudiosos del derecho administrativo también argumentan a favor de sus disciplina, una tercera corriente es la de considerar la relación como parte de un derecho burocrático autónomo y algunos otros autores contemplan la teoría del trabajo burocrático como un trabajo especial. Son básicamente dos las disciplinas que se han disputado la naturaleza de la relación de trabajo del Estado con sus empleados:

* Ante todos estos intentos de explicar la naturaleza de la relación jurídica de trabajo entre el Estado y sus empleados, tratando en muchos de los casos separarla o dividirla, resulta interesante la tesis del Dr. José Dávalos, al proponer un artículo 123 sin apartados, pretendiendo unificar todo el sistema laboral en México

□ Tesis del Derecho del Trabajo

Dentro de esta tesis se argumenta que por ser un trabajo el prestado al Estado, necesariamente tiene que ser objeto del derecho del trabajo, además de que formalmente está consignado en el apartado B) del artículo 123 Constitucional, regulando un aspecto del trabajo.

El maestro Acosta Romero acepta que el Derecho Burocrático regula un aspecto del trabajo, pero no se pueden aplicar los mismos principios y metodología que al derecho del trabajo ordinario, pues no se busca el equilibrio entre los factores de la producción, ni es un derecho de lucha de clases y es que no debe olvidarse que el burócrata es un trabajador que presta un trabajo personal subordinado a cambio de una contraprestación económica, pero en virtud de nombramiento expedido (elemento administrativo).²²

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación en numerosas ejecutorias ha establecido que aunque el artículo 11 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, establece un régimen de supletoriedad por lo que estrictamente correspondería aplicar la Ley Federal del Trabajo, sin embargo se ha negado a los promoventes de la acción de amparo la protección de la justicia de la Unión, pues las instituciones y derechos que prevé una y otra ley son distintos, no pudiendo aplicar institución no contemplada en la legislación burocrática o alguna otra que la contradiga.

"RESCISIÓN DE LA RELACION LABORAL POR CAUSA IMPUTABLE AL ESTADO PATRÓN. LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO NO VIOLA LA GARANTÍA DE IGUALDAD, POR NO CONCEDER ACCION A LOS TRABAJADORES BUROCRÁTICOS. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no viola la garantía constitucional de igualdad al no conceder a los trabajadores burocráticos una acción similar a la que tienen los

²² Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel op. cit. p. 107

trabajadores ordinarios para rescindir la relación laboral por causa imputable al patrón, pues de lo dispuesto por el Apartado "B" del artículo 123 de la Ley Fundamental, se desprende que fue intención del Constituyente establecer una diferencia clara entre el trabajo ordinario y el trabajo burocrático, considerando la naturaleza de la relación que existe en uno y otro, así como la posición de los sujetos que en ella intervienen, pues mientras en el primero interviene la libre voluntad de las partes, cuyo contenido puede ser determinado por éstos dentro de los límites protectores que fijan las normas de orden público tendientes a salvaguardar el equilibrio entre los factores de la producción, en el segundo la relación nace como consecuencia de un acto de nombramiento, además de que el desempeño de la función no se encuentra sujeto a la libre voluntad del titular de la dependencia burocrática y del servidor, sino predeterminado por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables; estas notas distintivas, de las que derivan otras no menos importantes, permiten considerar que en el aspecto examinado no puede darse al trabajador burocrático el mismo tratamiento que la Constitución da al trabajador ordinario, pues tratándose del principio de igualdad, es necesario atender no sólo a las semejanzas existentes entre dos categorías de sujetos, sino también a las diferencias que justifiquen un trato desigual, y la rescisión, por causa imputable al patrón, que en el trabajo ordinario encuentra su fundamento en la aplicación de la cláusula común a los contratos bilaterales en general (en especial los civiles que son su antecedente remoto), es extraña a la relación del Estado con sus servidores; además, la circunstancia de que la ley en estudio, en su artículo 46 otorgue al Estado la facultad de dar por concluidos los efectos del nombramiento sin su responsabilidad, no significa que deba asistir al trabajador la misma facultad en caso de incumplimiento de aquél a sus deberes como patrón, pues aunado a que el Constituyente no estableció en el Apartado "B" del artículo 123 constitucional una norma protectora igual a la instituida en el Apartado "A" para los trabajadores ordinarios, al Estado toca velar porque sus servidores acaten fielmente los deberes que garantizan la eficacia y continuidad de la función pública, por lo que es preciso dotarlo de un poder jurídico para excluir a quienes quebranten las reglas y pongan en peligro la consecución de los cometidos estatales.

Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Parte : I, Junio de 1995 Tesis: P. XXVIII/95 Página: 41 PRECEDENTES Amparo directo en revisión 1733/93. Gloria María Ramírez Amor. 16 de marzo de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el quince de junio en curso, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número XXVIII/95 (9a.) la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de junio de mil novecientos noventa y cinco."

A pesar de la anterior tesis, encontramos también otras en el sentido de apoyarse o aplicar principios del derecho laboral al derecho burocrático como lo confirma la siguiente tesis jurisprudencial

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS. SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS RELATIVOS DEL DESPIDO. Si bien es cierto que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no regula los despidos sino los ceses, sin embargo, tratándose del cese de un trabajador burócrata resulta procedente aplicar la interpretación de los preceptos relacionados de la Ley Federal del Trabajo, consistente en que cuando el patrón niega el despido y ofrece el trabajo en los mismos términos y condiciones en que se prestaba, tiene la consecuencia de revertir la carga de la prueba de aquel hecho, pues tanto la Constitución Federal como las leyes reglamentarias respectivas han colocado al estado patrono, en términos generales, en el mismo plano que las relaciones laborales entre particulares para dirimir los conflictos. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo. 11121/92. José Luis Heriberto Coronado Sánchez. 5 de noviembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Horacio Cardoso Ugarte. Secretario: Rigoberto Calleja López. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación Parte : XII-Noviembre Tesis: Página: 455

Sin embargo, ésta teoría es la más aceptada, sosteniendo el carácter laboral de la relación existente entre el Estado y sus trabajadores, pues se observan en ellas las características típicas de dirección, dependencia y salario propios del derecho del trabajo.²³

Cabe mencionar que dentro de los principales opositores a esta teoría se encuentran los maestros Serra Rojas y Acosta Romero, administrativistas, quienes resaltan las diferencias entre una y otra relación evidenciando sus características administrativas. Coincidimos con ésta última tesis en virtud de que al hablar de trabajadores al servicio del estado, estamos hablando de trabajadores, que a pesar de los elementos administrativos y que el Estado no persigue un fin económico, por éstas características no dejan de formar parte de ese gran género que son los trabajadores.

□ Teorías que la Asimilan al Derecho Administrativo

Esta teoría sostiene que la relación se rige básicamente por el derecho administrativo, pues abarca grandes sectores de esta materia. Teoría que tiene su origen en el hecho de que la relación del Estado y sus Servidores Públicos surge con motivo de un acto administrativo como lo es el nombramiento, consistente en

²³ Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael. op. cit. p. 306

la expresión unilateral de la potestad soberana de aquél, con el objeto de asignar una función pública a la persona que considera idónea para desempeñarlo.²⁴

□ Tesis que la consideran una rama Autónoma

El derecho que debe regular las relaciones laborales del Estado y sus trabajadores debe constituir una rama autónoma, pues su objeto, finalidad y metodología deben ser propios, además de que en esta relación no hay una lucha de clases ni se busca un equilibrio entre los factores de la producción ni el Estado persigue fines de lucro,²⁵ donde sus principios deben ser independientes tratando de buscar la equidad entre los intereses de los trabajadores y el Estado.

Encontramos también aspectos que en forma general éstas teorías reconocen y que son esencialmente administrativos: el nombramiento, la selección y preparación del personal, la adscripción, aspectos presupuestales, normas disciplinarias y la administración del personal.²⁶

Sin lugar a discusión, estamos ante una relación laboral mediante la cual una persona presta sus servicios al Estado, "sin embargo la relación se ve sujeta a un régimen legal que comparte modalidades importantes por ejemplo: el nombramiento y no contrato de trabajo, sueldo a través de una disposición administrativa y no por la negociación; expedición de Condiciones Generales de Trabajo por parte del titular en la dependencia y no por la vía de la revisión o establecimiento de Contrato Colectivo de Trabajo; aspectos administrativos que hacen distinta la relación Estado-servidor público."²⁷

²⁴ Idem...p 307

²⁵ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel op. cit. p 25

²⁶ Idem. p. 26

²⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael op. cit. pp 307-308

Esta tesis va cobrando fuerza y poco a poco se va consolidando, pues su autonomía legislativa existe, tiene sus propias leyes como el apartado B , artículo 123 Constitucional y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, y la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos entre otras, la autonomía jurisprudencial se confirma también cuando la Corte en numerosas ejecutorias lo excluye del derecho del trabajo, siendo una relación muy distinta a la laboral y finalmente la doctrinal, pues en nuestra facultad se imparte la cátedra de derecho Burocrático como materia optativa, aunque a pesar de todo esto debemos entender que ninguna disciplina puede llegar a alcanzar su total autonomía, pues siempre necesitará las bases o principios de otras ciencias.

□ Naturaleza Jurídica

El maestro Nava Negrete nos dice que en cuanto a la naturaleza jurídica de la relación entre el Estado y sus empleados aparece un primer grupo que cree que la relación es equiparable a un contrato privado de arrendamiento, de compraventa, de comodato o uso y de servicios profesionales, los cuales corresponden y se rigen por el derecho civil y aunque pudiera ser un contrato de prestación de servicios profesionales, éstos son los menos y desde luego se rechazan todas las demás figuras por no ser esa su naturaleza. Un segundo grupo la califica como un acto administrativo unilateral, acto administrativo bilateral o contrato, de un acto administrativo complejo y hasta de un acto condición. Siendo partidario del acto complejo pues se trata de un contrato que requiere la voluntad de ambas partes y de un acto reglamentado porque la voluntad no es libre sino que se encuentra reglamentada básicamente en el apartado B) del artículo 123 Constitucional.²⁸

²⁸ Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Fondo de Cultura Económica. México 1996. pp. 192-195

La naturaleza jurídica de la relación laboral de los empleados públicos es para el maestro Acosta Romero, la de un acto-condición, porque el acto administrativo del nombramiento condiciona la aplicación de una situación general, impersonal y objetiva a un caso concreto.²⁹

Resulta evidente que se trata de un acto complejo y que ambas posturas tienen razón, pues se requiere por un lado de la voluntad de ambas partes y por otro es un acto reglamentado en el artículo 123 Constitucional y en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, requiriéndose además, para que surja la relación jurídica de trabajo la expedición de un nombramiento.

□ Relación de Trabajo

La relación de trabajo surgió como una idea para incluirla, al lado del contrato, como aquella situación objetiva que sin revestir las formalidades de un contrato permitirían atribuirle efectos jurídicos y sobre todo derechos, a la prestación de un trabajo personal y subordinado. De esta manera contrato y relación de trabajo serían considerados como las formas reconocidas por la ley, por las que podría relacionarse un trabajador y un patrón; figuras que se modificarían al aplicarse a la relación del Estado con sus trabajadores.³⁰

La doctrina ha tratado de definir la relación jurídica de trabajo apoyándose para ello en la relación jurídica del derecho del trabajo, criterio que no comparte el maestro Acosta Romero pero que sin embargo nos dan una aproximación y permite por otro lado resaltar las diferencias que existen entre ambas, de este modo el maestro Mario de la Cueva nos dice que:

²⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel op. cit. p. 189

³⁰ Cfr REYNOSO CASTILLO, Carlos. ob.cit. pp. 61-62

"La Relación de Trabajo es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto que le dio origen, en virtud de la cual se aplica un estatuto objetivo integrado por los principios, instituciones y normas de la declaración de derechos sociales, de la ley del trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos ley y de sus normas supletorias."³¹

La relación entre el Estado y sus servidores públicos no puede tener como fundamento un contrato de trabajo por no regular actividad del capital y del trabajo como factores de la producción, de ahí que no se requiera contrato sino la expedición de un nombramiento, el cual inviste al trabajador previa aceptación y protesta, surgiendo así la relación jurídica de trabajo.

La Ley federal de Trabajadores al Servicio del Estado no define la Relación Jurídica de trabajo, sin embargo en su artículo 2º. Establece que: "la relación jurídica de trabajo se entiende establecida ente los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio".

La Legislación Burocrática comentada por Trueba Urbina nos dice que la relación jurídica de trabajo burocrático se asemeja bastante a la laboral que:

"Es el hecho objetivo de la incorporación del trabajador a la unidad burocrática por virtud del nombramiento o por aparecer en las listas de raya. Su esencia es institucional por cuanto que la relación se rige por la ley que es tutelar de los empleados, resaltando consiguientemente su carácter acontractualista. Por otra parte, tratándose de relaciones burocráticas, también puede obtenerse un derecho autónomo cuando los sindicatos de empleados públicos obtiene determinadas ventajas o conquistas de los titulares de las dependencias..."³²

³¹ DE LA CUEVA, Mario . - El Nuevo derecho Mexicano del Trabajo. Decimosexta Edición, Porrúa. México 1999, p 182

³² Legislación Burocrática. Comentada por TRUEBA URBINA, Alberto. Decimocuarta Edición, Porrúa, México 2000. pp. 20-221

La afirmación a la que debemos llegar es que a pesar de los elementos de la relación de trabajo, ésta resulta distinta a la burocrática, en virtud de que el acto que le da origen bien puede o no existir el contrato de trabajo, no importando la denominación que se le de al mismo y que inclusive la relación de trabajo se presume; esto no puede pasar en la relación jurídica de trabajo, la cual no nace y mucho menos se presume sin existir antes el acto formal de creación del nombramiento, el cual es indispensable para que nazca la relación jurídica de trabajo, además de que se requiere probar la prestación de un servicio, lo cual robustecemos con la siguiente tesis jurisprudencial:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, NOMBRAMIENTO Y RELACIÓN DE TRABAJO DE LOS. CARGA DE LA PRUEBA DE SU EXISTENCIA. A quien se ostenta como trabajador al servicio del estado, además de comprobar que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, corresponde también acreditar, como condición específica, que tal situación se genere en virtud del nombramiento que al efecto se le haya expedido por persona facultada para ello, o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3o. de la ley federal de los trabajadores al servicio del estado; ya que no se puede presumir la existencia de la relación jurídica de trabajo entre el titular de una dependencia y un particular por el simple hecho de la prestación de un servicio, por no ser aplicable en forma supletoria el artículo 21 de la ley federal de trabajo.

Sexto tribunal colegiado en materia de trabajo del primer circuito. I.6o.t./16 amparo directo 5616/91.- secretario de relaciones exteriores.- 12 de julio de 1991.- unanimidad de votos.- ponente: carolina Pichardo Blake.- secretaria: socorro Álvarez Nava. amparo directo 9636/95.- cesar augusto guillen Álvarez.- 13 de octubre de 1995.- unanimidad de votos.- ponente: francisco Javier Patiño Pérez.- secretario: Carlos Enrique Vázquez Vázquez. amparo directo 12836/95.- Erika Beatriz cedillo Garcia.- 26 de enero de 1996.- unanimidad de votos.- ponente: francisco Javier Patiño Pérez.- secretario: Carlos Enrique Vázquez Vázquez. amparo directo 5586/96.- Luis cortes flores.- 14 de junio de 1996.- unanimidad de votos.- ponente: Maria del rosario

mota Cienfuegos.- secretario: José Guillermo cuadra Ramírez. amparo directo 7766/96.- director general del instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del estado.- 23 de agosto de 1996.- unanimidad de votos.- ponente: Maria del rosario mota Cienfuegos.- secretario: Félix Arnulfo flores Rocha. Semanario judicial de la federación y su gaceta, novena época, tomo iv, octubre de 1996, p. 479"

Resulta pertinente aclarar la confusión existente en la relación jurídica laboral, pues mientras algunos autores consideran que la relación jurídica de trabajo es distinta de la relación laboral, en virtud de que la primera inicia por nombramiento expedido por autoridad facultada para ello o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales y la segunda por contrato y con él los principios que lo rigen (propios del derecho laboral), entre los que se encuentra la presunción de la relación de trabajo entre el que presta un servicio y el que lo recibe.

Situación que en nuestra materia no ocurre pues se requiere, de nombramiento para ser trabajador al servicio del Estado, la relación de trabajo no se presume, ello derivado del artículo 3º. de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado que a la letra dice: "trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales." La doctrina no se ha puesto de acuerdo, pues para algunos otros autores como Reynoso Castillo el nombramiento no es suficiente (o el único), para probar la existencia de la relación laboral.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en ambos sentidos, como se desprende de la anterior tesis y al respecto es conveniente citar de igual modo la siguiente ejecutoria del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje:

***NOMBRAMIENTO, CARENCIA DE.** Es una deficiencia administrativa que corre a cargo de los titulares su falta no puede destruir la relación jurídica de trabajo establecida por otros medios de prueba. (Laudó; Exp. No. 36/952. Miguel Ángel Romero y Arcadio Gamboa Torrogosa vs. Srio. de Educación Pública).

Criterio con el que el maestro Acosta Romero no está de acuerdo pues a diferencia de la relación laboral del derecho del trabajo, ésta no se presume, requiriéndose necesariamente el nombramiento.³³

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado limita la existencia de la Relación de Trabajo al hecho de que es precedida por el nombramiento, lo cual nos lleva a considerar que sin la existencia del nombramiento la persona de que se trate no es Trabajador del Estado y al respecto el Licenciado Pedro Cervantes Campos³⁴ nos dice que podría reclamarse la acción que correspondiese ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en virtud de que si no existió la relación jurídica de trabajo, si subsiste la relación de trabajo, en virtud de que el trabajador estuvo prestando sus servicios a un patrón; ello en virtud de la deficiencia de considerar al trabajador como servidor del Estado, postura por demás interesante, sólo que tendríamos que ver su aplicación en la práctica.

*Para proteger al trabajador de las consecuencias que puede producir la falta de nombramiento, algunas Condiciones Generales de Trabajo han reconocido la Relación Jurídica de trabajo aunque no exista el nombramiento³⁵, y en cuyo caso podríamos citar las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Educación Pública, entre otras, por las que se considera que no será necesario a juicio de la Secretaría la expedición del nombramiento.

³³ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. op. cit. p. 191

³⁴ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. et. al. Instituciones de Derecho Burocrático. Memorias del Segundo Congreso Nacional de Derecho Burocrático. Porrúa, México, 1987

³⁵ MORALES PAULIN. op. cit. p. 97

Lo cual nos pone a reflexionar sobre cual será el mejor criterio, pues por un lado la Corte sostiene que se requiere el nombramiento y por otra parte no será tan necesario.

***TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, SALARIO, DERECHO A PERCIBIRLO AUN CUANDO NO EXISTA NOMBRAMIENTO POR ESCRITO.** Ninguna persona debe trabajar sin percibir el salario correspondiente, no siendo obstáculo para ello la inexistencia de un nombramiento por escrito, pues esa circunstancia no es bastante para privar al trabajador de los derechos que la ley le concede, entre los que se encuentran el de percibir un salario por virtud del contrato de trabajo y cuya existencia se presume entre el que presta un servicio personal y el que lo recibe.

Amparo directo 2658/70. Instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del estado. 4 de septiembre de 1970. ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 22, 5a. parte, p. 29"

Sin embargo resulta confuso que del estudio de la jurisprudencia se desprenda que se requiera en todo momento del nombramiento para que pueda nacer la relación laboral, por lo que preferimos adherirnos a lo que más beneficie al trabajador.

10. Nombramiento

Herrán Salvati nos dice que "es el acto mediante el cual el Servidor Público, que tiene facultades y atribuciones para ello, designa a quien debe ocupar

un cargo o puesto, previo el cumplimiento, en su caso, de los requisitos que establezcan las disposiciones aplicables".³⁶

El maestro Martínez Morales opina que es el acto jurídico formal en cuya virtud la Administración Pública designa a una persona cuyo funcionario o empleado y la somete al régimen que conforme a la ley, le es aplicable específicamente a la función pública.³⁷

Serrano Guirrado nos dice que es el acto administrativo por medio del cual el aspirante a un puesto público es investido para el ejercicio de una función. En otro aspecto el nombramiento hace referencia al propio documento en que consta la designación.³⁸

El artículo 12 de la ley Federal de Trabajadores al servicio del Estado nos dice que "los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de los trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo".

El artículo 15 nos dice que "los nombramientos deberán contener: I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio; II. Los servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible; III. El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada; IV. La duración de la jornada de trabajo; V. El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, y; VI. El lugar en que prestarán sus servicios."

³⁶ Legislación Burocrática Federal, Comentada por HERRAN SALVATI. Segunda Edición, Porrúa, México 1998, p. 49

³⁷ Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael. op. cit. p 191

³⁸ citado por SERRA ROJAS, Andrés. op. cit. p.387

La forma de iniciar la relación jurídica de trabajo entre el Estado y sus empleado, como ya mencione en el punto anterior es el nombramiento, por lo que la calidad de trabajador se adquirirá en virtud de éste, sin embargo es necesario tener presente la ejecutoria y tesis citada en el numeral anterior.

"NOMBRAMIENTO, CARENCIA DE. Es una deficiencia administrativa que corre a cargo de los titulares su falta no puede destruir la relación jurídica de trabajo establecida por otros medios de prueba. (Laudo; Exp. No. 36/952. Miguel Ángel Romero y Arcadio Gamboa Torrogosa vs. Srío. de Educación Pública).

Criterio con el que el maestro Acosta Romero no está de acuerdo pues a diferencia de la relación laboral del derecho del trabajo, ésta no se presume, requiriéndose necesariamente el nombramiento.³⁹

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, SALARIO, DERECHO A PERCIBIRLO AUN CUANDO NO EXISTA NOMBRAMIENTO POR ESCRITO Ninguna persona debe trabajar sin percibir el salario correspondiente, no siendo obstáculo para ello la inexistencia de un nombramiento por escrito, pues esa circunstancia no es bastante para privar al trabajador de los derechos que la ley le concede, entre los que se encuentran el de percibir un salario por virtud del contrato de trabajo y cuya existencia se presume entre el que presta un servicio personal y el que lo recibe.

Amparo directo 2658/70. instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del estado. 4 de septiembre de 1970. ponente: Maria Cristina Salmorán de Tamayo. Semanario Judicial De La Federacion, Septima Epoca, Volumen 22, 5a. parte, p. 29

³⁹Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. op. cit. p. 191

□ Clases de Nombramientos

El sistema de selección de los Servidores Públicos se efectúa de acuerdo con la trascendencia que socialmente se le reconozca a la labor que les vaya a ser encomendada, estableciendo con ello las distintas clases de nombramientos:

Por sufragio directo: el de presidente de la república, senadores y diputados federales o locales y los funcionarios de los ayuntamientos;

Por decisión de un superior jerárquico, ello por lo dispuesto en la fracción II del artículo 89 de la Constitución Federal que le otorga al presidente de la República la facultad para nombrar y remover libremente a determinados funcionarios como los secretarios de despacho, procurador general de la República, etcétera.

Por concurrencia de voluntades de distintas autoridades: tal es el caso de la designación de los ministros de la Suprema Corte de justicia de la Nación, por parte del Presidente de la República, pero con aprobación del Senado (artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

Por un órgano colegiado, dentro de los cuales se encuentra el presidente de la República interino.

Por concurso, que a pesar de no estar reglamentado en nuestro derecho, se perfila la fracción VII del apartado B del artículo 123 constitucional, pues dispone que. " la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y a aptitudes de los aspirantes.

Por la permanencia en el empleo: la ley burocrática los clasifica en trabajadores de base y trabajadores de confianza

Atendiendo a la temporalidad en este caso se habla de definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.⁴⁰

Debiendo mencionar que la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado prevé en el nombramiento implícitamente una relación de trabajo a prueba,⁴¹ criterio con el que estamos totalmente de acuerdo en virtud de que en los seis meses de que habla la ley, el trabajador puede ser cesado, simplemente para que el trabajador no adquiera la tan anhelada y negada por el Estado, estabilidad en el empleo.

El nombramiento es un acto de potestad del Estado ejercido a través de sus representantes que tiene como características: de naturaleza administrativa, unilateral pues las condiciones en que debe prestarse el servicio, son fijadas por el titular o quien tenga la competencia, tiene que ser en forma escrita, expedido por la apersona facultada legalmente ara tal fin; cuyo efectos son el de crear derechos y obligaciones, además de que origina la relación de trabajo; y tenemos como tipos el de base, definitivo o numerario, o de tiempo fijo, de confianza, por tiempo determinado, por obra determinada, interinos o provisionales.⁴² Dichas características y tipos de nombramientos que estudiaremos en el siguiente apartado pero que en forma particular trataremos de explicar la naturaleza y consecuencias del interinato ilimitado, mismo que adelantando, no se encuentra regulación o definición alguna ni en nuestra Constitución ni en nuestra Leyes Reglamentarias o Condiciones Generales de Trabajo.

11. Nombramiento Definitivo

Es de mencionarse que ésta clase de nombramiento como los demás carecen de una definición legal o jurisprudencial, e incluso doctrinal sin embargo

⁴⁰ Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael op. cit. pp.347-351

⁴¹ ACOSTA ROMERO, Miguel op. cit. p192

⁴² Idem. p198

haciendo una aproximación y de acuerdo a como se utiliza en la práctica trataremos de identificarlos.

Es aquél otorgado a un servidor público para el desempeño de un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública, en forma indefinida, otorgado con una estabilidad absoluta con carácter de permanencia y sin posibilidad de terminación a menos que incurra en alguna causal de cese de los enumerados en el artículo 46 de la ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Es la fracción III del artículo 15 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado la que menciona éste tipo de nombramiento. Por su parte el artículo 10 del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del personal de la Secretaría de Educación Pública.⁴³

Esta clase de nombramiento es exclusivo de los trabajadores de base, pues el carácter transitorio o sin estabilidad de los trabajadores de confianza, hacen imposible su designación a éste tipo de empleados ya sean funcionarios o de los denominados Altos Funcionarios.

12. Alta en Propiedad

Es aquella que se utiliza para inscribir a una persona como trabajador al servicio del Estado en forma definitiva, permanente, como si fuese dueño de la plaza otorgada, sólo que a ésta estabilidad absoluta, como la anterior, puede terminar la propiedad sobre la plaza cuando incurra en alguna causal de cese.

Entre el nombramiento definitivo y el Alta en Propiedad no encontramos diferencia alguna por lo que podemos identificarlos como términos iguales, sólo

⁴³ Diario Oficial de la Federación del 29- enero-1946

que la Alta en Propiedad no es mencionada en la ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado ni en las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Educación Pública, pero sí es utilizada en los nombramientos.

Es de señalar que aunque no exista la denominación en algún ordenamiento, es utilizado en el Formato Único de Personal de los Trabajadores de la SEP y que utilizamos virtud de ser lo que motivó la presente investigación.

13. Alta Provisional

Es aquella por la cual se inscribe a una persona como empleada del Estado en forma temporal, pudiendo enmarcar dentro de esta clasificación a los interinatos limitados, interinatos ilimitados (éstos últimos incluidos incorrectamente), por tiempo fijo y por obra determinada.

El diccionario para juristas nos dice al respecto que provisional es aquél mandado o dispuesto en forma interina. O sea para determinado periodo de tiempo.⁴⁴ Siendo considerados como sinónimos provisional e interino.

El trabajador que prestará sus servicios en ésta modalidad, sólo lo hará por un periodo de tiempo determinado, carecerán de estabilidad y permanencia en el empleo.

Este tipo de altas (o nombramiento), atiende a las vacantes temporales previstas en la Ley, pues es de suponerse que si una plaza ha quedado vacante definitivamente, la alta que se haga en ésta será en propiedad.

⁴⁴ PALOMAR MIGUEL, J. Diccionario Para Juristas. Tomo I. Editorial Porrúa. México 2000. p. 1270

Dicha alta provisional es el equivalente al nombramiento interino, aunque la ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado los enuncia en forma separada, no encontramos diferencia alguna, lo cual corroboramos con la definición proporcionada, pues lo hace diciendo provisional: aquél que es interino.

Citamos al respecto la siguiente tesis jurisprudencial referente a los nombramientos provisionales, que refuerzan nuestra tesis de que en realidad son de base:

"TRABAJADORES PROVISIONALES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS. (CUANDO NO OPERA). Si la provisionalidad del nombramiento otorgado a favor de un trabajador, obedecía a la falta de dictamen de una Comisión de Escalafón, es lógico y jurídico, su derecho a permanecer en el puesto, mientras privaran las condiciones que motivaron la temporalidad o provisionalidad del nombramiento otorgado a su favor, y la situación favorable que para la misma se estableció, debe subsistir hasta que la Comisión de Escalafón haga la designación de la persona que debe ocupar como titular la plaza correspondiente. Por tanto, es evidente que el cese decretado al trabajador, fué inmotivado, por cuando que el titular, al contestar la reclamación, confesó que nombró con carácter provisional al trabajador sustituto, sin que haya acreditado la Secretaría de Estado que tal nombramiento haya obedecido a un dictamen pronunciado por una comisión mixta de escalafón.

Amparo directo en materia de trabajo. 4548/51. Sria. de Educación Pública. 7 de noviembre de 1951 unanimidad de cuatro votos Instancia: Cuarta Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación Parte :CXXIII Tesis: Página: 1107"

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO PROVISIONALES. De conformidad con la terminología propia del Estatuto Jurídico, la denominación de empleados provisionales corresponde a aquellos que ocupan las vacantes temporales de base o puestos también de base cuyo titular haya pasado a un

puesto de confianza, incluyéndose en este último caso a los trabajadores que participan del movimiento escalafonario que se haya motivado, según se expresa en los incisos f) y g) de su artículo 41, comprendiéndose además dentro de la misma denominación, en la práctica, a los que por necesidades del servicio son designados para ocupar una plaza, en tanto la comisión de escalafón respectiva dictamine la asignación definitiva; y si no se acredita que la designación como empleado provisional de un trabajador, lo fue bajo alguno de los supuestos señalados, debe estimarse que al no hacerse alusión a ninguno de ellos en el nombramiento respectivo, la plaza que se le otorgue con mención de que es con carácter provisional en realidad lo es con carácter definitivo, en otros términos, de base.

Instancia: Cuarta Sala Fuente: Semanario judicial de la Federación Parte: CXXXI Tesis. Página 244 Amparo directo 5874/56. Secretario de Agricultura y Ganadería. 30 de enero de 1957. Cinco votos. Ponente: Alfonso Guzmán Neyra."

Por lo que se concluye que al no justificarse en el nombramiento respectivo el supuesto de la vacante provisional en realidad es de base, situación que ocurre en el casos de los trabajadores con interinatos ilimitados.

14. Interinato Limitado

Cabe aclarar que los nombramientos mencionados carecen de un tratamiento legal, jurisprudencial o doctrinal, por lo que se pretende explicar en forma sencilla dichos términos, sin dejar de tomar en cuenta todas aquellas críticas que las enriquezcan.

Interinato es definido como cargo o empleo interino y éste a su vez cuando se ocupa provisionalmente un puesto o cargo en sustitución de otro (siendo definido lo provisional como aquello que no es definitivo sino interino).

Interinidad se concibe como condición de interino o transitorio, siendo definido transitorio como pasajero, temporal, y a su vez pasajero, o sea que dura poco y temporal como no es eterno, que no es duradero. Interinato es sinónimo de interinidad

"Es la duración del cargo desempeñado provisionalmente en sustitución o reemplazo de otra autoridad funcionario, empleo u obrero. A veces la interinidad significa acumulación transitoria con funciones superiores. Las interinidades o sustituciones comprenden toda la escala social, desde la jefatura del Estado hasta la más modesta de las ocupaciones. Pudiendo constituir motivo de aquellos todos los de las ausencias justificadas o no y los de las vacantes es decir, la muerte del titular, su renuncia o destitución, su desaparición, enfermedad, vacaciones, comisión del servicio, licencia sin goce de sueldo, el servicio milita u otro obligado, entre otras muchas causas".⁴⁵

Cabría aclarar a la anterior afirmación que si bien es cierto las hipótesis citadas pueden ser objeto de un interinato, también lo es que en varios de los ejemplos las vacantes son definitivas y que en tal caso el interinato sería un paso previo, un requisito o un trabajo a prueba, para el otorgamiento de un nombramiento en propiedad o definitivo, pues no podría por las mismas características del interinato prolongarse indefinidamente en el tiempo.

Ello se refuerza con el artículo 6º. De la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado puesto que para la adquisición de la inamovilidad se requiere que hayan pasado seis meses, término en el que considero debería

⁴⁵ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo IV Vigésima. Edición, Buenos Aires Argentina, 1986. p. 465

circunscribirse la calidad de interinatos (limitados), por estar cubriendo un plaza por un periodo de 6 meses y que si transcurrieran, éstos trabajadores adquirirían inamovilidad, ello por regla general, como excepción podrían exceder los interinatos de 6 meses cuando se denominara en el nombramiento la calidad de trabajador interino, especificando claramente el número de años por los que prestarán el servicio, así mismo, el motivo por el cual la plaza se encuentra vacante, si es en forma provisional o definitiva.

Estos trabajadores prestan sus servicios por un periodo determinado de tiempo, regularmente por seis meses, plazo en el cual no han adquirido estabilidad y que inclusive los trabajadores de base pueden ser removidos de su puesto, claro está siempre y cuando tenga el titular una justa causa, ello en ambos casos (si es que los titulares pretenden terminar la relación jurídica de trabajo anticipadamente), lo cual reforzamos con la siguiente tesis jurisprudencial:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, DENTRO DE LOS SEIS MESES SIGUIENTES A SU DESIGNACIÓN. Si bien es cierto que el artículo 4º. Del Estatuto Jurídico en uno de sus párrafos dispone que lo empleados de nuevo ingreso serán de base, después de seis meses de servicios sin nota desfavorable, independientemente de los servicios que a determinada unidad burocrática haya prestado con anterioridad un empleado y que se acrediten con su expediente personal, debe interpretarse que la disposición legal de referencia no exonera al titular de tener una causa justa para separar a un empleado dentro de los seis meses contados a partir de su designación, esto es alguna causa justa de las ordenadas en el artículo 44 del propio Estatuto jurídico.

Amparo Directo 816/84, Aeropuertos y Servicios Auxiliares. 13 de febrero de 1985. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: Adrian Avendaño Constantino. Precedente: Amparo directo 3322/63. Gustavo Cárdenas Valdez, 7 enero de 1965. Unanimidad de 4 votos, Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.

o Características

Las más sobresalientes que encontramos de estos interinatos: es provisional, no es definitivo, no es permanente, es transitorio, temporal, pasajero, dura poco, no es eterno, no es duradero y es por tiempo determinado.

La frase interinato limitado no tiene razón de ser (ya que constitucional y legalmente así se establece), pues el interinato en sí mismo es limitado, provisional, por un periodo corto de tiempo, concluyendo así que la frase interinato limitado es redundante, un pleonasma innecesario.

El interinato limitado debe desaparecer, subsistiendo sólo interinato; estableciéndose en el nombramiento respectivo el periodo de tiempo por el que se sustituirá al trabajador del Estado, y que para estar conforme a la jurisprudencia de la Corte, el motivo por el cual se otorgará el nombramiento, o sea la causa por la que quedó vacante la plaza, pues de lo contrario debería considerarse de base.

El interinato limitado por tanto es aquél por medio del cual se sustituye temporalmente a un trabajador al servicio del Estado, por otro trabajador por el periodo establecido en el nombramiento y en cuyo caso el trabajador no adquiere la inamovilidad que caracteriza a los trabajadores de base.

* Al respecto el artículo 83 de la Constitución prevé los interinatos en los siguientes términos: " El Presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre y durará en el seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto". Por su parte el artículo 84 nos dice que: " En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en colegio electoral y, concurriendo cuando al menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a la designación de Presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el periodo respectivo, debiendo mediar, entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho".

15. Interinato ilimitado

Como afirmamos en el apartado anterior si la frase interinato limitado es impropia, con mayor razón el de interinato ilimitado por que los interinatos por definición son: limitados, provisionales, transitorios, temporales, pasajeros, y no son duraderos.

Es imposible la existencia de interinatos ilimitados pues no poseen las características propias del interinato, y en el estudio de nuestra constitución, de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, no encontramos regulada esta figura, ni siquiera mencionado; por su parte las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Educación Pública, hacen alusión al carácter del nombramiento como interino pero nunca ilimitado, en los siguientes términos: Artículo 11 "Los trabajadores prestarán a la Secretaría servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros mediante nombramiento definitivo, interino, por tiempo fijo o por obra determinada, expedido por el Titular de la misma o por la persona que estuviere facultada para ello."

Y que como encontramos en algunas enciclopedias "lo interesante es que las interinidades se van transformando en lo permanente y estable".⁴⁶ y es que ello evidencia que en realidad los interinatos son un trabajo a prueba.

Si el interinato ilimitado no se encuentra regulado en nuestra Constitución, Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y en nuestro ejemplo, ni en las Condiciones Generales de Trabajo SEP, es de cuestionarse su constitucionalidad y legalidad, pues resulta ser una figura no prevista en nuestra legislación y utilizada por los titulares de las dependencias del ejecutivo federal en perjuicio de los derechos de los trabajadores con éste carácter.

⁴⁶ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVI, Editorial Diskill, Buenos Aires Argentina 1990, p. 445

El interinato ilimitado es aquel otorgado a una persona para la prestación de un trabajo físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento, en forma definitiva, permanente y con todos los derechos que corresponden a los trabajadores de base. Estos trabajadores no tienen un carácter temporal, sino indefinido, los cuales deben equipararse a los de base en virtud de que al no ser un interinato propiamente dicho y por regirse por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado la cual sólo regula a los trabajadores de base, entonces es válido suponer que los mal llamados interinatos ilimitados, son en realidad trabajadores de base, a los que los titulares de cada dependencia violentan sus derechos, siendo uno de los más importantes el de la inamovilidad. Por lo que citamos al respecto la siguiente tesis jurisprudencial:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CON NOMBRAMIENTO DE INTERINOS. Es inexacto el Estatuto Jurídico que no proteja los interinatos, pues el contrato, tratándose de trabajadores de base, sí protege a aquellos que tienen mejores derechos.

Instancia: Cuarta Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación pare : LXXVII tesis Página: 3722 TOMO LXXVII, Pág. 3722.- Amparo en Revisión 6236/42, Sec. 2a.- Serralde Romero Luz María.- 10 de agosto de 1943.- Unanimidad de cuatro votos.

Al respecto es de aclarar que siendo trabajadores con nombramiento indefinido y con carácter permanente y supuesto que ésta figura no se encuentra prevista en la ley, resulta válido reclamar ante la dependencia respectiva, nombramiento de base o alta en propiedad, ya que aunque los titulares no lo quieran reconocer éstos trabajadores son de base y han adquirido inamovilidad después de 6 meses sin nota desfavorable en su expediente.

Creemos así mismo que el reconocimiento de trabajador de base es meramente formal, pues de hecho lo son y si no se les otorga tal carácter, podría

demandarse ante la autoridad jurisdiccional competente el reconocimiento. Adelantamos asimismo que si bien es criticable e ilegal tal situación, también lo es que se otorguen licencias ilimitadas en el otro extremo, pues ello desembocaría en una falta de seguridad jurídica total; además de que las licencias también poseen las mismas características de los interinatos y que lo mismo que éstos, aquellas nunca serán ilimitadas o indefinidas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación por su parte tampoco se ha pronunciado respecto a los interinatos ilimitados, aunque si es el caso de los interinatos, y en cuyo supuesto si es que abarcara los dos (que si lo hiciera estaría en un error) debería establecer la distinción de los de base e interinatos, cuestionando la siguiente tesis en virtud de que la Corte pretende hacer creer que la relación jurídica de trabajo se establece entre el trabajador al servicio del Estado y la plaza, lo que resulta una aberración pues como argumenta no puede basificarse a un trabajador con interinato en virtud de que no es una vacante definitiva, solo que con independencia de ello, la relación jurídica de trabajo se establece entre el Estado y el trabajador, por lo que resulta viable basificar al trabajador en otra plaza no necesariamente en la plaza que ocupa pues una cosa son los derechos adquiridos frente a la plaza (y que la pregunta sería ¿cuáles son?), y otros los derechos adquiridos frente al Estado como sujeto de la relación jurídica de trabajo.

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA QUE TENGA DERECHO A LA BASE UN TRABAJADOR INTERINO, ES NECESARIO QUE LA PLAZA SE ENCUENTRE VACANTE EN FORMA DEFINITIVA. Para que pueda otorgarse a un trabajador burócrata un nombramiento de base en una determinada plaza, es necesario que ésta se encuentre vacante definitivamente, pues de otra manera sería ilógico e imposible, física y materialmente, que se le pudiera expedir un nombramiento de esa naturaleza; así pues, la ocupación interina y por un período prolongado de un puesto cuya titularidad corresponde a otro trabajador,

no genera derecho a la basificación del reclamante. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Parte :III, Junio de 1996 Tesis: I.4o.T.30 L Página: 969 Amparo directo 977/95. Gabriel Pacheco Gámez. 26 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: José Antonio García Guillén. Secretario: José Manuel Rodríguez Puerto.

Si no son los mal llamados interinatos ilimitado trabajadores de base ¿qué tipo de trabajadores son?, si no son excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y tampoco se hace tal distinción, siendo que además gozan de todos los derechos de que gozan los de base, ¿existe una laguna?, tal vez, pero ésta puede ser subsanable desapareciendo los interinatos ilimitados otorgándoles el carácter de base y estableciendo en los nombramientos el periodo por el que se prestará el servicio en el caso de ser interinato, todo ello pudiendo preverse en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y en las Condiciones Generales de Trabajo, pues ninguno de los dos ordenamientos prevé tal figura, la cual contraría los derechos de éstos trabajadores esencialmente la estabilidad en el empleo. Por lo que consideramos que los trabajadores que actualmente poseen nombramiento de Interinos ilimitados deben ser considerados de base.

Con fundamento en el artículo 6°. De la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado se infiere que los trabajadores de nuevo ingreso, una vez transcurrido el término de seis meses y no se les retira el nombramiento otorgado, "tácitamente adquieren el carácter de base, ya que esta situación es responsabilidad de los titulares de las dependencias, independientemente de los derechos escalafonarios, o por el contrario, si el nombramiento les es retirado antes de la antigüedad requerida en el puesto o vacante definitiva, no opera retroactivamente este derecho a favor de los trabajadores dejando a salvo el

escalafón. En consecuencia, surge el aspecto fundamental de la estabilidad en el empleo o inamovilidad, que se traduce en el derecho de permanecer en el empleo, que sólo podrá ser afectado cuando exista alguna causa o modalidad justificada para que se rompa el vínculo laboral existente, consistente en el cese o condición resolutive de la relación eventual, por lo que, la estabilidad es un concepto muy relativo."⁴⁷

Además de que los derechos que consagra la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado son irrenunciables conforme a su artículo 10º., la estabilidad es un derecho al que los trabajadores no pueden renunciar y que ninguna disposición por debajo de nuestra Constitución, leyes e inclusive las Condiciones Generales de Trabajo, pueden contravenirlos.

16. Nombramiento por Tiempo Fijo

Dicho nombramiento no representa problema alguno, ni consideración especial, pues resulta justificable cuando por necesidades del servicio se requiera la prestación de un trabajo por determinado tiempo, en éste tipo de nombramiento se establece el tiempo por el cual se desempeñarán las funciones, por lo que se trata de trabajadores temporales.

Es de mencionarse que no existe diferencia alguna más que de denominación, con los interinatos ya que en ambos casos se establece el periodo de tiempo por el que se prestará un servicio, aunque en el nombramiento por tiempo determinado, no necesariamente se trata de una vacante, sino que se crea el puesto pero que al concluir o subsanarse la necesidad del trabajo desaparecerá o terminará la relación jurídica de trabajo, por supuesto el nombramiento, y con ello la necesidad del trabajo.

⁴⁷ Cfr. Legislación Burocrática Comentada por MORALES, Hugo . ob. cit., p. 26

Este tipo de servidores públicos son transitorios, temporales, pues su calidad terminará cuando se venza el plazo establecido en el nombramiento, no generan estabilidad en el empleo y no gozan de los derechos que establece la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado para los trabajadores de base, como si ocurre con los interinatos ilimitados.

17. Nombramiento por Obra Determinada

Este tipo de nombramiento es aquél otorgado para la realización de alguna obra requerida por el Estado, y sus trabajadores aunque lo sean a su servicio, al concluir la obra termina la relación jurídica de trabajo.

Estos trabajadores tampoco generan derechos y no les aplica la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que están excluidos de su aplicación. Aunque como todo trabajador goza de los derechos mínimos, dependiendo de su calidad o modalidad con la que se encuentre prestando el servicio, así éste tipo de trabajadores gozarán de algunos derechos aunque sean limitados o restringidos por el tiempo en el que presten sus servicios, claro ejemplo de ello es el salario, los beneficios de la seguridad social, etcétera.

18. Vacantes

Vacante nos dice DE PINA, es el cargo, función o empleo que carece de titular. Se aplica al cargo dignidad o empleo que se encuentra sin proveer⁴⁸. "Carece de dueño", nos dice Palomar de Miguel, ampliando el carácter de las

⁴⁸ DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho, Vigésimo séptima. Edición, Editorial Porrúa, México 1999, p 494

vacantes, lo cual considero incorrecto, pues no todas las vacantes son definitivas, sino también las hay provisionales, o sea, con dueño, como veremos más adelante.⁴⁹

Una vacante será aquél puesto que no esta ocupado y que carece de titular ya sea en forma definitiva o temporal y que por las necesidades del servicio se requiere cubrir dicho puesto, es así como puede originarse un nombramiento interino pero nunca ilimitado, pues la vacante no puede estarlo por siempre, ya que mediante escalafón debe asignarse a alguien, sin embargo en la práctica los titulares de la SEP otorgan interinatos ilimitados los que corresponderían a una vacante ilimitada o licencia ilimitada, lo cual no es posible jurídicamente, aunque de hecho así ocurra.

19. Vacantes Definitivas

Es la que resulta de la ausencia del titular de un empleo en forma definitiva, es decir, la relación jurídica de trabajo termina; el nombramiento deja de surtir efectos ya sea por una causa justificada o no pero siempre previstos en las leyes o Condiciones Generales de Trabajo.

En éste tipo de vacantes ingresará otro trabajador a ocupar la plaza y que por ser una vacante definitiva deberá otorgarse nombramiento definitivo, o alta en propiedad, indistintamente, pues son términos equivalentes.

Este tipo de vacantes originan el rompimiento definitivo de la relación jurídica de trabajo y dentro de ellas se encuentra la muerte del trabajador, la renuncia, el abandono de empleo y en forma general por cese del trabajador.

⁴⁹ Cfr. PALOMAR DE MIGUEL, José. ob.cit. p. 1601

20. Vacantes por Muerte

Este tipo de vacantes se originan por el fallecimiento del trabajador, terminándose automáticamente los efectos del nombramiento, en éstos casos la Seguridad Social es la que entra en juego, pagando a los derechohabientes seguros y cantidades debidas; le corresponde al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La vacante que se da por esta causa origina una vacante definitiva que al ser ocupada a su vez originaría un nombramiento definitivo. Sin embargo se debe atender al Reglamento de Escalafón de cada dependencia, pues es ahí donde se prevé cómo se asignará cada plaza, por lo que la vacante debe ser asignada al correrse el escalafón y no necesariamente al trabajador que se encuentra ocupando la plaza, aunque esto de hecho no ocurra así.

21. Vacantes por Renuncia

La renuncia es una forma unilateral de terminar los efectos el nombramiento, por parte del trabajador, el empleado manifiesta su voluntad de ya no querer seguir con la prestación del trabajo al servicio del Estado.

La Corte por su parte nos dice que en la renuncia se debe dejar en claro que el trabajador expresa su libre y espontánea voluntad para que la renuncia presentada tenga validez, como lo sostiene en la siguiente tesis :

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL ESCRITO DE RENUNCIA AL TRABAJO CARECE DE VALIDEZ CUANDO SE ELABORA DE ACUERDO A INSTRUCCIONES GIRADAS POR EL JEFE DEL TRABAJADOR.

Cuando del texto de la carta renuncia no se desprende la libre y espontánea voluntad del trabajador para renunciar al empleo que venía desempeñando, sino que de su contenido se obtiene que aquélla se formuló de acuerdo a las instrucciones recibidas de uno de los jefes del operario, es dable desprender que existió coacción para obtener la renuncia. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 12451/95.- María Guadalupe Martínez Blancas.- 18 de enero de 1996.- Unanimidad de votos.- Ponente: Horacio Cardoso Ugarte.- Secretario: Rigoberto Calleja López Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Parte : IV, Noviembre de 1996 Tesis: I.1o.T.56 L Página: 535"

22. Vacantes por Abandono de Empleo

Por abandono de empleo debe entenderse que el trabajador, iniciada la prestación del servicio, renuncia su derecho a seguir ocupando su puesto y lo deja definitivamente. El acto de abandono de empleo supone por parte del trabajador una decisión libre de su voluntad a la que sigue un estado de separación definitiva de sus labores.

Al lado del abandono definitivo de labores, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece en la fracción I de su artículo 46, otra causal de rescisión constituida por el abandono momentáneo de labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que pongan en peligro sus bienes o cause la suspensión por la deficiencia en un servicio, o ponga en peligro la salud o vida de las personas. Aquí no se requiere que el trabajador decida separarse definitivamente de su puesto,

sino que basta con que abandone momentáneamente sus labores con los perjuicios o peligros que se señalan para el caso.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para identificar al abandono de empleo debemos atender a la naturaleza de las funciones encomendadas, y que éste puede darse aunque se abandone el empleo momentáneamente, como se desprende de las siguiente tesis :

*TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ABANDONO DE EMPLEO DE LOS REQUISITOS PARA QUE SE CONFIGURE. Si bien en cuanto al concepto abandono, la fracción I del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé dos hipótesis que pueden dar lugar a la terminación de la relación laboral sin responsabilidad para los titulares, que lo son el abandono de empleo y el abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas a las funciones que en la misma se especifican; lo cierto es que, por lo que respecta a la primera, para que las inasistencias al trabajo puedan constituirlo cuando la ausencia no es permanente o definitiva, ausencia ésta que es a la que corresponde el concepto ortodoxo del abandono de empleo que es diferente al previsto en esta fracción, se requiere que el número de faltas que lo tipifique se encuentre regulado en las condiciones generales de trabajo de la entidad burocrática correspondiente; en tanto que para configurar la segunda es necesario que se pruebe el incumplimiento por abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que pongan en peligro los bienes o que causen la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los reglamentos de trabajo aplicables a la dependencia respectiva, cuenta habida de que es en esta hipótesis el perjuicio concreto que se ocasiona, el elemento constitutivo del abandono, aun cuando la separación de la función sea momentánea. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 7622/95. Servicio Postal Mexicano. 18 de agosto de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: César Esquinca Muñoz. Secretaria: Lidia Beristáin Gómez. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Parte : IV, Septiembre de 1996 Tesis: I.2o.T.2 L. Página: 761"

23. Vacantes por Cese

El cese origina una vacante definitiva, y consiste en la destitución que se hace a un trabajador, impidiéndole en forma definitiva la prestación del empleo que venía desempeñando, siempre y cuando se atienda a las formalidades exigidas por la ley y encuadre en alguna de las causales de cese que prevé el artículo 46 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Y en sus primeras IV fracciones el titular de la dependencia puede despedir unilateralmente al trabajador, mientras que en los incisos mencionados en la fracción V se requiere resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y previo a ésta el Acta Administrativa que debe formular el superior jerárquico y con las formalidades establecidas en la ley.

El cese no puede quedar al arbitrio del superior sino por una justa causa comprobable, afirmación que robustecemos con la siguiente tesis jurisprudencial.

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS DERECHO A LA INAMOVILIDAD. Siendo el cese una medida grave que trasciende a la situación económica de la familia del trabajador, no puede quedar al capricho del titular, sino que debe reconocer un motivo comprobable objetivamente, o de otra manera se impediría en forma arbitraria que un trabajador de nuevo ingreso pueda llegar a los seis meses de servicio y alcanzar el derecho a

la inamovilidad. QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1145/87. Miguel Angel Carrillo. 9 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gemma de la Llata Valenzuela. Secretaria: María Isabel Haruno Takata Gutiérrez. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación Parte : I Segunda Parte-2 Tesis: Página: 739'

24. Vacantes Temporales

Son aquellas vacantes que se presentan en forma provisional, la plaza si tiene titular, pero por alguna razón no puede prestar el servicio momentáneamente, es el caso de las licencias y permisos otorgados por el titular de la dependencia por las causas previstas en las leyes

El artículo 15 de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Educación Pública nos dice que: "las vacantes pueden ser definitivas o temporales. Son definitivas las que concurren por muerte, renuncia, abandono de empleo, y en general, por cese del trabajador. Son temporales las que ocurran por licencia o suspensión en los efectos del nombramiento del trabajador".

Lo que quiere decir que como las licencias son temporales, sobre la plaza recaerá una vacante provisional, siendo asignada a un trabajador con nombramiento de interino; pero nunca un interinato ilimitado, pues las vacantes temporales (como su nombre lo indica), son temporales, no pudiendo concebirse una licencia ilimitada.

El artículo 17 de las CGT-SEP nos dice que "la Secretaría nombrará también libremente a quienes deban cubrir vacantes temporales que no excedan de seis meses y en los casos que expresamente señale el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los poderes de la unión".

25. Vacantes por Licencias

La licencia es el acto por el cual el superior jerárquico permite a los inferiores la suspensión temporal de la obligación de desempeñar sus funciones o cargo encomendado, con o sin goce de sueldo.

Es también "la facultad que se concede a un trabajador para no concurrir al desempeño ordinario del trabajo por existir la necesidad de atender otra actividad personal o familiar, siempre que dicha atención esté justificada y exista autorización del patrono, conservando el trabajador los derechos adquiridos y aquellos beneficios que los contratos establezcan en su favor. Recibe también el nombre de licencia el documento en el cual se hace constar la facultad para faltar al trabajo, constancia que sirve al trabajador como garantía de la permanencia de sus derechos y del beneficio de regresar al desempeño de sus funciones, ya sea al concluir el periodo durante el cual se le haya permitido ausentarse, o antes, si tal posibilidad está inserta."⁵⁰

Las causas por las cuales el funcionario se ausenta de sus labores pueden ser muy diversas: accidentes o enfermedades profesionales o no profesionales; desempeño de comisiones en otra dependencia o como funcionario de elección popular, maternidad; estudios o asuntos personales.

⁵⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS Diccionario Jurídico Mexicano, P. Z. Vigésimo quinta Edición, Porrúa, México 2001 pp.2031-2031

En el ordenamiento jurídico mexicano a situaciones iguales se les designa con términos gramaticales distintos, sin que en principio, existan razones de hecho ni de derecho para ser catalogadas bajo expresiones diversas, incluso reguladas por los mismos textos legislativos. Así por ejemplo se les llama descansos a la licencia en caso de maternidad; faltas a la licencia del presidente de la República, ausencia en el caso de los jueces, permisos, etcétera.

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado reconoce en el artículo 43, fracción VIII, que: "son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1º. de ésta Ley: VIII.- Conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad y en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo..."

La Ley regula dos tipos de licencias: sin goce y con goce de sueldo. Generalmente en los reglamentos interiores de trabajo de cada dependencia, en el capítulo relativo a "de las licencias, descansos y vacaciones", se establece por cuanto tiempo se podrá conceder la licencia; en qué casos, si son a causa de riesgos de trabajo que son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo, o si se deben a accidentes o enfermedades no profesionales, ya que de acuerdo con el artículo 123 constitucional, apartado B, fracción XI y XIV, gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Características de las licencias:

- ser personales, esto es, sólo pueden concederse al trabajador individualmente considerado y bajo reglas o condiciones previamente establecidas;
- ser temporales la ausencia del lugar del centro de trabajo será por tiempo limitado o fijo, según la naturaleza de los permisos pero jamás podrá serlo por tiempo indefinido

- o el trabajador deberá recabar previamente la autorización de quien pueda otorgar el permiso para estar al trabajo;
- o el trabajador podrá gozar o no de salario durante el permiso, de acuerdo con la autorización que se le otorgue;
- o los permisos serán renunciables cuando así lo disponga la ley o se convenga entre las partes de la relación de trabajo, sea a través de las contrataciones colectivas o directamente entre el patrono o sus representantes y el trabajador;
- o cualquier permiso o licencia permite al trabajador conservar sus derechos de puesto, de salario o escalafonarios, éstos últimos en la forma y términos que lo establezcan las reglamentaciones respectivas, y
- o podrá extenderse o ampliarse conforme a convenios que se establezcan, pero de ningún modo reducirse, excepción hecha del caso de renuncia del permiso.⁵¹

26. Vacantes por Licencias sin Goce de Sueldo

Son otorgadas con la finalidad de que el trabajador conserve todos sus derechos pero sin el goce de su salario, la prestación del servicio se verá interrumpida por un periodo de tiempo que al concluir el trabajador estará en posibilidad de regresar a su trabajo sin el menoscabo de alguno de sus derechos.

Este tipo de vacantes originadas por licencias sin goce de sueldo dan origen a que se nombre a un trabajador con nombramiento de interino mientras la licencia dure (nunca ilimitado) y se otorga en los siguientes casos:

- o para el desempeño de puestos de confianza, entendible y en tal supuesto se prevé que el trabajador pueda regresar a su puesto de base

⁵¹ Idem. pp.2390-2393

- **cargos de elección popular** resultaría injusto que al concluir su periodo o mandato no pudiera regresar a su empleo pues por mandato constitucional están obligados a desempeñarlos
- **comisiones oficiales federales** es valido el desempeño de las comisiones aludidas, pero se debe dejar claro que en éstas tres primeras hipótesis estamos hablando de un periodo determinado de tiempo, meses o años por lo que sería el caso de un interinato limitado
- **comisiones sindicales** este tipo de comisiones sindicales es la que se presta a corrupción, pues de hecho y con fundamento en el artículo 43 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, se están otorgando licencias por comisión sindical, sin que haya tal y con prorrogas indefinidas; que aún existiendo debemos recordar que el sindicato es removido periódicamente y con ello sus directivas y demás comisiones, siendo más precisos cada 3 años, debiendo en tal caso otorgar licencias por comisión sindical por un lado y por otro interinato limitado. Es de señalarse además que por encima de nuestra legislación son promovidas y procedentes licencias por tiempo ilimitado
- **para el arreglo de asuntos particulares** (por tiempo limitado) a solicitud del interesado, "una vez dentro de cada año natural y siempre que no tengan nota desfavorable en sus expediente, hasta de 30 días a los que tengan un año de servicios, hasta de 90 días a los que tengan de uno a cinco años y hasta de 180 días a los que tengan más de cinco años."⁵²

Por lo que en el supuesto de las vacantes provisionales por comisión sindical, otorgadas irregularmente pudiesen incurrir en una falta de probidad, causal de cese, el personal que ocupara la plaza, una vez pasando seis meses adquiriría inamovilidad y podría solicitar su basificación, máxime después de 10 o más años de servicio, afirmación sostenida en virtud de que el artículo. 6º de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. no excluye a los trabajadores

⁵² Artículo 51 del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo SEP., D.O.F. 29-enero-1946

con interinatos ilimitados (aunque tampoco los regula), pero que de hecho son de base, y que constituye también una falta por parte de la dependencia el no otorgar el nombramiento con tal carácter.

27. Vacantes por Licencias con Goce de Sueldo

Fundamentalmente éste tipo de licencias en las que los trabajadores perciben su salario por determinado tiempo, se originan por enfermedades profesionales o no, la incapacidad para el trabajador con goce de sueldo variará en atención a los años de servicios prestados, pero que en ningún caso excederá de los límites marcados por la ley y si se extiende será sin goce de sueldo, pero en ambos casos no excederán de 360 días. Estas vacantes originan un interinato pero nunca ilimitado, aunque si incorrectamente llamado limitado, así el Artículo 52 del Reglamento de las Condiciones Generales de trabajo SEP, establece que:

"Este tipo de licencias se otorgarán en los siguientes casos:

Por enfermedades no profesionales, a juicio de los médicos de la Secretaría:

a) si el trabajador tiene por lo menos seis meses de servicios, hasta 15 días con sueldo íntegro; hasta 15 días más con medio sueldo y hasta un mes sin goce de sueldo;

b) a los que tengan de 1 a 5 años de servicios, hasta 30 días con goce de sueldo íntegro, hasta 30 días más con medio sueldo y hasta 60 días más sin sueldo;

c) a los que tengan de 5 años a 10 años de servicios hasta 45 días con sueldo íntegro, a 45 más con medio sueldo y a 90 más sin sueldo

d) a los que tengan de 10 años de servicio en adelante, hasta 60 días con goce de salario íntegro, a otros 60 días con medio sueldo y a 180 días más sin sueldo."

Concluidos los anteriores términos sin que el trabajador que se encuentre en el caso respectivo haya reanudado sus labores, la Secretaría quedará en libertad de dejar sin efecto su nombramiento, sin responsabilidad para el Estado. Los cómputos de los anteriores términos se harán por servicios continuados o cuando, de existir una interrupción en la prestación de los servicios ésta no sea mayor de 6 meses.

Por enfermedades profesionales durante todo el tiempo (seis meses como máximo) que sea necesario para el restablecimiento del trabajador, y en la inteligencia de que su reingreso y la indemnización que le corresponda, en su caso, se ajustarán a lo dispuesto por la ley federal del trabajo.

Por cualquier otro motivo hasta por tres días en tres ocasiones distintas, separadas cuando menos por un mes, dentro de cada año. Estas licencias podrán ser concedidas por los jefes de las respectivas dependencias de la Secretaría bajo su responsabilidad, dando el aviso correspondiente al Departamento de personal de la misma Secretaría

28. Vacantes por Suspensión

La suspensión consiste en la interrupción de la prestación del servicio al Estado por parte del trabajador en forma temporal, por lo que la relación jurídica de trabajo no termina, subsiste el vínculo laboral, el cual se suspende en los casos que prevé la Ley y cuyo objeto es que el trabajador conserve sus derechos, como el de regresar a la plaza de que es titular

Este tipo de vacantes dan origen a una vacante provisional que vendrá a ocupar un trabajador interino y se da en los siguientes casos:

El artículo 45 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado nos dice que

"La suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador no significa el cese del mismo. Son causas de suspensión temporal:

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

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

Es de mencionarse así mismo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la suspensión no podrá ser indefinida, como lo vemos con el siguiente criterio jurisprudencial:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, SUSPENSIÓN INDEFINIDA DE LOS. PRESCRIPCIÓN. La suspensión de los trabajadores al servicio del estado, decretada por tiempo indefinido, equivale a un cese, ya que no puede dejarse su duración al arbitrio del patrón, pues en esas condiciones se privaría al trabajador indefinidamente, tanto del derecho de desempeñar sus labores, como del de percibir el salario, en cuya virtud tal suspensión equivale a un

despido injustificado y da derecho al afectado a reclamar su reinstalación en el trabajo. En consecuencia, el término para la prescripción cuenta desde que el trabajador fue notificado de la suspensión indefinida decretada en su contra.

Amparo directo 6336/51. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. 10 de noviembre de 1952. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Agapito Pozo. Amparo directo 1040/53. Secretario de Agricultura y Ganadería. 13 de agosto de 1954. 5 votos. Ponente: Arturo Martínez Adame. Volumen 31, Pág. 31. Amparo directo 3462/70. (ISSSTE) Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 2 de julio de 1971. 5 votos. Ponente: Manuel Yáñez Ruiz. NOTA: La prelación de precedentes ha sido corregida y se elimina la leyenda: "Sostiene la misma tesis". Instancia: Cuarta Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación Parte : 36 Quinta Parte Tesis: Página: 36

Pero al igual que con las anteriores vacantes la suspensión no podrá ser indefinida, ilimitada, sino por un periodo determinado de tiempo, debiendo decidirse al finalizar el motivo de la suspensión sobre la reanudación de la prestación del servicio o el cese del trabajador.

CAPITULO II

MARCO HISTÓRICO

1. Planteamiento de los Constituyentes en Materia de Trabajo.

En la Constitución de 1824 en su artículo 110; las Leyes Constitucionales en su artículo 15. la Constitución de 1857 en su artículo 85 y en la vigente de 1917 en su artículo 89; se preveía la posibilidad de que el presidente de la República nombrara libremente a sus más cercanos colaboradores, como secretarios de despacho, procurador, jefes de oficinas generales, etcétera.

Sin embargo, hasta la Constitución de 1917, la situación laboral de los trabajadores al servicio del Estado fue muy incierta e imprecisa, pues no se expidió legislación alguna para regular sus derechos y obligaciones, lo que originó que los trabajadores fueran removidos al capricho de los titulares de cada dependencia, por lo que carecían de una estabilidad en su empleo, ello originaba que cada sexenio se despidiera sin motivo a gran número de trabajadores.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en el sentido de no considerar a los trabajadores del Estado incluidos en la protección del artículo 123 constitucional, pues éste buscó un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, situación que no ocurre en las relaciones entre el Estado y sus empleados, pues no persigue fines lucrativos.

La doctrina al respecto se dividió, sosteniendo por una parte que los trabajadores del Estado se regían por el artículo 123 Constitucional, argumentando que los constituyentes no distinguieron, amparando por tanto a todos los trabajadores en general. Otros aducían que no fue deseo de los diputados constituyentes incluir a los trabajadores del Estado en la regulación del artículo 123.

El licenciado Sánchez Gómez nos dice que "la Constitución Federal de 1917 en su texto original, no previó regulación de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus Servidores, estableciendo que el Congreso de la unión y las Legislaturas de los Estados, podrían legislar en materia de trabajo, sin embargo la reforma a la fracción X del artículo 73 de la Constitución en 1929, reservó al Congreso la facultad de legislar en materia de trabajo."⁵³

Pero ¿cuál era la legislación aplicable a los trabajadores del Estado?, además de la inseguridad laboral en la que se encontraban. Se sostenía que el artículo 5º. Constitucional les era aplicable, en el sentido de que no podrían ser obligados a prestar trabajo alguno sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, por lo que se requería el acuerdo de voluntades de ambas partes, sólo que fuera del salario no había derecho alguno que pudiesen defender.

El maestro Mario de la Cueva nos dice al respecto que "cuando la Asamblea Constituyente de Querétaro aprobó se redactara un Proyecto de Declaración de Derechos Sociales, una minoría conservadora pretendió limitar sus alcances al trabajo meramente económico, pero la Comisión dictaminadora expresó en su dictamen que fue aprobado por los asambleístas y que la legislación no debía limitarse al trabajo económico."⁵⁴

Sin embargo, resulta innegable que la Constitución de 1917 no previó en su texto original la regulación de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus Servidores pues "México no entró definitivamente al problema de los trabajadores públicos, sino hasta después que ya se había resuelto por la conferencia de la Organización internacional del Trabajo de 1948, por las Constituciones francesas de 1946 y 1958 y por un buen número de países de Europa"⁵⁵

⁵³ SÁNCHEZ GÓMEZ. Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1998. pp. 391-393

⁵⁴ DE LA CUEVA, Mario El Nuevo derecho Mexicano del Trabajo, Décimo sexta. Edición, Editorial Porrúa, México 1999. p. 629

⁵⁵ *ibid* p. 630

El mismo maestro Mario de la Cueva, reconoce que aunque el artículo 123 Constitucional no hacía distinción alguna entre los trabajadores generales y de los trabajadores al Servicio del Estado, no fue sino hasta 1960 con la adición de un apartado B, que se estableció la primera declaración de Derechos Sociales de los Trabajadores del Estado, estando a favor, sin embargo, de un derecho del trabajo único y afirmando que la distinción entre trabajadores carece actualmente de justificación.

Es evidente que a partir de la Constitución de 1917 existió un vacío legislativo que regulara las relaciones del Estado con sus trabajadores.

Del análisis de las bases constitucionales para la expedición de las leyes del trabajo, se advierte que no solamente los derechos de los trabajadores, sino también los de los empresarios se protegen y es que los constituyentes no pensaron en la desaparición de la propiedad privada de los medios de producción, ni el origen de su preocupación surgió de la lucha de clases, sino de la necesidad de proteger la salud, la vida y el decoro de los trabajadores, conforme se pone de relieve cuando se lee el diario de los Debates en las discusiones que originó el proyecto y dictamen del artículo 5º. Constitucional, que garantiza el derecho a la libertad de trabajo.

Es de mencionarse que Don José Natividad Macías, hacía notar en la sesión del 28 de diciembre de 1916 que era necesario aclarar que se trataba del trabajo productivo del que crea riqueza, ya que el no productivo debería regirse por otra ley.⁵⁶

Cabe aclarar que lejos de la discusión doctrinaria de que si los trabajadores del Estado se regían por el original artículo 123 o no, lo interesante en el presente apartado, son los planteamientos de los constituyentes, que dieron

⁵⁶ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel et. al. Instituciones de Derecho Burocrático. Memorias del Segundo Congreso Nacional de Derecho Burocrático. Porrúa. México 1987. p. 35

origen a la protección y cuidado de los trabajadores, ya no del Estado sino de los trabajadores en general.

Aunque si bien es cierto no reguló expresamente el trabajo de los Servidores Públicos planteó no sólo las bases, sino hasta algunos detalles de lo que habría de ser la legislación que regulara las relaciones entre los trabajadores y los patrones, similar a la de los primeros.⁵⁷

Mencionamos únicamente que previo a la expedición de la Constitución de 1917 hubieron otros ordenamientos como la Constitución de 1824 que permitía al jefe del ejecutivo nombrar y remover libremente a sus mas cercanos colaboradores; las leyes constitucionales de 1836 que previeron el sueldo, regulación y requisitos que debían cumplir algunos funcionarios públicos; la Constitución de 1857 otorgaba al presidente de la República la facultad para designar y remover libremente a determinados funcionarios.

Para 1916 el primer Jefe del Ejército Constitucionalista envió un proyecto de constitución que no difería mucho de la de 1857 "realmente de las reformas sociales enunciadas solamente se encontraba una pequeña cita en la fracción XX del artículo 72 que confería facultades a la Legislatura Federal para expedir leyes sobre el trabajo, y se hacía algunas menciones a las mejoras que se esperaba se contuvieran en esas leyes".⁵⁸

La discusión de los diferentes artículos del proyecto presentado no se discutieron en orden y fue el artículo 4º. de la Constitución de 1857 sobre la profesión, industria o trabajo que fueran honestos y útiles y el de aprovecharse de los productos de las mencionadas actividades el que sirvió de base al actual artículo 5º. Constitucional y por el que fue sustituido el concepto de honestidad por

⁵⁷ GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Décimo octava. Edición, Porrúa, México 1974. p. 541

⁵⁸ CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda. Edición. Pac. México 1985 op. cit. p 26

el de licitud, "es así que el en Congreso Constituyente de Querétaro, el proyecto del artículo 4º. (actualmente 5º.), suscitó un tormentoso debate el término licitud, y no hubo discrepancia en cuando a que éste denotara honestidad".⁵⁹

Por lo que originariamente fueron el artículo 4º, 5º, y 123 los que regularon las relaciones de trabajo. Es de mencionarse que el análisis exhaustivo del planteamiento de los constituyentes pueda hacerse directamente en el Diario de los Debates o en alguna de las obras citadas en la Bibliografía, pues un análisis minucioso escaparía a los objetivos de la presente investigación.

□ Artículo 4º.

Este precepto se presentó como artículo 4º. Del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza en la 8ª. Sesión Ordinaria celebrada el lunes 11 de diciembre de 1916, sustancialmente el mismo de la Constitución de 1857 con correcciones. Aprobado por 147 votos contra 7 el dictamen fue así:

"Artículo 4º. A ninguna persona se podrá impedir que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos; sino por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de sus trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo."

⁵⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Trigésima Edición. Editorial Porrúa. México 1998. pp. 346-347

Sin embargo al anterior artículo suscitó algunas intervenciones a favor y en contra del dictamen presentado por la Comisión, integrada por Múgica, Monzón, Recio y Colunga; así participaron los constituyentes: Ibarra, Andrade, Nafarrete, Machorro, Colunga y Cepeda,

Después de la intervención de Cepeda se sometió a votación y aprobación el dictamen, no incluyendo la prohibición al comercio de bebidas embriagantes ni mucho menos los juegos de azar, como proponían los constituyentes que intervinieron. El presente artículo sería reformado, incluyendo la cuestión del trabajo en el artículo 5º.

□ Artículo 5º.

La discusión del artículo 5º, inició el 26 de diciembre. La importancia de éste debate consiste en la unanimidad de los constituyentes en cuanto a proteger a los trabajadores, ya no siendo necesario el debate posteriormente cuando se aprobó el artículo 123.

Catorce diputados se inscribieron en contra del dictamen, ninguno de ellos con el propósito de disminuir las garantías a los trabajadores, sino de mejorarlas,⁶⁰ sin embargo tuvo resonancia la intervención del diputado Fernando Lizardi, quien defendió la iniciativa del Primer Jefe Venustiano Carranza, modificado por el dictamen

De este modo los diputados constituyentes empezaron a exponer sus ideas participando: Lizardi, Andrade, Martí, Jara, Victoria, Zavala, Von Versen, Manjarez, Pastrana, Márquez, Del Castillo, Martínez, Graciadas, Gravioto, Monzón, González, Macías, Múgica, Cano, Aguirre y Ugarte.

⁶⁰ PALAVICINI, Felix, Historia de la Constitución de 1917, Tomo II, Tribunal Superior de Justicia México 1992, p. 286

Finalmente un grupo de diputados del que forman parte Rafael Ochoa, L. De los Ríos y José Ma. Rodríguez, proponen que no se vote el artículo 5º. Constitucional mientras no se elabore el capítulo relativo a las bases del problema obrero, retirándose el dictamen para ser estudiado con detenimiento (moción suspensiva). Terminando así la discusión del artículo 5º. Constitucional que dio origen al nacimiento del artículo 123 en el capítulo "del Trabajo y la Previsión Social".

Posteriormente bajo la presidencia de Pastor Rouaix, se reunieron todos los diputados que deseaban una legislación amplia en materia de trabajo y que no querían abandonar éste asunto a las leyes orgánicas, quienes pretendieron quedara un capítulo de garantías sociales en nuestra Constitución, con éste hecho los constituyentes mexicanos de 1917 se adelantaban a todos los del mundo, y que palabras del propio Palavicini, nuestra constitución iba a ser la primera que incluyese garantías sociales.⁶¹

En aquellas reuniones extra cámara se formuló el proyecto del capítulo del Trabajo y Previsión Social. El 13 de enero se dio a conocer a la asamblea una iniciativa conteniendo el proyecto: "los que suscribimos diputados al Congreso Constituyente, tenemos el honor de presentar a la consideración de él un proyecto de reformas al artículo 5º. de la Carta Magna de 1857 y unas bases constitucionales para normar la legislación del trabajo de carácter económico en la República".⁶²

El artículo 5º. En su texto original fue aprobado en los siguientes términos:

"Artículo 5º.—Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como

⁶¹ Cfr. PALAVICINI, op. cit. P. 320

⁶² Diario de los Debates del Congreso constituyente de 1916-1917

pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, los de las armas, los de jurado, los cargos concejiles y los cargos de elección popular directa o indirecta, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales.

El estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse.

Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en el que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles. La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona"

□ Artículo 123

El presente artículo como se desprende del debate de los constituyentes cuando estaban tratando la libertad de trabajo consagrada en el artículo 5º. nació como un imperativo para la protección de los derechos de los trabajadores, por lo

que al analizar el artículo 5º. y el debate que éste ocasionó, resulta evidente que el artículo 123 surgió del intento de los constituyentes por regular aspectos del trabajo en el artículo 5º. Y que inclusive cuando se determinó a la comisión la redacción del artículo 5º. Y del Título del Trabajo al que correspondía el artículo 123, fueron presentados simultáneamente, derivado de que uno dio origen al otro y ambos regulaban aspectos del trabajo.

"De conformidad con lo que se había convenido el 23 de enero de 1917 se presentó el dictamen sobre los artículos 5º. Y 123 que en su trascendencia jurídica, así como haber solidarizado definitivamente a la nueva Constitución con la clase obrera, es de mencionarse que se votó por unanimidad."⁶³

La Comisión encargada de elaborar los artículos que sentarían las bases para expedir una legislación del trabajo estuvo constituida por los diputados Pastor Roauix, que además era Secretario de Fomento en el Gabinete del Primer Jefe, quien la presidía, Esteban Baca Calderón, que fuera dirigente en la huelga de Cananea; Victorio E. Góngora, Dionisio Zavala, Rafael de los Ríos, Silvestre Dorado, Jesús de la Torre y el Presidente del Congreso Luis Manuel Rojas. Además y como miembro ex officio tomó parte en la Comisión el licenciado y general José I. Lugo, que era jefe de la Dirección de Trabajo en la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria.

Durante los trabajos de ésta Comisión, que se reunía en el antiguo edificio del obispado, donde se alojaba el Diputado Roauix y hasta ella acudieron numerosos miembros del Congreso para expresar sus puntos de vista, señalar objetivos o colaborar en la aclaración de algunas de las cuestiones necesarias. Uno de los que auxiliaron a la Comisión fue el licenciado José Natividad Macías, prestigiado abogado y que fue el principal elaborador de la exposición de motivos que se adjuntó al proyecto.

⁶³ CANTÓN MOLLER, Miguel. ob. cit. p. 35

Cuando fue presentado el proyecto a la Sesión plenaria en la sesión del día 23 de enero de 1917, por la tarde, fungía como presidente el Diputado Luis Manuel Rojas, como secretarios el Diputado Antonio Ancona Albertos y el Diputado José López Lira; se dio lectura a la exposición de motivos en la que se estableció, que en razón de los diversos aspectos que se tocan en el Título llevaría como nombre el "del Trabajo y de la Previsión Social, mismo que tiene hasta la fecha. Así mismo se dio lectura al proyecto del Artículo 5º. como la Comisión estimaba podría quedar el retirarse del mismo las cuestiones obreras.

Durante esa sesión se dio lectura al proyecto del artículo 5º. Que allí mismo fue reformado en una pequeña parte y se reservó para votación. Cuando llegó el turno al Título del Trabajo y de la Previsión Social, se estableció que le correspondió el número 123 al artículo y se dio lectura al proyecto que fue presentado por la Comisión encabezada por el Gral. J. Mújica. El proyecto estaba ya firmado por cuarenta y seis diputados.

Se fueron aprobando y reservándose para votación, por no haber orador ni en contra ni en pro, las diversas partes del título, hasta llegar a la fracción XVIII, referida a la huelga, esta sí dio pauta para una intervención del diputado Cano, que sentía, según afirmó, que podría dar lugar a persecuciones la forma en que estaba redactada esa disposición, hubo aclaraciones de otros diputados y de la Comisión y por último se autorizó adicionar la fracción eliminando la misma a los trabajadores de las plantas fabriles militares, por estar asimilados al ejército. Con esta autorización se dio por terminada la sesión, citándose para su continuación.

En la noche del martes 23 se reanuda el trabajo y la discusión sobre la fracción XVIII y se continuaron escuchando las demás fracciones. El proyecto fue aprobado en lo general y después se paso a la votación del artículo 5º. que fue aprobado por 163 votos afirmativos. Conjuntamente con el artículo 5º. Se aprobó

el artículo 123, así como el transitorio a las deudas contraídas por los trabajadores hasta la fecha de la promulgación de la constitución, que quedaron anuladas.⁶⁴

El texto que se aprobó del artículo 123 fue el siguiente:

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, de una manera general todo contrato de trabajo:

I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas.

II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años. Queda también prohibido a unos y otros el trabajo nocturno industrial; y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche.

III. Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima, la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato.

IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso cuando menos.

V. Las mujeres durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo considerable. En el mes siguiente al parto, disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservando su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.

VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer

⁶⁴ Cfr. CANTON MOLLER, Miguel. ob. cit. pp.36-38

las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX.

VII Para trabajo igual, debe corresponder salario igual sin tener en cuenta sexo o nacionalidad.

VIII El salario mínimo quedará exceptuado de embargo compensación o descuento.

IX La fijación del salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones se formarán en cada municipio, subordinadas a la Junta de Conciliación y Arbitraje que se establecerá en cada Estado.

X El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda.

XI Cuando por circunstancias extraordinarias, deban aumentarse las horas de la jornada, se abonará por el tiempo ciento por ciento más de lo fijado para las horas ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder diarias ni de tres veces consecutivas. Los hombres menores de dieciséis años y las mujeres de cualquier edad, no serán admitidas en esta clase de trabajo.

XII En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos están obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excedan del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesario, a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

XIII Además en estos mismo centros de trabajo cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberán reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de

mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juegos de azar.

XIV Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten, por lo tanto los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario

XV El patrón estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y seguridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las maquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que establezcan las leyes

XVI Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera

XVII Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros

XVIII Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo Las huelgas serán consideradas como ilícitas, únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejercitaren actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependen del Gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del

Gobierno de la República no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional.

XIX Los paros serán ilícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje

XX Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del Gobierno

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el Laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuera de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.

XXII El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnización con el importe de tres meses de salario, igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrón no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.

XXIII. Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldo devengados en el último año y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquier otros en los casos de concurso o quiebra.

XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el trabajador y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, no serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsa de trabajo o cualquiera otra institución o particular.

XXVI. Todo contrato celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificarán claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.

XXVII. Serán condiciones nulas y no la obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.

b) Las que fijen un salario que no sea remunerador, a juicio de las juntas de Conciliación y Arbitraje.

c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del Jornal.

d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, cantina o tienda para efectuar el pago de salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.

e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.

f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.

g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despedirse de la obra.

h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado en favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

XXVIII. Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inembargables y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios.

XXIX. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

XXX. Asimismo, serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores, en plazos determinados.

"Estas disposiciones fueron las que pusieron a México a la cabeza del concierto de las naciones, al dar reconocimiento a nivel constitucional a las garantías sociales; naturalmente que nuestra Carta Magna no es un instrumento jurídico rígido, sino que los propios constituyentes pensaron en la forma de modificarla mediante el Constituyente permanente, para ir la adecuando a las necesidades siempre cambiantes de la vida del país. Es así que el artículo 123 ha sufrido vanas reformas, algunas muy importantes, que han permitido que siga sirviendo en la actualidad con necesidades y condiciones diversas, con el mismo espíritu y con la misma finalidad original."⁶⁵

"La obra original y propia de la asamblea de Querétaro, consistió en las trascendentales novedades que introdujo en las materias obrera y agraria, bastantes por sí solas para convertir el proyecto de reformas del Primer Jefe en una nueva Constitución, quien también se manifestó inconforme con dejar a las leyes secundarias la resolución del problema social en sus dos grandes aspectos, el laboral y el agrario, pues consideró necesario fijarla en la ley suprema, a pesar

⁶⁵ ibid. p 43

del criterio hasta entonces respetado de que materias de esta índole no corresponderían a la Constitución⁶⁶

Resulta evidente que el artículo 123 constitucional, innovador a nivel nacional e internacional, fue resultado del reclamo del campesinado y más aún de una mejora generalizada en la condición de vida de los trabajadores y que los diputados del Congreso Constituyente plasmaron inicialmente en los artículos 4º, 5º. Y 123 Constitucionales.

Numerosas opiniones a favor de los constituyentes de 1917 por la elaboración del artículo 5º. Y 123, encontramos en la doctrina, sin embargo es de mencionar la calificativa de "pseudorevolucionarios e inclusive contrarrevolucionarios" al haber confeccionado el artículo 123⁶⁷, que hace el maestro Delgado Moya, y con lo cual no coincidimos, afirmado también que dicho artículo 123 encontró su inspiración en legislaciones extranjeras tales como la Estadounidense, inglesa y belga principalmente, influencia que reconocemos en virtud de que el mismo diputado constituyente Macías hizo tal mención ante el Congreso

2. Antecedentes y Evolución del Artículo 123 Constitucional

El principal antecedente de nuestro artículo 123 Constitucional lo encontramos fundamentalmente en el debate de los constituyentes de 1917, al presentarse el dictamen del artículo 5º. Cuando los diputados pretendieron incluir bases constitucionales para la protección de los derechos de los trabajadores. Sin embargo pueden considerarse si no como antecedentes, sí precedentes en

⁶⁶ TENA RAMÍREZ Leyes Fundamentales de México, 1808-1998, Vigésimo primera Edición editorial Porrúa. México 1998 p. 813

⁶⁷ Cfr. DELGADO MOYA, Rubén El Derecho Social del Presente, Editorial Porrúa, México 1977. p.p. 293-294

materia laboral que influyeron en alguna forma en el pensamiento de los constituyentes.

□ Antecedentes Legales

En materia de derecho del trabajo en el año de 1904 Vicente Villada, gobernador del Estado de México promulgó una ley Sobre Accidentes de Trabajo, la cual estableció la presunción de que un accidente sufrido durante el trabajo es originado por éste, teniendo la obligación el patrón de indemnizarlo.

El Gobernador de Nuevo León Bernardo Reyes en 1906 promulgó una Ley Sobre Accidentes de trabajo y en las indemnizaciones se incluía asistencia médica y farmacéutica hasta por seis meses y el pago de medio salario hasta por dos años, en caso de muerte había pago de gastos funerarios y pensiones hasta de dos años.

En 1914 se encuentra vigente la Ley Cándido Aguilar en Veracruz por la que se establecen Juntas de Administración Civil, que entre sus facultades tiene los de dirimir conflictos entre patrones y obreros. El día 2 de septiembre Manuel M. Diéguez establece el descanso dominical y fija la jornada máxima de trabajo en nueve horas.

El 11 de septiembre de 1914 el gobernador de Yucatán Eleuterio Ávila dicta una Ley de Trabajo dirigido fundamentalmente a la liberación del jornalero indígena, aboliendo las cartas-cuenta, donde se llevaban las deudas de los campesinos que pasaban de padres a hijos. Esta ley crea una sección de inmigración y trabajo para solucionar los conflictos entre el capital y el trabajo.

En Jalisco el gobernador Manuel Aguirre Berlanga dicta una Ley el 7 de octubre que contiene normas de protección al salario y señala el salario mínimo que ha de pagarse a los obreros.

El 19 de octubre del mismo año el Gral. Cándido Aguilar en Veracruz dicta una disposición por la que se confirma la competencia en materia de trabajo de las Juntas de Administración Civil, limita la Jornada a un máximo de nueve horas diarias, el pago doble para el trabajo nocturno y descanso obligatorio los domingos y días de fiesta nacional.

En 1915 el general Salvador Alvarado gobernador de Yucatán dicta el 5 de mayo una Ley que crea los Consejos de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje en el Estado. Con jornadas de ocho horas y media, día de descanso obligatorio a la semana, trabajo extraordinario se paga con 50% más de día y el doble si es nocturno, descanso pre y postnatal a las mujeres, define el accidente de trabajo y obliga a la indemnización correspondiente, establece un salario mínimo, habla de que el Estado deberá formar una sociedad mutualista para garantizar pensiones de vejez y ara la familia en caso de muerte.

Esta legislación fue una de las leyes del trabajo más completa de las que se dictaron en el periodo preconstitucional, tanto que es considerada como el antecedente del artículo 123 de la Constitución de 1917 y de las leyes que de él emanaron.⁶⁸

Para el 28 de diciembre de 1915 Aguirre Berlanga dicta una Ley complementaria de la anterior por la que crean las Juntas Municipales Minera, Agrícolas e Industriales para resolver cuestiones entre propietarios y obreros.

⁶⁸ Cfr. CANTON MOLLER, Miguel. ob. cit. pp.22-25

□ Antecedentes Constitucionales

El Decreto Constitucional para la libertad de la América mexicana sancionado en Apatzingan en 1814 en sus artículos 25, 26 y 167 nos habla de los servidores y empleados públicos

La constitución de 1824 en su fracción XXIII, artículo 50, establecía la facultad del Congreso General para suprimir empleos públicos de la federación, así como el 110 el cual establecía las facultades del Presidente sobre los trabajadores del Estado.

Las Leyes Constitucionales de 1836, en la Tercera Ley referente a la estructura del poder Legislativo, consideraba como facultad del Congreso General el de crear o suprimir toda clase de empleos públicos, el artículo 52 por su parte establecía facultades de la Cámara de Diputados para nombrar y remover a algunos Altos Funcionarios, en la fracción III del artículo 53 el Senado estaba facultado para aprobar algunos nombramientos del ejecutivo. La Cuarta Ley referente a la organización del Ejecutivo preveía que el presidente podía nombrar y remover libremente a Secretarios de Despacho, así como otros tantos funcionarios.

La Constitución de 1857 preveía en el artículo 72 de las facultades del Congreso, crear y suprimir empleos públicos y ratificación de algunos nombramientos que haga el Ejecutivo, y para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría, así mismo el presidente podía nombrar y remover libremente a Secretarios de Despacho, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Congreso, así como a oficiales del Ejército y Armada Nacional, dedicándole su Título IV artículos 103-108 a la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.

Finalmente la legislación secundaria del siglo XIX destinada a regular diferentes aspectos de la relación jurídica del Estado fue profusa y a la vez casuística.⁶⁹

Hubo una excesiva normatividad generada, leyes, bandos, decretos, ordenanzas, con una escasa doctrina, siendo abundante la normatividad sobre empleados hacendarios, del servicio exterior y militares.

Dicha normatividad puede ser consultada en la enumeración que hace el licenciado Morales Paulín en su obra Derecho Burocrático pp 12-17.

Por lo que concluimos que de la breve cita que se hace de las Constituciones y leyes anteriores a la promulgación de la Constitución de 1917, en relación con el artículo 123 concretamente, no encontramos antecedente alguno, que indique hayan tomado en cuenta los constituyentes para su elaboración.

Por lo que el origen del artículo 123 Constitucional lo encontramos en el propio Congreso Constituyente de 1917 el cual surgió de las discusiones derivadas del artículo 5º. Constitucional, pues varios diputados proponían la adición de aspectos del trabajo, y como lo vimos en el apartado anterior, a iniciativa de ellos mismos y por las variadas adiciones que se pretendían se propuso la elaboración de un Capítulo especial para la clase obrera, proyecto encargado al Diputado Pastor Roauix, al cual le fueron suprimidos algunos párrafos y adicionado dos fracciones, aprobado por unanimidad y que al respecto nos dice Cantón Moller que "... al término de la discusión del artículo 5º. Constitucional que dio origen al nacimiento de nuestro artículo 123, que como había afirmado el Diputado Gravioto, es y ha sido orgullo de México, ya que ha servido de ejemplo a muchos países hermanos..."⁷⁰

⁶⁹ Cfr. MORALES PAULÍN, op. cit. p. 10

⁷⁰ CANTON MOLLER, Miguel, op. cit. p. 36

Es así que después de la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 123 Constitucional aprobado por unanimidad de 149 votos, ha sido reformado en numerosas ocasiones pero manteniendo en todas ellas la esencia laboral que plasmaron los constituyentes es de mencionar que citaremos brevemente también las reformas al artículo 5°. Que consagra la libertad de trabajo, en virtud de que éste suprimió las cuestiones del trabajo al artículo 4°. Constitucional por lo que los mencionados artículos han sufrido las siguientes reformas:

□ **Artículo 5°. Constitucional**

El presente artículo forma parte del Título Primero, Sección I, denominado, "De las Garantías Individuales" y plantea que nadie puede ser obligado a prestar trabajo sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial. PUBLICACION: 05 de febrero de 1917

Este artículo a la fecha a sufrido cuatro reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1942, 31 de diciembre de 1974, 6 de abril de 1990 y 28 de enero de 1992, respectivamente, siendo la más importante, a nuestro juicio, la segunda reforma por la que se incluyó el contenido del artículo 4°. Constitucional al presente artículo.

□ **Artículo 123 Constitucional**

El presente artículo forma parte del Título Sexto, denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social". Plantea y enumera las bases por las cuales se regirá el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos. Siendo el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados quienes expidan las leyes sobre trabajo y fundamentos necesarios para cada región (05 de febrero de 1917)

Siendo reformado el presente artículo en veintiún ocasiones y publicadas en el Diario Oficial de la Federación: el 6 de septiembre de 1929, 04 de noviembre de 1933, 31 de diciembre de 1938, 8 de noviembre de 1942, 05 de diciembre de 1960, 27 de noviembre de 1961, 21 de noviembre de 1962, 14 de febrero de 1972), 10 de noviembre de 1972, 08 de octubre de 1974, 31 de diciembre de 1974, 06 de febrero de 1975, 09 de enero de 1978, 09 de enero de 1978, 19 de diciembre de 1978, 17 de noviembre de 1982, 23 de diciembre de 1986, 27 de junio de 1990, 20 de agosto de 1993, 31 de diciembre de 1994, 08 de marzo de 1999, respectivamente.

Destacando de entre ellas la reforma número 5, del 5 de diciembre de 1960 por la que se adicionó al artículo 123 Constitucional un apartado B, que establecía las bases por las que se regirían las relaciones del Estado con sus trabajadores.

Por lo que a la fecha encontramos veintiún reformas al artículo 123 Constitucional, desde su texto original hasta la adición de dos apartados en 1960, con la que se realizó la primer declaración de derechos sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La doctrina coincide en señalar que las reformas al presente artículo fueron con el ánimo de mejorar las condiciones de los trabajadores en general, además de adecuar nuestra constitución a los reclamos laborales, sin embargo como es conocido por todos al tratar los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, lejos de mejorar en sus derechos colectivos, siguen siendo limitados ya sea en su Ley Reglamentaria respecto a la libertad sindical o en la misma Constitución en lo referente al Derecho de Huelga.

Dichas reformas, en nada perjudicaron los derechos de los trabajadores y si los mejoraron de trascendental importancia fue la reforma de 1960 por la que se adicionó el apartado B, y por la que se reconoció por primera vez los derechos de los trabajadores al servicio del estado.

3. Antecedentes de las Relaciones del Estado con sus Trabajadores

Como citamos en el apartado anterior las constituciones de 1824, 1836, 1857 e inclusive la de 1917, no preveían la regulación de los trabajadores al Servicio del Estado, únicamente se hacía referencia, entre otras, a la facultad que tenía el Presidente de la república para nombrar y remover libremente a sus más cercanos colaboradores como Secretarios de Estado, Procurador, etcétera. Así como la facultad del Congreso para crear o suprimir empleos públicos de la Federación.

En cuanto a la Legislación Secundaria fue profusa y a la vez casuística como señala el licenciado Morales Paulín, ocupándose el legislador preferentemente, de los empleados hacendarios, del Servicio Exterior y de los Militares, regulándose sobre las cuestiones salariales, pensión y jubilaciones.⁷¹

El nombramiento y remoción de empleados como facultad constitucional del Ejecutivo era reiterada en la legislación secundaria e inclusive en nuestra Ley Suprema.

La Constitución de 1917 no previó en su texto original la regulación de las relaciones del Estado con sus trabajadores, siendo el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados quienes legislaban en materia de trabajo, por lo que de 1917 a 1929 se promulgaron diversas leyes laborales en las entidades federalivas, pero ninguna reguló las relaciones del Estado con sus Trabajadores.

En 1911 se elaboró el proyecto de Ley de Servicio Civil de los empleados federales, presentado por los diputados Justo Sierra jr. y Tomás Berlanga el 14 de julio de 1911, sin que hubiese sido aprobada

⁷¹ Cfr. MORALES PAULÍN. ob. cit. p. 11

En 1929 el diputado Amílcar Zentella presentó la ley del Servicio Civil del poder Legislativo, sin que fuese aprobada.

Fue a partir de 1930 cuando inició el reclamo de una legislación que garantizara la estabilidad a los Servidores públicos, quienes sólo habían obtenido como precaria protección en algunos casos la buena voluntad de las autoridades en turno sin que se tomara en cuenta su conducta ni su antigüedad en la Administración pública, invocándose como disposición aplicable a la clase burocrática y como protección de sus derechos la garantía individual del artículo 5º. Constitucional, en el sentido de que nadie podría ser obligado a prestar trabajos sin la justa retribución, incluyendo al Estado, y sin que exista el acuerdo de voluntades.

El 14 de julio de 1931 se publicó un Reglamento para el personal de la Secretaría de Hacienda, "precedente de la futura legislación burocrática."⁷²

La Ley Federal del Trabajo de 1931 no incluía a los trabajadores al servicio del Estado, mencionando en su artículo 2º. que los funcionarios y empleados en sus relaciones con el Estado debían regirse por Leyes del Servicio Civil.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue en el sentido de que los Trabajadores al Servicio del Estado no estaban protegidos ni gozaban de los derechos consignados en el artículo 123 Constitucional, ya que éste buscaba el equilibrio entre el capital y el trabajo, factores de la producción, situación que no ocurre con los trabajadores del Estado.

En 1934 se publicó el Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento de la ley del Servicio Civil, dictado por el presidente de la República, Abelardo L. Rodríguez, con éste acuerdo el ejecutivo abdicaba de su facultad discrecional de

⁷² OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo Séptima Edición, Editorial Porrúa, México 1996 p. 348

remover a los empleados del Poder Ejecutivo, además establecía sus derechos, obligaciones y recompensas incluyendo además la inamovilidad.

"Este acuerdo fue el primer paso serio de regulación de los derechos de los trabajadores, aunque fue manifiesta su inconstitucionalidad."⁷³

Sin embargo, continuó el desamparo legal de los burócratas quienes continuaban con la incertidumbre de los cambios políticos y de la voluntad del funcionario en turno. En 1935 el Partido Nacional Revolucionario, formuló un Proyecto de ley del Servicio Civil sin haber prosperado, pero que constituye un antecedente importante.

En 1938 fue promulgado el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1938, con ello los trabajadores conquistaron su estabilidad en el empleo, el reconocimiento de su antigüedad, un tribunal para resolver sus controversias, y varios derechos más.

El 4 de abril de 1941 fue sustituido por otro Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, de contenido igual que el anterior siendo ambos objetadas de inconstitucionalidad. El 5 de diciembre de 1960 se adicionó con el apartado B el artículo 123 Constitucional, iniciativa presentada por el entonces Presidente Adolfo López Mateos.

En 1959 se publicó la Ley que creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual otorgaba la seguridad social a éstos trabajadores

Finalmente el 27 de diciembre de 1965, se promulgó la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, publicada el día 28 del mismo año.

⁷³ idem. p. 349.

Terminando con la facultad discrecional del presidente de la República para nombrar y remover a sus empleados, a excepción de los altos funcionarios facultad que continúa vigente en la fracción II del artículo 89 al decir: " Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: II nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes". Situación que terminó con la legislación expedida y que otorgó estabilidad y mayores derechos a los trabajadores del Estado.

Por lo que los trabajadores del Estado, hasta antes del Acuerdo Presidencial de Abelardo L. Rodríguez, podían ser removidos al antojo de los funcionarios del Estado, situación que se veía más al inicio de cada sexenio.

4. Coincidencias y Diferencias del Apartado A y B del artículo 123 Constitucional

El propósito fundamental del presente numeral es el de analizar brevemente el artículo 123 y sus apartados, para así tratar de encontrar si es que existe o si se justifican las diferencias de regímenes laborales diversos, varios son los autores que proponen la desaparición del apartado B y un artículo 123 sin apartados, sin embargo antes de coincidir o adherirnos alguna de esas posturas, resulta acertado el análisis del mencionado artículo para formarnos un criterio y así coincidir o diferir de la postura que sostiene un gran número de tratadistas.

o Coincidencias

Encontramos dentro de las principales coincidencias de ambos apartados los siguientes: la jornada, trabajo extraordinario, labores insalubres y peligrosas, menores trabajadores, días de descanso, mujeres trabajadoras, igualdad de salario y sexo, salario, habitación, capacitación y adiestramiento, indemnización por accidentes de trabajo, seguridad e higiene, derecho de asociación, conciliación y arbitraje, despido injustificado, condiciones nulas, servicios de banca y crédito y la seguridad social.

En cuanto al despido injustificado conviene hacer la siguiente precisión la fracción XXIII del apartado A prevé que en éste caso quedará a elección del trabajador su reinstalación o indemnización correspondiente; la fracción IX del apartado B establece que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, si es injustificada tendrá derecho a optar por su reinstalación o la indemnización correspondiente. Aunque es de mencionar que los trabajadores de confianza sí tienen derecho a indemnización en caso de despido injustificado, no así la estabilidad, ello en el apartado A; mientras que en el apartado B, los mismos trabajadores no gozan de ambos derechos, y que por lo tanto constituiría una diferencia.

Por lo que se refiere a condiciones nulas la fracción XVII establece que serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes aunque se expresen en el contrato cualquier cláusula o disposición que implique renuncia de los derechos de los trabajadores. El apartado B por su parte no menciona nada al respecto sin embargo, se sobreentiende que el Estado es el primero quien debe respetar la Constitución y su leyes reglamentarias, además de que si no se encuentra previsto constitucionalmente, sí encontramos la misma disposición en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado si no fuere así los trabajadores tienen acción para recurrir al tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o al amparo y aunque no

se encuentre previsto en los mismos términos los trabajadores pueden recurrir al tribunal.

□ Diferencias

A pesar de que las diferencias pueden ser muy sutiles o dependiendo de cómo se analice, estudie o quieran verse ambos apartados, así encontramos instituciones y derechos como: utilidades, salario, huelga, paros, concurso o quiebra, colocación de empleos, patrimonio de familia, sociedades cooperativas, competencia, vacaciones, escalafón y trabajadores de confianza.

En cuanto a salario la fracción X del apartado A establece que debe pagarse en moneda de curso legal no estando permitido hacerlo con mercancía, vales fichas u otro signo representativo que sustituya la moneda. Situación no contemplada en el apartado B, pero sí en su Ley reglamentaria la cual establece que se podrá pagar en moneda de curso legal o cheque.

Las vacaciones se encuentran previstas en la fracción III apartado B establece que los trabajadores del Estado gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año, situación no contemplada en el apartado A pero si en su ley reglamentaria y mediante otro sistema y además son menores.

Debemos precisar así mismo que el escalafón se encuentra previsto en la fracción VIII apartado B establece que los trabajadores del Estado gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función a los conocimientos, aptitudes y antigüedad. Situación no contemplada en el apartado A, pero sí en la Ley Federal del Trabajo, por lo que más que una diferencia podría ser coincidencia sólo que no se encuentra regulado en la Constitución sino en su Ley Reglamentaria.

Los trabajadores de confianza encuentran su regulación en la fracción XIV apartado B establece que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, los cuales gozarán de la protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, pero además no gozan de la estabilidad en el empleo y mucho menos son indemnizados, mientras que la fracción XXII del apartado A, si prevé la indemnización para éste tipo de trabajadores.

Del estudio comparativo realizado podemos concluir válidamente que la unificación del sistema laboral, desapareciendo el apartado B en el artículo 123 es posible, pues en realidad no se verían disminuidos los derechos de los trabajadores del Estado, pudiéndonos percatar a simple vista que el apartado B fue redactado en base al original artículo 123, imprimiendo sólo algunas modalidades y cambiando únicamente su redacción, dichas modalidades de algunos trabajadores como los militares bien pudieron haber sido incluidos en un artículo 123 sin apartados, las coincidencias entre ambos apartados son las más, pues se otorga los mismo en distintas palabras, y las diferencias mas que irreconciliables o contrapuestas totalmente, pueden superarse, además no son aspectos que se encaminen a perjudicar el derecho de alguno de los trabajadores en especial; la diferencia fundamental más que coincidencia que encontramos y sobre la cual considero no podría haber una conciliación o un tratamiento igual sería el caso de la huelga, pues mencionamos su finalidad en los trabajadores en general y en los trabajadores al servicio del Estado es distinta, por lo que resultaría válido restringir únicamente éste derecho cuando se tratase de los trabajadores del Estado, fuera de esto las diferencias son muy sutiles.

Considera además que lejos de los argumentos de que en la empresa se daba una lucha de clases para equilibrar los factores de la producción, capital y trabajo y en las relaciones con el Estado no, la Corte al no incluir a los trabajadores del Estado en el original artículo 123 era por un derecho colectivo, la sindicación y la huelga.

Finalmente coincidimos con la propuesta de un artículo 123 sin apartados con la salvedad del derecho de huelga, al que considero si debe restringirse o regularse en forma especial para los trabajadores del Estado.⁷⁴

Sin embargo no puede negarse que el apartado B otorga más y mejores prestaciones solo que a cambio del menoscabo de sus derechos colectivos como es la huelga y la sindicación, aunque como veremos mas adelante éste ultimo criterio está siendo modificado por la jurisprudencia.

5. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión

Las Leyes del Servicio Civil que debieron expedirse para regular las relaciones del Estado con sus trabajadores nunca llegaron a concretizarse, por lo que estos trabajadores continuaban siendo removidos al arbitrio del titular de la dependencia de que se tratase, sin responsabilidad alguna para el Estado y que como ya vimos anteriormente los burócratas carecían de protección legal o derecho alguno.

El 9 de abril de 1934, el presidente Abelardo L. Rodríguez, conmovido ante la tragedia de los empleados públicos, dictó un Acuerdo administrativo sobre organización y funcionamiento del servicio civil, que rigió hasta el 30 de noviembre siguiente, fecha en que concluía el periodo presidencial, el acuerdo contenía algunas normas para el nombramiento de los trabajadores del poder ejecutivo y, lo que era más importante, determinó que la separación de un trabajador sólo podría llevarse a cabo con causa justificada.⁷⁵

"Cuatro años antes, en 1934, el presidente Abelardo L. Rodríguez había consignado las primeras disposiciones benefactoras de los empleados públicos,

⁷⁴ Cfr. DAVALOS, José. Tópicos Laborales, Tercera Edición. Porrúa, México 2000. pp. 662-669

⁷⁵ DE LA CUEVA, Mario. ob. cit. p. 631

en su "Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley de Servicio Civil", pero también lo es que por su rango de validez, circunscrito al ámbito meramente administrativo, este Acuerdo no dejaba de ser un acto de buena disposición del titular, en ese entonces, de dirigir los destinos de la administración federal, susceptible de ser variado en cualquier momento. De cualquier forma, el referido Acuerdo tiene el mérito de ser el primer documento mexicano que abordó el *status* de los trabajadores públicos. Además de antecedente histórico, el Acuerdo de 1934 da inicio a una nueva concepción del trabajo burocrático, que en estas fechas todavía propugna por merecer un lugar autónomo en el contexto de nuestro derecho positivo, desprovisto de la cobija administrativa con la cual ha sido envuelto.⁷⁶

Fue con el presidente Lázaro Cárdenas con quien los trabajadores del Estado tuvieron una disposición que les otorgaba verdaderos derechos y sobre todo la tan ansiada estabilidad.

"Cárdenas fue quien sustituyó la teoría de la función pública regulada pro el derecho administrativo por la relación jurídica entre el estado y sus trabajadores que sería una relación de trabajo, iniciando ante el Congreso la expedición de un Estatuto para los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión."⁷⁷

El 5 de noviembre de 1938 el Poder Legislativo aprobó la iniciativa, que derogó el artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo de 1931, que excluía a los trabajadores del Estado de su aplicación y que establecía se regirían por las leyes del servicio civil que se expidieran.

Decretado por el Presidente Lázaro Cárdenas y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1938 fue sustituido por otro con el mismo nombre y mismos principios, decretado por Ávila Camacho publicado el 17

⁷⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, et al Instituciones de Derecho Burocrático, p. 61

⁷⁷ DE LA CUEVA, Mario, *op. cit.*, p.631

de abril de 1941 en el Diario Oficial de la Federación, antecedentes de la vigente Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Estaba integrado por Siete Títulos de la siguiente manera:

Título Primero.- De las Disposiciones Generales. Se establecía que el Estatuto regiría para todas las autoridades y funcionarios integrantes del ejecutivo, legislativo, judicial y Distrito Federal, sin mencionar a los Organismos Públicos Descentralizados, como lo hace la vigente Ley Burocrática. También definía al trabajador al servicio del estado en los mismos términos de la mencionada Ley, establece la relación jurídica de trabajo entre los titulares y el trabajador, divide a los trabajadores en de base y de confianza, excluyendo a éstos últimos; la irrenunciabilidad de derechos y la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo.

Título Segundo.- De los Derechos y Obligaciones Individuales de los Trabajadores. Establece la figura del nombramiento único documento con el cual los trabajadores pueden prestar sus servicios, salvo que fuesen temporales, establece sus elementos; introduce la estabilidad del trabajador aún cuando cambien los funcionarios. Establece así mismo las horas de trabajo y descansos, salarios uniformes, así como las obligaciones de los Poderes de la Unión, escalafón, seguridad social, obligaciones de los trabajadores, la suspensión de los efectos del nombramiento, así como su terminación, la inamovilidad, pues ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa, estableciendo las causales.

El artículo 4º. Establecía que: para los efectos de esta ley, los trabajadores federales se dividirán en dos grandes grupos: I.- trabajadores de Base y, II Trabajadores de Confianza (los enumera) y en su último párrafo establecía: Los trabajadores no incluidos en la enumeración anterior serán de base y por ello inamovibles. Los de nuevo ingreso serán de base después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente. Cuando se trate de plazas de

nueva creación la clasificación que corresponda a un trabajador será determinada por la disposición legal que las establezca."

Título Tercero.- De la Organización Colectiva de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Establece las disposiciones relativas a la organización colectiva de los trabajadores, la existencia de un solo sindicato, el ingreso de los trabajadores, prohibiendo su salida salvo fueren expulsados, el registro del sindicato ante el Tribunal de Arbitraje, su cancelación, disolución de la organización, no reelección dentro del sindicato, así como la disposición de que el Estado no aceptará la cláusula de exclusión, las obligaciones del sindicato, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, estableció también que las Condiciones Generales de Trabajo se fijarían al iniciarse cada periodo de gobierno por el titular oyendo al sindicato, pudiendo ser objetadas sustancialmente y resolviendo el Tribunal de Arbitraje. Prevé y regula la huelga y su procedimiento la cual puede ser general o parcial, estableciendo causales para su estallamiento como por ejemplo la falta de pago de salarios. Sin embargo tampoco se pudo materializar este derecho.

Estableciendo que los trabajadores federales prestarán siempre servicios mediante nombramiento expedido por la persona que estuviere facultada legalmente para hacerlo, excepto cuando se trate de trabajadores temporales para obra o por tiempo determinado, en cuyo caso el nombramiento será sustituido por la lista de raya correspondiente. Por lo que el nombramiento sólo era para los trabajadores de base.

Título Cuarto.- De los Riesgos Profesionales y de las Enfermedades no Profesionales. Establece la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo en cuanto a los riesgos profesionales, enuncia así mismo las causales por las que se otorgarán licencias con goce de sueldo a los trabajadores.

Título Quinto.- De las Prescripciones. Regula la prescripción de las acciones de los trabajadores ya sea por despido injustificado, para ejecutar las resoluciones del Tribunal de Arbitraje, de los incapacitados, contra los que no corre la prescripción, etcétera.

Título Sexto.- Del Tribunal de Arbitraje y del procedimiento que debe seguirse ante el propio Tribunal. Establece lo referente al Tribunal de Arbitraje, el procedimiento ante el mismo, su integración, miembros, competencia del Tribunal de Arbitraje y de las Juntas que resolverían conflictos en cada dependencia, pudiendo calificarse al Tribunal como de revisión, regula lo relacionado con la demanda como medio para resolver los conflictos entre el Estado y sus Trabajadores, así como los requisitos que ésta debe llenar.

Título Séptimo.- De las Sanciones por Infracciones a esta Ley por Desobediencia a las Resoluciones del Tribunal de Arbitraje. Finalmente, este título de un solo artículo establece las sanciones por infracciones a la ley y por desobediencia a las resoluciones del Tribunal de Arbitraje, castigadas con multa y destitución del trabajador.

Por lo que los estatutos constituyeron un gran avance en los derechos de los trabajadores al servicio del estado, de trascendental importancia la tan anhelada estabilidad, y el reconocimiento que hizo el Estado de su calidad de patrón, alejándose en gran medida del derecho administrativo y tomando principios del derecho del trabajo. y a pesar de haber sido objetada su constitucionalidad, fueron la base para la reforma al artículo 123 Constitucional y la expedición de la vigente Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

6. Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Educación Pública

En uso de la facultad reglamentaria otorgada constitucionalmente al Presidente de la República Manuel Ávila Camacho, expidió el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, publicado el 29 de enero de 1946, expedido cinco años después de la publicación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

En su parte introductoria estableció que: "considerando que es necesario un ordenamiento que establezca los derechos y obligaciones de los trabajadores dependientes de la secretaria de la educación publica y que regule las condiciones de trabajo en esa misma dependencia y en atención a que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 63 del estatuto aludido, se ha tomado en cuenta la opinión del sindicato nacional de trabajadores de la educación; que es la agrupación gremial legalmente reconocida; el que manifestó su aceptación completa respecto al proyecto que fue sometido a la consideración de este ejecutivo de mi cargo, he tenido a bien expedir el siguiente reglamento de las condiciones generales de trabajo del personal de la Secretaria de Educación Publica."

A la fecha el mencionado reglamento se encuentra vigente, a pesar de que el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión fue abrogado por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, además de que contiene disposiciones contrarias a la Ley Burocrática que redundan en perjuicio de los derechos de los trabajadores de la Educación y más de sesenta años de vigencia hacen necesaria la elaboración de unas nuevas Condiciones que se encuentren acordes con la legislación vigente; cuyo análisis y crítica se realizará en el siguiente capítulo

7. Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado

Resultado de la reforma al artículo 123 constitucional en 1960, por la que se adicionó el apartado B, el cual establece "la declaración de derechos sociales de los trabajadores públicos"⁷⁸, como nos dice el maestro De la Cueva, requirió la expedición de una ley reglamentaria que concretizara y desarrollara conforme a las bases constitucionales los derechos que ampararían a los trabajadores del estado.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1963 y en vigor a partir del 29 de diciembre de 1963, es el resultado de la lucha de los trabajadores al servicio del estado por obtener más y mejores prestaciones, sobre todo la inamovilidad, por la que los trabajadores del estado no podrán ser cesados sino por justa causa, ello implica que a los burócratas ya no afectará el cambio de titular o de sexenio, pues sus derechos y estabilidad se encuentran reconocidos en ésta Ley y en nuestra constitución.

La citada Ley reglamenta los derechos de los burócratas en diez títulos y se estructura de la siguiente forma: TITULO PRIMERO Disposiciones Generales TITULO SEGUNDO Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Titulares TITULO TERCERO Del Escalafón TITULO CUARTO De la Organización Colectiva de los Trabajadores y de las Condiciones Generales de Trabajo TITULO QUINTO De los Riesgos Profesionales y de las Enfermedades no Profesionales TITULO SEXTO De las prescripciones TITULO SÉPTIMO Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo TITULO OCTAVO De los medios de Apremio y de la Ejecución de los Laudos TITULO NOVENO De los Conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores TITULO DÉCIMO De las Correcciones Disciplinarias y de las Sanciones TRANSITORIOS

⁷⁸ DE LA CUEVA, Mario. ob. cit. p.633

Se trata del último ordenamiento legal que se ha expedido para regular las relaciones de los poderes Federales, del Distrito Federal y de algunos organismos descentralizados con sus trabajadores considerados como de base.

Esta compilación ha tenido una vigencia superior a las tres décadas y en su larga observancia a sufrido diversas adiciones, derogaciones y actualizaciones para hacerla congruente a las necesidades y a las aspiraciones de los servidores públicos de la Federación y del Distrito Federal, en congruencia con los cambios políticos, sociales y económicos que se han registrado en nuestro país.⁷⁹

La presente ley ha sufrido diversas reformas, coinciden algunos tratadistas al sostener que han sido para adecuarla a las necesidades actuales, y que por la necesaria evolución de las relaciones del Estado con sus trabajadores, de igual forma se hace necesaria su adecuación a las condiciones actuales, sólo que no coincido totalmente con tal criterio pues del estudio realizado en el Capítulo Primero resulta que no contempla situaciones que escaparon a la visión de los legisladores, como es el caso de los interinatos ilimitados, objetivo fundamental en la presente investigación, por lo que se requiere una reforma que contemple ya no sólo las situaciones que de hecho se dan sino todos aquellos trabajadores a los que les ha sido negado la protección de la mencionada ley así como de importantes derechos, siendo otro el caso de los trabajadores de confianza.

⁷⁹ SÁNCHEZ GÓMEZ. op.cit.,p. 393

CAPITULO III

DERECHOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Los derechos de los trabajadores al servicio del Estado son considerados como ventajas necesarias e inclusive indispensables, para una subsistencia decorosa para hacer frente a sus necesidades tanto personales como familiares.

Estos derechos pueden clasificarse en individuales o colectivos, ya sea aquellos que conllevan una acción que sólo el trabajador en lo particular corresponde ejercitar, ya sea que se ejercite por un sector o grupo de trabajadores

1. Inamovilidad

La inamovilidad tratándose de los trabajadores de base se traduce en la imposibilidad del cese del trabajador si no es por justa causa, mediante demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y cumpliendo las formalidades que exige la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Al respecto el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es en el mismo sentido:

***TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, INAMOVILIDAD DE LOS. CONCEPTO.** Por inamovilidad debe entenderse el derecho que tienen los trabajadores para no ser separados de su empleo sino por las causas especificadas en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y no que dicho término a que se refiere el artículo 6º. de la Ley Federal

de los Trabajadores al Servicio del Estado deba entenderse en función del cambio de adscripción o de funciones.

Instancia: Cuarta Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación Parte : 97-102 Quinta Parte Tesis: Página: 57 Amparo directo 6604/76. Secretario de Educación Pública. 27 de junio de 1977. 5 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. NOTA: En la publicación original esta tesis aparece con la siguiente leyenda: "Véase: Séplima Epoca: Volumen 16, Quinta Parte, pág. 23".

El artículo 6º. de la mencionada ley nos dice que son trabajadores de base: "Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente".

Comenta Trueba Urbina que dicho artículo supera la fracción XXII del apartado A del artículo 123 constitucional, y a la Ley Federal del Trabajo, pues establece en forma absoluta la inamovilidad de los trabajadores de base, excluyendo por supuesto a los de confianza que se mencionan expresamente en el artículo anterior. La inamovilidad no tendrá más límite que el cese justificado del trabajador, en los términos previstos por el artículo 46 de la Ley. En caso de que la situación del burócrata sea objeto de interpretación contradictoria entre el titular y el trabajador: en caso de duda, debe prevalecer la interpretación más favorable al trabajador.⁸⁰

Canton Moller por su parte nos dice que de ésta disposición podría entenderse que con el simple transcurso del plazo de seis meses, en forma automática se obtendrá la base, o sea, la inamovilidad, sin embargo no es así. En efecto, existen muchos trabajadores prestando sus servicios al Estado que lo han hecho por largos años que no han obtenido la base, esto se debe a que sus emolumentos cubren con partidas globales, como a lista de raya o provisionales,

⁸⁰ Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Comentada por TRUEBA URBINA. ob. cit. p 24

sin estar incluidos en forma específica en el presupuesto. Como consecuencia n puede obtener una base que legalmente no existe y se ha hecho necesario que en varias ocasiones, debido a las gestiones de los sindicatos, el Presidente de la República dicte un acuerdo declarando la basificación de grupos de trabajadores.⁸¹

Apreciación con la que no estamos de acuerdo del todo pues de entrada pudiese confundir la base con la inamovilidad, además los trabajadores a los que se refiere son los denominados como interinatos ilimitados, los cuales poseen como más adelante afirmaremos, los mismos derechos que corresponden a los trabajadores de base.

Se habla de trabajadores de base en virtud de que como es sabido los de confianza carecen de este derecho, conocido también en el derecho laboral como estabilidad en el empleo.

El maestro Mario de la Cueva señaló que "la estabilidad en el trabajo es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente a la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente a la del patrón, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación que hagan imposible su continuación"⁸²

Sin embargo debemos señalar que las características que señala el maestro de la Cueva no aplican en su totalidad a la estabilidad o inamovilidad burocrática, en virtud de que la permanencia de la relación jurídica de trabajo no depende de la voluntad del trabajador (a excepción de la renuncia) y mucho menos de la voluntad del patrón, del superior jerárquico o titular, sino que se debe atender a circunstancias objetiva previstas en la ley para que concluya la relación

⁸¹ Cfr. CANTON MOLLER, Miguel. ob. cit. p. 107

⁸² DE LA CUEVA, Mario. ob. cit. p 210

jurídica de trabajo, así tenemos que el artículo 46 de la ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado establece las causales por las que un trabajador al servicio del estado puede ser cesado.

Es así que el artículo 46 de la Ley Burocrática establece las causales por medio de las cuales es posible el cese del trabajador dejando de surtir efectos el nombramiento; pudiendo el titular cesar al trabajador sin responsabilidad, en forma unilateral si se encuentra dentro de las primeras IV fracciones; pero de las hipótesis previstas en la fracción V, se requerirá forzosamente demandar el cese ante el Tribunal Federal de conciliación y Arbitraje.

Siendo el caso de las causales previstas en la fracción V el superior jerárquico deberá levantar Acta Administrativa con intervención del trabajador, un representante del sindicato, en la que se asentarán los hechos, declaración del trabajador afectado, los dichos de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, firmando los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse copia al representante del sindicato y al trabajador; como lo establece el artículo 46 bis de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Por lo que el titular deberá observar las formalidades de que habla el mencionado artículo utilizando dicha acta como documento base de la acción para demandar el cese del trabajador ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, además de que deberá ser ratificada por los que en ella intervinieron, conforme lo establece la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Si el cese fuere injustificado el trabajador tendrá derecho a la reinstalación y al pago de salarios caídos o bien a la indemnización correspondiente, conforme a la fracción II y IV del artículo 43 de la Ley Burocrática.

Y es que " toda conquista, es producto de la lucha de los pueblos, una de las conquistas indiscutibles en materia laboral burocrática, es el régimen de estabilidad que garantiza un empleo libre de la incertidumbre de la desocupación, a todo trabajador, sin distinción de categoría, el establecimiento de auténticos derechos colectivos y una mayor eficacia y sencillez en el aspecto procesal."

Debemos distinguir así mismo entre la estabilidad absoluta y la estabilidad relativa. En la absoluta se trata de aquellos casos en que el empleador sólo podría tomar la iniciativa de ruptura de la relación laboral siempre y cuando hubiera cometido el trabajador una justa causa previamente tipificada en la legislación laboral, el no respeto a esta condición de fondo acarrearía la nulidad del despido, con la consiguiente necesidad de reintegración del trabajador a su puesto aparte de las posibles sanciones pecuniarias. Por otra parte, en la estabilidad relativa, la reintegración del trabajador a su puesto no necesariamente es la consecuencia de la no observancia por parte del empleador de las condiciones de fondo forma del despido, rescatando así el derecho del empleador a oponerse a una reintegración, lo cual se traduciría solamente en un aumento del costo de la indemnización correspondiente.⁸³

Finalmente mencionamos que los trabajadores con interinato ilimitado, tema que nos ocupa, poseen éste mismo derecho, en virtud de labora por mas de seis meses y sin nota desfavorable en su expediente (para atender a lo prescrito por la Ley), no están incluidos en el artículo 5 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en la que se enumera a los trabajadores de confianza y por el carácter indefinido y permanente de la relación jurídica de trabajo, requisitos necesarios para la estabilidad y los cuales éstos trabajadores sí acreditan. Al respecto la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido un criterio contrario, con el cual estamos en total desacuerdo, pues no entienden nuestros señores ministros que la relación jurídica de trabajo se establece entre el trabajador y el Estado o titulares, no trabajador-plaza, en

⁸³ Cfr. REYNOSO CASTILLO. ob. cit. pp. 94-95

trabajador no sigue la suerte de la plaza, por lo que la basificación es posible no en la plaza que ocupa (si en realidad tiene titular), pero sí en otra plaza, al respecto citamos las siguientes tesis, que aunque no estemos de acuerdo con ellas por los argumentos vertidos, y por los que con posterioridad se esgrimirán, no tenemos porque no citarlas.

"TRABAJADORES INTERINOS AL SERVICIO DEL ESTADO. CARECEN DE ACCIÓN PARA DEMANDAR LA BASE E INAMOVILIDAD EN LA PLAZA QUE OCUPAN, SI ESTA NO SE ENCUENTRA VACANTE EN FORMA DEFINITIVA. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece en su artículo 6o. lo siguiente: "Son trabajadores de base: los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente."; la disposición contenida en dicho precepto debe entenderse en el sentido de que los trabajadores de base adquieren, además de ese beneficio laboral, el de la inamovilidad una vez que siendo de base, de nuevo ingreso, llegan a laborar más de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente, pero esto no debe interpretarse en el sentido de que por haber laborado en el puesto en forma ininterrumpida por más de seis meses tenga derecho a ser considerada de base, pues el alcance del artículo 6o. de la ley burocrática es claro y no prevé ningún beneficio de esa naturaleza para los empleados interinos. En consecuencia, para que un trabajador al servicio del Estado que ha venido laborando en una plaza determinada, adquiera el derecho al otorgamiento de un nombramiento de base, es requisito indispensable y necesario, que ésta se encuentre vacante en forma definitiva, pues de otra manera sería ilógico e imposible, física y materialmente, que se le pudiera expedir un nombramiento de esa naturaleza; así pues, la ocupación interina y por un periodo prolongado en un puesto cuya titularidad corresponde a otro trabajador, aun cuando sea por el término de seis meses o más en forma ininterrumpida, no genera derecho a la basificación, ni coincide con el derecho a la inamovilidad que establece el artículo 6º. ya mencionado, por ello la acción intentada en esos

términos debe declararse improcedente. SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Novena Epoca Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XI, Junio de 2000 Tesis: I.6o.T.70 L Página: 608 Materia: Laboral Tesis aislada. Amparo directo 1536/2000. María del Rosario Gutiérrez Reyes. 24 de febrero de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: María del Rosario Mota Cienfuegos. Secretario: José Guillermo Cuadra Ramírez. Véase: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XV-II, febrero de 1995, página 585, tesis I.1o.T.478 L, de rubro: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EMPLEADOS INTERINOS NO ADQUIEREN LA BASE POR EL SIMPLE TRANSCURSO DEL TIEMPO, CUANDO EXISTE TITULAR DE LA PLAZA."

Por su parte el licenciado Morales Italo, comentado el artículo 6 de la Ley Burocrática nos dice que los trabajadores de nuevo ingreso una vez transcurrido el término de seis meses y no se les retira el nombramiento otorgado, tácitamente adquieren el carácter de base, ya que ésta situación es responsabilidad de los titulares de las dependencias, independientemente de los derechos escalafonarios, o por el contrario, si el nombramiento les es retirado antes de la antigüedad requerida en el puesto o vacante definitiva, no opera retroactivamente éste derecho a favor de los trabajadores, dejando a salvo el escalafón.⁸⁴ Pudiendo fundamentar la anterior posición y con la cual coincidimos con las siguientes tesis jurisprudenciales:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS. DERECHO A LA INAMOVILIDAD. Siendo el cese una medida grave que trasciende a la situación económica de la familia del trabajador, no puede quedar al capricho del titular, sino que debe reconocer un motivo comprobable objetivamente, o de otra manera se impediría en forma arbitraria que un trabajador

⁸⁴ Cfr. Legislación Burocrática, Comentada por MORALES, Hugo. ob. cit. . p 26

de nuevo ingreso pueda llegar a los seis meses de servicio y alcanzar el derecho a la inamovilidad. QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación Parte : I Segunda Parte-2 Tesis: Página: 739 Amparo directo 1145/87. Miguel Angel Carrillo. 9 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gemma de la Llata Valenzuela. Secretaria: María Isabel Haruno Takata Gutiérrez."

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, CUANDO SON DE NUEVO INGRESO. El artículo 6o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no debe interpretarse en el sentido de obligar al titular de la dependencia burocrática a invocar y demostrar alguna causal de cese de las previstas en el artículo 46 de dicho ordenamiento, cuando separa a un trabajador de nuevo ingreso que no ha cumplido seis meses de servicios, según el criterio sostenido por esta Sala en la tesis número 61, publicada en el Informe de 1985, bajo el RUBRO: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, DENTRO DE LOS SEIS MESES SIGUIENTES A SU DESIGNACION", pues el citado artículo 6o. no remite a las causales de mérito, sino que sólo exige una nota desfavorable en el expediente laboral del trabajador; empero, tampoco cabe interpretar esas disposiciones en el sentido de otorgar facultades ilimitadas al titular de la dependencia para cesar libremente y sin responsabilidad alguna a un trabajador, únicamente porque éste no alcanza los seis meses de servicios, como establece la tesis 63, también de esta Sala publicada en el mismo informe de 1985, bajo el rubro "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, INAMOVILIDAD DE LOS. CUANDO ADQUIEREN ESE DERECHO LOS DE NUEVO INGRESO", ya que el precepto en comento no señala exclusivamente el cumplimiento de seis meses de servicio para que el trabajador de nuevo ingreso adquiriera el derecho a la inamovilidad, pues también alude a la inexistencia de nota desfavorable en el expediente y este requisito es fundamental para concluir si los servicios han sido satisfactorios para el titular o no lo han sido. La reflexión

detenida del problema jurídico conduce a esta Sala a considerar que, a fin de que el titular de una dependencia burocrática pueda cesar, sin responsabilidad alguna, a un trabajador antes de que cumpla seis meses de servicios, debe necesariamente existir la nota desfavorable que motive dicho cese; esto es, una situación que redunde en la consideración de que el trabajador no ha prestado sus servicios en forma satisfactoria para la dependencia, aun cuando dicha nota no quedara comprendida dentro de las causales de cese justificado que prevé el artículo 46 de la Ley Federal del Trabajo Burocrático; por tanto, al cesar a un trabajador de nuevo ingreso el titular deberá invocar y, en consecuencia, demostrar en el juicio, la existencia de esa nota desfavorable para resolver que el cese fue justificado, pues siendo dicho cese una medida grave que trasciende a la estabilidad económica de la familia del trabajador, no puede quedar al capricho del titular, sino reconocer un motivo comprobable objetivamente; de otra manera, se impediría en forma arbitraria que el trabajador de nuevo ingreso pueda llegar a los seis meses de servicios y alcanzar el derecho a la inamovilidad.

Instancia: Cuarta Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación Parte : 217-228 Quinta Parte Tesis: Página: 55 Amparo directo 2148/87. Secretario de Educación Pública. 14 de octubre de 1987. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Guerrero Láscars. NOTA: Esta tesis también aparece en: Informe de 1987, Cuarta Sala, pág. 53"

2. Ascenso

"Es el derecho de un trabajador, empleado o funcionario público, a ser promovido a un mayor grado en la estructura jerárquica de la organización o institución en que labora o presta sus servicios."⁸⁵

⁸⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS Diccionario Jurídico Mexicano, ob. cit. p 237

Por lo que se desprende de la anterior definición que se trata de subir en los niveles jerárquicos de la burocracia e implica un empleo superior, un sueldo mayor, pudiendo haber más trabajo y responsabilidad o seguir igual, constituyendo la posibilidad de que un trabajador mejore laboralmente a través del ascenso.

La persona dentro de la Administración Pública, tiene posibilidad de ascender, subir a otras categorías administrativas que implican mayores derechos y obligaciones y una mejor remuneración, siendo el derecho de mejorar en la escala burocrática.⁸⁶

Es la fracción VIII del apartado B del artículo 123 Constitucional el que establece que "los trabajadores gozarán del derecho de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingresos en la familia."

El artículo 47 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado nos dice que: "Se entiende por escalafón el sistema organizado en cada dependencia conforme a las bases establecidas en este título, para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas."

Teniendo derecho a participar en los concursos para ser ascendidos, todos los trabajadores *de base* con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior, conforme al artículo 48 de la Ley Burocrática, lo que nos lleva a afirmar que los trabajadores con interinato ilimitado son trabajadores de base en función de que éstos trabajadores sí participan del escalafón. Se trata de una propuesta de organización o institucionalización de la movilidad de la fuerza de trabajo burocrática, con resultados por lo menos discutibles.⁸⁷

⁸⁶ Cfr. OLIVERA TORO, Jorge. ob. cit. p. 237

⁸⁷ Cfr. REYNOSO, op. cit. p. 86

Deberá expedirse un reglamento de escalafón en cada dependencia, formulado de común acuerdo entre el titular y el sindicato, siendo factores escalafonarios: los conocimientos, la aptitud, la antigüedad, la disciplina y puntualidad

Por su parte el Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública establece que sus disposiciones no son aplicables a las personas que ocupen puestos de los considerados de confianza; considera como ascenso a todo cambio a una categoría superior; establece como sujetos de derecho escalafonario a : los trabajadores de base de la secretaria de educación publica con un mínimo de seis meses de ejercicio en la plaza inicial. la promoción escalafonaria de los trabajadores, será posible solo después de transcurridos seis meses, contados entre la del ultimo dictamen emitido a su favor y la del reporte de la vacante a la comisión. en los casos de concursantes únicos dentro de la categoría inmediata inferior el ascenso podrá realizarse antes del termino mencionado; para los trabajadores de nuevo ingreso los derechos escalafonarios principiarian seis meses después de que empiecen a prestar sus servicios en plazas iniciales que sean vacantes definitivas o de nueva creación; los derechos escalafonarios se suspenderán: cuando concurra alguna de las causas establecidas en el articulo 45 de la ley federal del los trabajadores al servicio del estado; cuando se este desempeñando un puesto de confianza en los términos de la ley federal de los trabajadores al servicio del estado, reglamentaria del apartado b) del articulo 123 constitucional a menos que se renuncie a dicho puesto.

Al respecto citamos la siguiente tesis :

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ASCENSO DE LOS DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Si bien es cierto que el artículo 41, inciso c), del Estatuto Jurídico, y el artículo 77, fracción III, del Reglamento del Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública, dicen, que para conceder un ascenso se tomará en consideración que el

concurrente tenga un mínimo de seis meses en la categoría inmediata inferior, también es cierto que el artículo 79 del Reglamento de referencia dice que "para los efectos del inciso c), de la fracción I del artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, la antigüedad de seis meses se contara a partir del nombramiento definitivo, extendido por virtud del dictamen de la Comisión Nacional de Escalafón, a menos que se ratifique el nombramiento provisional, otorgado de acuerdo con el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo"; lo que significa, lógicamente, que en caso de que se ratifique el nombramiento provisional de un trabajador, aunque su desecho para concursar por una plaza vacante surja al momento de la ratificación, puede hacer valer su antigüedad por todo el tiempo que estuvo ocupando ese empleo con carácter provisional.

Instancia: Cuarta Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación Parte : LXIX, Quinta Parte Tesis: Página: 46 Amparo directo 4663/60. Antonio Moreno Barrios. 6 de marzo de 1963. 5 votos. Ponente: Adalberto Padilla Ascencio."

Canton Moller nos dice que en la realidad el problema que se presenta es que hay muchos trabajadores con no seis meses, sino largos años de servicios, que no tienen base, puesto que su nombramiento es de interino, provisional o a lista de raya y en muchas ocasiones se les niega el derecho de participar por no tener base. Debiendo legislarse una reforma a la ley; la presente afirmación contradice al autor en comentario⁸⁸, pues por un lado nos dice que no tienen inamovilidad la cual corresponde a los trabajadores de base y por otro que el escalafón también corresponde a los trabajadores de base, pero que en algunos casos si participan los trabajadores del escalafón, lo que nos llevaría a afirmar según sus palabras, que los interinatos ilimitados por participar del escalafón si son trabajadores de base.

⁸⁸ Cfr. CANTON MOLLER, op. cit. p. 127

Finalmente podemos concluir que el Ascenso es un derecho que poseen los trabajadores de base para subir en la jerarquía de la Administración Pública, con mayores prestaciones económicas, pudiendo existir aumento en el trabajo y mayor responsabilidad, el cual se lleva a cabo a través de un sistema escalafonario, aunque éste no garantice la autenticidad del concurso y se otorguen los ascensos por recomendación o algún conocido dentro de la Administración.

Cabría mencionar así mismo que a diferencia del escalafón vertical para los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública, opera uno horizontal, en base al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica suscrito en 1992, escalafón que forma parte de la carrera magisterial, por medio del cual se realiza una recategorización del profesor, que sin abandonar su función docente recibirá un salario más decoroso, ascendiendo en categoría o plaza sin que por ello asuma tareas de dirección administrativa y cuyo beneficio principal es el otorgamiento de un porcentaje adicional en su salario.

3. Jornada

Por jornada entendemos el tiempo durante el cual el servidor Público desempeña su actividad dentro de la Administración Pública.

La jornada de trabajo se encuentra regulada en los artículos 21 a 30, Capítulo II, Título Segundo de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, al establecer que el trabajo diurno es el realizado entre las seis y las veinte horas; prestando como máximo ocho horas de trabajo diurno; el trabajo nocturno estará comprendido entre las veinte y las seis horas y como máximo se prestarán siete horas. La jornada mixta comprenderá periodos de la jornada.

diurna y nocturna, pero ésta última deberá ser menor de tres horas y media o se reputará nocturna, su máximo será de siete horas y media.

Respecto de las horas extraordinarias prevé la ley que no podrán exceder de tres horas diarias no de tres veces consecutivas.

Por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos con goce de salario íntegro, sólo que a partir del 28 de diciembre de 1972, el presidente Luis Echeverría por acuerdo otorgó a los burócratas que por cada cinco días de trabajo disfruten de dos de descanso continuos, de preferencia sábados y domingos, con goce de salario.

Finalmente la jornada se traduce en el derecho que tienen los trabajadores al servicio del Estado para que se les respeten los máximos establecidos en la Ley para el cumplimiento de su trabajo, así los titulares o superiores no puedan aumentar a su arbitrio las horas en que el trabajador pueda prestar sus servicios, por lo que se debe respetar el tiempo que se estableció para desempeñar las labores, aún en el caso de los trabajadores de confianza, que si estuviesen en el caso de exceder los máximos legales, éste tiempo se deberá pagar conforme al porcentaje que prevé la ley por el tiempo extraordinario, o sea un cien por ciento más que la designada a la jornada ordinaria, reforzando nuestro dicho con la siguiente tesis jurisprudencial.

"JORNADA EXTRAORDINARIA, CUANDO EXCEDE EL MÁXIMO REGULADO POR EL ESTATUTO JURÍDICO, DEBE APLICARSE SUPLETORIAMENTE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, RESPECTO DE DICHO EXCEDENTE. El Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, en sus artículos 23 y 33, reconoce la existencia de jornadas de trabajo extraordinarias y regula el tiempo máximo permitido de siete horas y media a la semana y su pago en un cien por ciento más

del salario asignado a las horas de la jornada máxima legal, pero omite regular sobre el pago del tiempo laborado después de las siete horas y media. Por ello, como en el estatuto jurídico se reconoce la existencia de jornadas extraordinarias y solamente se regula su pago hasta siete horas y media a la semana; pero no así cuando la jornada excede del mismo, por no existir disposición expresa que lo regule, por lo que de conformidad con el artículo 9o. del estatuto jurídico, que establece que los casos no previstos en la ley, ni en sus reglamentos, se resolverán de acuerdo a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo aplicadas supletoriamente, es correcto fundarse en lo dispuesto por el artículo 68 de la ley laboral, que establece que la prolongación del tiempo extraordinario permitido obliga al patrón a pagar al trabajador el tiempo excedente con un doscientos por ciento más del salario que corresponda a las horas de la jornada. TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Novena Epoca Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VIII, Octubre de 1998 Tesis: II.T.4 L Página: 1163 Materia: Laboral Tesis aislada. Amparo directo 498/98. Fernando Liévanos Valdespino. 26 de junio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Narváez Barker. Secretario: Nicolás Castillo Martínez. Amparo directo 410/98. Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Gobierno del Estado de México. 18 de junio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Narváez Barker. Secretario: Nicolás Castillo Martínez*.

La tendencia internacional como nos dice Reynoso Castillo, en materia de regulación de la jornada de trabajo, buscan una mayor reducción de la duración de las jornadas, cuya finalidad sería atacar el desempleo.⁸⁹

Resulta pertinente aclarar que los titulares de las dependencias deben respetar los horarios previstos en la ley en sus tres modalidades, diurna, nocturna y mixta, dentro de sus respectivos horarios, y además considerar la Norma que

⁸⁹ Cfr. REYNOSO CASTILLO, Carlos ob. cit pp. 76-77

Regula las Jornadas y Horarios de Labores en la Administración Pública, del Diario Oficial de la Federación del 15 de mayo de 1999, en donde se busca establecer la jornada de trabajo dentro de las siete y las dieciocho horas en la semana, en las oficinas de las dependencias de la Administración pública Federal y con un máximo de ocho horas efectivas diarias.⁹⁰

Aunque creemos que el fondo de la Ley es evitar que el trabajador del Estado labore en dos dependencias distintas, y así lograr el ahorro que pretende la norma, aunque si los salarios fueren como dice la ley remuneradores, los trabajadores no tendrían la necesidad de laborar dos turnos para procurar vivir decorosamente.

4. Salarios y Otros Beneficios Económicos

La facción IV del apartado B, artículo 123 Constitucional establece que los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos y en ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República.

La fijación de sueldos o salarios se hace por medio del establecimiento de tabuladores regionales con base en las diferentes características entre las que se encuentran el costo de la vida de cada región entre otras.

Salario viene del latín *salarium*, es decir sal, que era la medida del pago que originariamente se entregaba a los obreros, y sueldo deriva de la palabra soldada que era el pago que recibían quienes prestaban el servicio de las armas⁹¹

⁹⁰ ibid. p. 75

⁹¹ Cfr. CANTON MOLLER, op. cit. p. 116

"El sueldo es fijado unilateralmente por el Estado, sin que pueda ser motivo de alteraciones por la vía contractual."⁹²

Siendo el sueldo o salario la cantidad que se paga al burócrata por la prestación de servicios al estado, es una contraprestación a que tiene derecho el trabajador del Estado.

El artículo 32 de la Ley Federal de trabajadores al Servicio del Estado establece al respecto que: "El sueldo o salario que se asigna en los tabuladores regionales para cada puesto, constituye el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, sin perjuicio de otras prestaciones ya establecidas. Los niveles de sueldo del tabulador que consignent sueldos equivalentes al salario mínimo deberán incrementarse en el mismo porcentaje en que se aumente éste."

Por cada cinco años de servicio efectivos prestados, hasta llegar a veinticinco, los trabajadores tendrán derecho al pago de una prima como complemento al salario, con base en el segundo párrafo del artículo 34 de la Ley de la materia; el cual establece el denominado quinquenio, cantidad adicional fijada en el Presupuesto de Egresos a que tienen derecho los burócratas.

El maestro Nava Negrete nos dice que debemos distinguir entre el sueldo nominal o presupuestal y el sueldo neto o realmente recibido, pues el primero se prevé en el presupuesto de egresos de la Federación, donde cada secretaría de estado tiene asignadas partidas de sueldos según jerarquías o puestos, siendo un sueldo que se expresa en pesos el cual no es el que se percibe, y a éste se le resta una serie de descuentos como el impuesto sobre la renta, fondo de pensiones, servicios del ISSSTE, cuota sindical si es trabajador de base, y hechos

⁹² FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Vigésimo sexta Edición. Porrúa, México 1987 p. 146

los descuentos obligatorios queda el sueldo neto, es decir el dinero que realmente recibe el burócrata cada quincena.⁹³

Pudiendo así mismo incrementarse el salario, además del pago de quinquenios, horas extraordinarias con un cien por ciento más, prima dominical con un veinticinco por ciento más, prima vacacional con un treinta por ciento más y por aguinaldo equivalente a 40 días de salario, sin deducción o descuento alguno.

Finalmente los pagos deberán hacerse en el centro de trabajo, en moneda de curso legal o cheque, además el salario no podrá ser objeto de embargos, retenciones o descuentos, salvo los casos fijados en las leyes.

Es de mencionarse así mismo que para efectos de la seguridad social se tomarán en cuenta los sobresueldos y la compensación, haciendo las siguientes distinciones, conforme al artículo 15 de la Ley del ISSSTE:

Sueldo Básico: es el que se tomará en cuenta para efectos de la ley del ISSSTE y se integrará solamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación, excluyéndose cualquier otra prestación que el trabajador perciba con motivo de su trabajo.

Sueldo Presupuestal: Es la remuneración ordinaria señalada en la designación o nombramiento del trabajador en relación con la plaza o cargo que desempeña

Sobresueldo: es la remuneración adicional concedida al trabajador en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida del lugar en que presta sus servicios.

⁹³ Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso Derecho Administrativo Mexicano, Editorial Fondo de Cultura Económica México 1996, p. 214

Compensación: es la cantidad adicional al sueldo presupuestal y al sobresueldo que se otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración a un trabajador en atención a las responsabilidades o trabajos extraordinarios relacionados con su cargo o por servicios especiales que desempeñe y que se cubra con cargo a la partida específica denominada compensaciones adicionales por servicios especiales.

La compensación sería lo cuestionable en el artículo citado, en virtud de que se deja al arbitrio de los titulares de cada dependencia el otorgamiento de éste complemento al salario.

5. Descanso, Vacaciones y Licencias

El Licenciado. Reynoso Castillo califica al descanso como el derecho del no trabajo o derecho del ocio como en algunos países lo denomina la doctrina, ha sido reconocido desde los orígenes mismos del derecho del trabajo como una forma de proteger a los trabajadores.⁹⁴

"Descanso en estricto sentido implica el disfrute del tiempo para fines propios, es en realidad un olvido, un distanciamiento físico y mental de la relación laboral."⁹⁵

El descanso se traduce en una pausa en el trabajo una cesación por algún tiempo, es así que el artículo 27 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado señala que por cada seis días de trabajo corresponde un día de descanso, aunque como ya se mencionó, por decreto presidencial se otorgaron por cada cinco días de trabajo dos de descanso, que si fuese el caso de que laborasen en

⁹⁴ Cfr. REYNOSO CASTILLO, Carlos op.cil. p. 77

⁹⁵ MORALES PAULIN, Carlos. ob. cit. , p. 135

día domingo recibirán un veinticinco por ciento más de su sueldo por concepto de prima dominical.

Además de los descansos semanales, el calendario oficial señala días de descanso obligatorio, en los que se incluyen los días previstos en la Ley Federal de Trabajo, debiendo pagarse el salario íntegro, se habla de calendario en virtud de que la Ley Burocrática no establece los días sino que es la Secretaría de Gobernación la que establece anualmente el Calendario Oficial.

Es así que el artículo 29 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado establece: "Serán días de descanso obligatorio los que señale el calendario oficial y el que determinen las Leyes Federales y Locales Electorales, en el caso de elecciones ordinarias, para efectuar la jornada electoral."

Otro tipo de descanso es aquél conocido como días económicos, los cuales son reconocidos en la mayoría de las Condiciones Generales de Trabajo, así tenemos que las Condiciones Generales de trabajo de la Secretaría de Educación Pública otorgan a los trabajadores descansos con goce de salario hasta por tres días en tres ocasiones distintas separadas cuando menos por un mes dentro de cada año, pudiendo ser concedidos por los jefes respectivos dando el aviso correspondiente.

El maestro Mario de la Cueva nos menciona que el descanso tiene por finalidad inmediata el de carácter fisiológico, pues el cuerpo necesita descansar; otra de orden familiar y la tercera de naturaleza social y cultural.⁹⁶

Las vacaciones por otra parte constituyen otra forma de descanso en la que el trabajador puede relajarse física y mentalmente, al respecto la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 30 establece que.

⁹⁶ Cfr. DE LA CUEVA, Mario. op. cit. p. 286

Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios, disfrutaran de dos períodos anuales de vacaciones, de diez días laborables cada uno, en las fechas que se señalen al efecto; pero en todo caso se dejarán guardias para la tramitación de los asuntos urgentes, para los que se utilizarán de preferencia los servicios de quienes no tuvieran derecho a vacaciones.

Cuando un trabajador no pudiere hacer uso de las vacaciones en los períodos señalados, por necesidades del servicio, disfrutará de ellas durante los diez días siguientes a la fecha en que haya desaparecido la causa que impidiere el disfrute de ese descanso, pero en ningún caso los trabajadores que laboren en períodos de vacaciones tendrán derecho a doble pago de sueldo. Y que además de pagar el salario se sumará una prima del 30 %.

Las licencias también constituyen un descanso y que como vimos en el Marco Conceptual es un permiso otorgado al trabajador para ausentarse por un periodo determinado con o sin goce de sueldo.

Respecto de las licencias es pertinente citar la siguiente tesis en virtud de que en el tema que nos ocupa, los interinatos ilimitados, atenderían a una licencia ilimitada, lo cual no es posible, reafirmamos nuestro dicho con la siguiente tesis jurisprudencial:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, LOS TITULARES NO ESTAN AUTORIZADOS A CONCEDERLES LICENCIAS ILIMITADAS. Ningún precepto del Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, autoriza a los Titulares para conceder a los empleados a sus órdenes, licencias por tiempo ilimitado para separarse del puesto que desempeñan, y una de las razones filosóficas de ese sistema, es la de que por virtud de una licencia de esta índole se realizan efectos de innegable continuidad, que operan de momento a momento, haciendo inciertos e inestables los derechos de los demás trabajadores. Por tanto, si determinado titular concede licencia a un trabajador en las

condiciones ya dichas y después, cerciorado de la ilegalidad de este acto lo revoca, colocándose dentro de su verdadera función legal, con ello no lesiona supuestos derechos del beneficiario, porque una prerrogativa otorgada contra el sistema impuesto por el Estatuto no puede generarlos.

Instancia: Cuarta Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación Parte : CXVI Tesis: Página: 560 Amparo Directo en Materia de Trabajo 4819/52. Jesús Grajales Lepe. 18 de junio de 1953. Unanimidad de cinco votos."

6. Permuta

La permuta consiste en el cambio de empleos que tengan categoría similar, equivalencia escalafonaria y condiciones análogas de promoción concertada de común acuerdo entre los trabajadores, sin perjuicio de terceros y con anuencia de la secretaría y el sindicato. Señalando las Condiciones Generales de Trabajo de la secretaría de Educación Pública que además, reciban una retribución equivalente, por su parte los artículo 47 y 66 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado las menciona y remite su procedimiento a los reglamentos respectivos.

En Reglamento de Escalafón de la SEP en su artículo 103 por su parte establece que "sólo podrán permutarse empleos de categoría escalafonari, si los interesados tienen el dictamen respectivo, siempre y cuando uno o ambos no se encuentren en periodo prejubilatario o de pensión."

Es de mencionar que sólo los trabajadores de base pueden gozar de éste derecho, lo que implica que los trabajadores con interinato ilimitado al gozar de éste derecho son considerados como de base.

7. Seguridad e Higiene

El maestro Carrillo Prieto nos dice que este derecho es de previsión social, entendida ésta como la manera de establecer medidas protectoras frente a las necesidades que están expuestas los trabajadores.⁹⁷

La fracción II del artículo 43 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado establece como obligación de los titulares la de cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general.

Con ello se busca salvaguardar la salud de los trabajadores al servicio del estado para que desempeñen sus labores en lugares seguros e higiénicos.

8. Seguridad Social

El artículo 2º. De la Ley del Seguro Social establece que "la Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado."

Para el maestro Pedro Ojeda Paullada es el conjunto de instituciones, principios, normas o disposiciones que protege a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudiera sufrir, y permitir la elevación humana en los aspectos psicofísicos, moral, económico, social y cultural.

⁹⁷ citado por Morales Paulín, op. cit. pp.12-34

Es la fracción XI del apartado B del artículo 123 Constitucional la que establece las bases mínimas con las que se organizará la seguridad social. Los que constituyen un grupo de derechos que integran la seguridad social del burócrata, en los que están protegidos tanto los trabajadores de base como los de confianza y constituye un mecanismo legal y económico que permite proporcionar seguridad al trabajador en un área de su bienestar personal y familiar.⁹⁸

Los servicios que otorga la seguridad social son cubiertos en parte por los trabajadores y otro tanto por el Estado, se encuentra regulada por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; el Instituto es un organismo público descentralizado de carácter federal encargado de prestar el servicio de seguridad social de los trabajadores del Estado.

9. Libertad Sindical

"La libertad sindical es una conquista indiscutible de los hombres amantes de la libertad de asociación en defensa de sus intereses, que se traduce en dejar al trabajador en posibilidad de formar parte de un sindicato o no respetar el derecho que tiene para separarse del mismo cuando sí convenga a sus intereses."⁹⁹

No coincidimos con la anterior apreciación en virtud de que la libertad sindical se traduce en libre ingreso y libre salida de la organización, pues por ello se habla de una libertad sindical, la cual se restringe cuando no se permite al trabajador dejar de formar parte de la agrupación gremial.

⁹⁸ Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso. ob. cit. p. 218

⁹⁹ SÁNCHEZ GOMEZ. op. cit. p. 407

Para Don Santos Azuela la libertad sindical de los empleados públicos tiene dos dimensiones, una individual y otra colectiva.

- o La individual se caracteriza por el derecho del trabajador a:
- o Formar junto con otros empleados a los sindicatos
- o Afiliarse a algún sindicato ya formado
- o No adherirse a ningún sindicato
- o Separarse de su sindicato

En el contexto colectivo, la libertad sindical se presenta cuando existe el derecho de:

- o Formar ligas, uniones, federaciones, confederaciones, sin permiso o autorización alguna
- o Incorporarse a las organizaciones o cúpulas ya existentes
- o No incorporarse o afiliarse a alguna organización o cúpula
- o Separarse de ésta cuando se considere necesario.¹⁰⁰

En síntesis podemos decir que la libertad sindical se traduce en el libre ingreso (y salida) y libertad de asociación (y disolución), aunque como veremos la Ley burocrática restringe tales derechos.

"Se ha objetado el derecho de sindicarse alegando que el sindicato es una organización con vista a la huelga, la cual es contraria al funcionamiento normal y continuo del servicio público, que el sindicato es una organización hostil a la jerarquía administrativa y a la organización política del país por que resta facultades a los gobernantes para organizar los servicios públicos y su personal, que el sindicato amenaza la organización constitucional del Estado por tender a constituirse como forma de representación nacional la de las fuerzas económicas o clasistas en vez de la del ciudadano."¹⁰¹

¹⁰⁰ Cfr. SANTOS AZUELA, Hector. El sindicalismo en México. Porrúa, México 1994, p 240-244

¹⁰¹ FRAGA, Gabino. ob. cit. p. 153

Contra esas objeciones se ha levantado la defensa aduciendo que ninguno de los peligros que se prevén pueden ser justificados si la ley establece una regulación adecuada.

Defendiendo su existencia porque su creación tiende a defender los derechos de los servidores públicos, procura se respeten las reglas que regulan el ingreso, ascenso, separación y demás derechos de los trabajadores, debiendo proponer las reformas que estime convenientes, debe compartir con los funcionarios públicos la dirección o administración de las tareas gubernamentales, deben ser factor político en la nueva organización y representación de la vida nacional¹⁰²

No coincidimos nuevamente con la anterior apreciación en virtud de que los sindicatos no participan ni deberían, en la dirección o administración de las tareas gubernamentales, pues ello iría en perjuicio del servicio público, además de que el sindicato no puede ser considerado como una autoridad más; y por lo que respecta a que debe ser un factor político, considero que esa no es su finalidad, para ello existen los partidos políticos, por que ello se prestaría a un chantaje y control por parte de los sindicatos hacia los trabajadores.

La formación de los sindicatos en general, implica la satisfacción de requisitos materiales, personales y formales. En la reglamentación laboral de la ley burocrática, estos requisitos se expresan como sigue:

□ Requisitos materiales

La satisfacción de este requisito supone que el sindicato debe estar constituido para el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses comunes de sus afiliados. Esto quiere decir que una asociación de servidores públicos

¹⁰² Cfr. SÁNCHEZ GOMEZ, op. cit. p. 107

constituidos con diferentes objetivos y que no incluye éstos, no puede aspirar a tener la calidad de sindicato.

□ Requisitos personales

De lo dispuesto por los artículos 67, 70 y 71 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se desprende que los sindicatos que regula este ordenamiento, deberán estar constituidos exclusivamente por trabajadores que laboren en la misma dependencia o entidad pública; que sean por lo menos 20; que no exista otro grupo sindical que cuente con mayor número de miembros en la misma dependencia o entidad pública; así como que no estén involucrados trabajadores de confianza, en la inteligencia de que cuando algún miembro del sindicato pase después a ocupar un puesto de confianza, quedarán en suspensión sus obligaciones y derechos sindicales que se reactivarán al concluir el desempeño del puesto de confianza.

□ Requisitos formales

Los requisitos formales son los documentos que deberá reunir la organización sindical, y que deberá presentarlos para la solicitud de su correspondiente registro, dichos documentos están contenidos en el artículo 72 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, mismo que indica que éstos son el acta de la asamblea constitutiva, los estatutos sindicales; el acta de elección de la directiva sindical; la lista de los trabajadores miembros del sindicato, con expresión de: nombre, estado civil, edad, cargo, sueldo y antecedentes laborales.¹⁰³

En lo que respecta al artículo 68 y 69 Don Mario de la Cueva nos dice que existe un claro caso de inconstitucionalidad, máxime si se considera que las disposiciones transcritas constituyen una violación grave a las libertades humanas pues "en el mundo democrático no parece posible que los hombres que pueden

¹⁰³ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. et. al Instituciones de Derecho Burocrático, ob. cit. p 90

cambiar de nacionalidad no puedan dejar de pertenecer a un sindicato, parece algo semejante a la hipótesis de un matrimonio indisoluble"¹⁰⁴

La fracción X apartado B del artículo 123 Constitucional establece que los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes, por lo que de ningún modo se restringe la libertad sindical a los trabajadores del Estado como lo hace la Ley Reglamentaria

Sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación preservando el derecho a la libertad sindical de los trabajadores del Estado ha declarado la inconstitucionalidad del artículo 68 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, con la siguiente tesis:

"SINDICACIÓN ÚNICA. EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, VIOLA LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL. El artículo 123 constitucional consagra la libertad sindical con un sentido pleno de universalidad, partiendo del derecho personal de cada trabajador a asociarse y reconociendo un derecho colectivo, una vez que el sindicato adquiere existencia y personalidad propias. Dicha libertad sindical debe entenderse en sus tres aspectos fundamentales: 1. Un aspecto positivo que consiste en la facultad del trabajador para ingresar a un sindicato ya integrado o constituir uno nuevo; 2. Un aspecto negativo, que implica la posibilidad de no ingresar a un sindicato determinado y la de no afiliarse a sindicato alguno; y 3. La libertad de separación o renuncia de formar parte de la asociación. Ahora bien, el mandamiento de un solo sindicato por dependencia gubernativa, establecido en el artículo 68 de la citada ley, viola la garantía social de libre sindicación de los trabajadores prevista en el artículo 123, apartado B, fracción X, de la Constitución Federal de la República, toda vez que al regular la sindicación única restringe la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses.

¹⁰⁴ DE LA CUEVA, Mario. op. cit. p.634

Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: IX, Mayo de 1999 Tesis: P. XLV/99 Página: 28 Materia: Constitucional, Laboral Tesis aislada. Amparo en revisión 408/98. Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria y coags. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán; en su ausencia hizo suyo el proyecto el Ministro Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez. Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. Amparo en revisión 3004/98. Sindicato de Trabajadores al Servicio del Instituto de Seguridad Social del Estado de Chiapas. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretario: Carlos Mena Adame. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintisiete de mayo en curso, aprobó, con el número XLV/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y nueve. Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, mayo de 1999, página 5, tesis P./J. 43/99, de rubro "SINDICACIÓN ÚNICA. LAS LEYES O ESTATUTOS QUE LA PREVEN, VIOLAN LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL."

Así mismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el artículo 75 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado resulta violatorio de la libertad Sindical consagrada en el artículo 123 Constitucional, pues la reelección es principio fundamental en toda vida democrática, estableciendo categóricamente que la prohibición de la reelección de la dirigencia sindical resulta inconstitucional.

Los anteriores criterios resultan por demás acertados, los cuales garantizan un mejor ejercicio y protección de la libertad sindical, solo que deberían extenderse a todos los artículos de la Ley Burocrática que pretendan restringirla, tal es el caso del libre ingreso pero no libre salida, tanto de un sindicato como de la Federación de Sindicatos, así como la disposición que le confiere la calidad de única central reconocida por el Estado, sin embargo creo que se va por un buen camino tendiente a lograr el libre ejercicio de la sindicación.

Aunque no hay que dejar de reconocer que como dice el maestro Nava Negrete "para los burócratas federales de base, los sindicatos no son ninguna garantía de su estabilidad laboral y mucho menos un sueldo remunerador cuyo tope por décadas ha fijado el líder de la CTM, en coordinación con el ejecutivo. Es un derecho que está en la letra de la ley pero que sirve de muy poco a los agremiados y en nada a los trabajadores de confianza."¹⁰⁵

En lo que respecta al ámbito internacional, la libertad sindical se encuentra reglamentada y reconocida plenamente en el seno de la Organización Internacional del Trabajo, de la cual México es parte y que como veremos en el capítulo V, los ha ratificado a su conveniencia, en perjuicio de los derechos de los trabajadores al servicio del estado, dichos acuerdos son el 87, 89 y 151, todos ellos de la Organización Internacional del Trabajo.

10. Huelga

La huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que le ley establece, conforme al artículo 92 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado

¹⁰⁵ NAVA NEGRETE, Alfonso. ob. cit. p. 223

Por su parte la fracción X apartado B del artículo 123 Constitucional nos dice que los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga, previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que éste artículo les consagra.

"La huelga no es como se afirma un Derecho, sino un hecho con fondo eminentemente económico, que aparece como instrumento de lucha y que posteriormente el derecho lo acepta y lo legaliza."¹⁰⁶ Postura con la que coincidimos en virtud de que la huelga pretende equilibrar el capital y el trabajo como factores de la producción, situación que no ocurre con los trabajadores del estado, por lo que, si se pretende otorgar este derecho a los burócratas debería limitarse o restringirse, pero no al modo de hacer éste derecho nugatorio como lo hace el artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria

Nos dice el maestro Nava Negrete que "la Constitución y la Ley Laboral reconoce a los trabajadores de base el derecho de huelga, a los de confianza no y la califica como una utopía, irreal, inexistente, virtual y falaz aún para los trabajadores de base."¹⁰⁷

Pero si bien es cierto el derecho de huelga se reconoce para los trabajadores al servicio del Estado, la forma en que la ley burocrática lo ha regulado plantea serias dificultades para poder ejercitarla tratándose de una causal que dada su generalidad y alcances resulta ser prácticamente de imposible realización, lo cual convierte a éste derecho sólo ejercitable virtualmente.¹⁰⁸

La huelga como hemos visto se encuentra prevista constitucional y legalmente como una hipótesis de imposible realización, en virtud de que la

¹⁰⁶ CANTON MOLLER. op. cit. p 193

¹⁰⁷ NAVA NEGRETE, Alfonso. ob. cit. P. 224

¹⁰⁸ Cfr. REYNOSO CASTILLO, Carlos. op. cit. p. 132

violación a los derechos de los trabajadores debe ser: general o sea a todos los trabajadores o cuando menos a las dos terceras partes; se deben violar todos los derechos consignados en el apartado B; y en forma sistemática, o sea más de tres veces, pues lo sistemático implica repetición o hábito de hacerlo.

Lo cual nos lleva a concluir que aunque la ley lo reconozca, el derecho de huelga no es posible ejercerlo en las relaciones del estado con sus trabajadores, tan es así que ningún caso de huelga ha enfrentado el Estado, lo cual corroboramos al no encontrar una sola tesis en la que se haya pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cabe aclarar que no se trata de los requisitos y procedimiento en materia de huelga que regula la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, por resultar ocioso, ya que no es posible su ejercicio, lo que sí señalamos que es un derecho otorgado a los trabajadores de base, que sin embargo, si pudiese ser ejercitable éste derecho también correspondería su ejercicio a los interinatos ilimitados.

CAPITULO IV

CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO

Al respecto Enrique Suire Vázquez nos dice que "hasta antes del primer Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, no existía la estabilidad en el empleo para los servidores públicos. Sin normas protectoras, ya constitucionales, ya secundarias, los nombramientos y los ceses se sucedían en forma libérrima. Tal parecería que el servidor público se fundía hasta confundirse con el mismo servicio público, de tal suerte que sus intereses quedaban firmemente sujetos a los dictados del interés general, en beneficio de la Nación."¹⁰⁹

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la unión previó el establecimiento de condiciones generales de trabajo, en cada unidad burocrática. Al efecto, el Estatuto de 1941 en sus artículos conducentes prevenía que: Artículo 63.- "Las condiciones generales de trabajo se fijarán al iniciarse cada periodo de gobierno, por los titulares de la unidad burocrática afectada oyendo al sindicato correspondiente." Y en su Artículo 64.- "En el acuerdo respectivo se determinarán: la intensidad y calidad del trabajo, las normas que deben seguirse para evitar la realización de riesgos profesionales, las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas, las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previstos y periódico, y las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor regularidad, seguridad y eficacia en el trabajo; y el Artículo 65. "En caso de que los sindicatos de trabajadores objeten substancialmente el acuerdo respecto a las condiciones generales de trabajo, podrán ocurrir ante el Tribunal de Arbitraje, que resolverá en definitiva."

¹⁰⁹ Cfr. ACOSTA ROMERO, et. al. Instituciones de Derecho Burocrático, ob. cit. p. 61

Una diferencia notable se aprecia en la versión estatutaria, frente a la actual, en cuanto que la primera establecía que las Condiciones Generales de Trabajo se fijarían al iniciarse cada periodo de gobierno. La ley vigente no incorporó este criterio de vigencia temporal y en sustitución, dio vida permanente a las Condiciones Generales de Trabajo, permitiendo su revisión periódica cada tres años, a solicitud del Sindicato, acertada en cuanto a la revisión, aunque no coincidimos con la expedición unilateral.

1. Definición

De igual manera que el anterior Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, la ley burocrática no define Condiciones Generales de Trabajo y prefiere mejor señalar de qué manera se fijan.

"Es el conjunto de disposiciones que derivadas de la ley, señalan las particularidades de la prestación del servicio en una dependencia o entidad pública. En un sentido más estricto, es el acuerdo que emite el titular de una dependencia o entidad pública, que contiene el conjunto de normas a que se sujetará la prestación del servicio, por parte de los trabajadores de base."¹¹⁰

Para Reynoso Castillo son aquellas disposiciones que las dependencias establecen por conducto de su titular, teniendo en consideración la opinión del sindicato, mismas que tienen que ver ente otras cosas con la intensidad y calidad del servicio, la prevención de los riesgos profesionales, las disposiciones disciplinarias y las reglas de seguridad y de eficacia en el trabajo y que las Condiciones Generales de Trabajo, hacen las veces de Contrato Colectivo de Trabajo en tanto acto jurídico que funciona como fuente formal de derechos y obligaciones de las partes en la relación laboral burocrática, guardando varias diferencias con aquél¹¹¹

¹¹⁰ Idem. p. 65

¹¹¹ Cfr. REYNOSO CASTILLO, Carlos. ob. cit. p.p. 204-206

En cuanto al periodo de revisión las Condiciones Generales de Trabajo se pueden revisar cada tres años mientras que el Contrato Colectivo de Trabajo se puede revisar cada año en cuanto a salarios y cada dos años de manera integral.

Por su establecimiento en las condiciones Generales de trabajo no existe una negociación propiamente de las mismas, teniendo el titular amplias facultades para fijarlas, por su parte el Contrato Colectivo es revisable, pudiendo ir acompañada de la solicitud por un emplazamiento a huelga para presionar al patrón para lograr un acuerdo durante el periodo de pre huelga.

En las Condiciones Generales de Trabajo los trabajadores pueden objetar su contenido siendo el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el que resuelva, modalidad que no existe en el Contrato Colectivo.

La participación de los trabajadores en los Contratos Colectivos es más amplia, por lo menos formalmente, mientras que en las Condiciones Generales de trabajo se traducen a su mínima expresión. Situación que no ha sido obstáculo para que en los últimos años en algunos sectores de la administración central o descentralizada lleva a cabo en la vía de los hechos, y al margen totalmente de la ley, negociaciones con los sindicatos correspondientes.

Cuando las Condiciones Generales de Trabajo contengan prestaciones económicas deben ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, situación no prevista en los Contratos Colectivos, sin embargo las Condiciones Generales de trabajo no contienen prestaciones económicas, que son negociadas entre la Federación de Sindicatos y el Titular del poder Ejecutivo directamente.

La legislación vigente nos habla de que se tomará en cuenta la opinión del sindicato a diferencia del criterio anterior que decía que únicamente se debería oír al sindicato, lo que origina la creación de la obligación de atender y aplicar en

alguna medida esa opinión sindical. "Vamos pues por el camino de que se llegue a negociar, como un Contrato Colectivo, para crearse las Condiciones Generales de Trabajo"¹¹²,

Al respecto la Organización Internacional del Trabajo emitió el convenio 151 del Derecho de Sindicación y de los procedimientos para determinar las Condiciones de Trabajo en la Administración Pública que establece en su artículo 7º. la plena negociación de las condiciones de trabajo, sólo que dicha convención hasta la fecha no ha sido ratificado por México. Dicho tema se tratará con más amplitud en el siguiente Capítulo

2. Formulación

Las Condiciones Generales de Trabajo se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisarán cada tres años.

Por lo que la emisión de las Condiciones Generales compete, en forma exclusiva al titular de la dependencia y a nadie más. Por lo que se trata entonces de un acto uninominal.

El Estatuto anterior establecía que la fijación de las Condiciones Generales de Trabajo, debía hacerse "oyendo al sindicato", la tesis actual es que se "tome en cuenta" la opinión sindical. Tal parece que la ley ha ido o querido ir más lejos en el grado de participación gremial.

El actual texto en apariencia concede mayor participación al sindicato, pues mientras antes sólo se le escuchaba, ahora debe tomarse en cuenta su opinión.

¹¹² CANTÓN MOLLER, Miguel ob. cit. p.185

No obstante, considero que la intención no es hacer copartícipe al sindicato en la emisión del acto, pues entonces este dejaría de ser uninominal y en obligada consecuencia, las Condiciones Generales de Trabajo pasarían a ser convenciones al estilo de los contratos colectivos de trabajo. En esta tesitura, también dejaría de tener razón legal la acción particular de impugnación sindical, para hacer valer objeciones sustanciales, pues en la falta de firma se tendría a la mano un medio más eficaz para obstruir su expedición.

El deseo es garantizar la existencia de la opinión sindical y que ésta sea considerada por la autoridad, lo que no necesariamente implica su aceptación, sólo su discernimiento. Se pretende asegurar que el punto de vista gremial sea en una primera instancia ponderado por el titular, y en caso de no ser aceptado, el sindicato tendrá expedita la vía ante el Tribunal Burocrático para impugnar la validez de las Condiciones Generales de Trabajo, el que decidirá en definitiva, pues si el legislador hubiera querido corresponsabilizar al sindicato, habría obrado como en la expedición del Reglamento de Escalafón, el cual, según el artículo 49 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: "...se formulará, de común acuerdo, por el titular y el sindicato respectivo." En esta concatenación de ideas, concluyo que la expresión "tomar en cuenta" es más que "escuchar" pero menos que "admitir", aunque pueda darse, pues aquélla no está reñida con el último verbo.¹¹³

Se pretende darle forma a la bilateralidad, cuando después de una coma se señala que se tomará en cuenta la opinión del sindicato. Nos preguntaremos si la opinión es un derecho expreso o la opinión es el derecho a participar, lo cierto es que al cortar la frase con la coma, ello implica que no sea expreso el derecho del sindicato en la fijación, más bien es un derecho secundario sólo para opinar. Por cierto, el precepto es un tanto ambiguo, porque no precisa con exactitud si la opinión es a solicitud del sindicato o si la solicitud a que se contrae es para el derecho a solicitar la revisión.

¹¹³ ACOSTA ROMERO, et. al. Instituciones de Derecho Burocrático, op. cit. p. 66

En la práctica, las condiciones generales de trabajo las fija el titular y sólo escucha la opinión del sindicato cuando lo cree conveniente, en la mayoría de veces se hace, cuando a veces no se hace, lo cierto es que el derecho a opinar no entraña en el fondo el derecho a participar en la fijación de las condiciones generales de trabajo, por ser un derecho que el Estado se lo atribuye como absoluto, e allí la relatividad en el derecho a opinar que se confiere al sindicato.

Porque efectivamente el sindicato sólo opina, y ello no es el derecho a la bilateralidad en la fijación de las condiciones generales de trabajo, porque este derecho es absoluto, para que lo sea en realidad, y no debe estar sujeto a cortapisas ni restricciones. Por ende, la Condiciones Generales de Trabajo que se fijan en las dependencias del gobierno federal, pueden resultar violatorias del derecho constitucional a la bilateralidad, conquista irrenunciable de los trabajadores. Lo cierto es, que en la práctica existen las Condiciones Generales de Trabajo que fijan las condiciones legales mínimas y aquellas máximas que el Estado esté dispuesto a conceder a los trabajadores, pero de ninguna manera las Condiciones Generales de Trabajo en su esencia e incluso finalmente son fijadas por el acuerdo entre los titulares y el sindicato. Pensamos que debe reformarse el citado precepto en el que en forma expresa y sin lugar a dudas se establezca que la fijación de las Condiciones Generales de Trabajo, se hará conjuntamente entre secretaría y sindicato para hacer valer los principios constitucionales de bilateralidad, autonomía y abstracción que debe contener toda norma laboral. Es cierto que conforme al artículo 89 de la ley en cita, los sindicatos tienen el derecho a objetar las Condiciones Generales de Trabajo que fijen los titulares y se entendiera que ello da derecho a la fijación, lo cierto es que a pesar de tener dicho derecho el Estado puede recabar o no su opinión, sin embargo, el derecho es sustantivo, es decir de fondo y debe precisarse desde la expresión originalmente indicada, es decir el derecho a la fijación no a la objeción.¹¹⁴

¹¹⁴ idem. pp. 68-73

3. Revisión

Los trabajadores cuentan en cada dependencia con un documento de trabajo denominadas Condiciones Generales de Trabajo, fijadas por el titular de cada dependencia y tomando en cuenta la opinión del sindicato y a solicitud de éste se revisan cada tres años.

Al respecto es de señalar que a diferencia de los Contrato Colectivos de trabajo que se revisan cada año en cuanto a salario y cada dos años en la demás condiciones, la Condiciones de los burócratas se hacen cada tres años lo que no resulta muy justo, y que como ya se indicó tampoco parece justo que sean fijadas unilateralmente por el titular de la dependencia.

Asimismo los sindicatos que objetaren substancialmente condiciones generales de trabajo, podrán ocurrir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el que resolverá en definitiva.

4. Contenido

La Ley Burocrática establece en su artículo 88 el contenido de las condiciones generales de trabajo en los siguientes términos "Las condiciones generales de trabajo establecerán: I.- La intensidad y calidad del trabajo; II.- Las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales; III.- Las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas. IV.- Las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos, y V.- Las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las

trabajadoras embarazadas; y VI.- Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo."

Fuera de los contenidos económicos que pudiesen ser incluidos y por la facultad de la Secretaría de Hacienda de autorizarlas, los sindicatos respectivos y la dependencia de que se trate realizan al margen de las condiciones Generales de Trabajo convenios paralelos que otorgan más y mejores prestaciones económicas que las consignadas en el documento en cuestión claro ejemplo de ello lo constituyen las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Educación Pública.

5. Efectos

Las condiciones generales de trabajo surtirán efectos a partir de la fecha de su depósito en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Ahora bien, previamente a su depósito y según lo ordena el artículo 91 de la ley burocrática, las Condiciones Generales de Trabajo deben ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando contengan prestaciones económicas que impacten el Presupuesto de Egresos de la Federación. Es así que el Tribunal Federal de Conciliación y arbitraje, es la autoridad, administrativa encargada del depósito del documento aludido, y ante la cual también podrán objetarse por parte del sindicato.

6. Participación de Hacienda

Las condiciones generales de trabajo de cada dependencia serán autorizadas previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación,

cuando contengan prestaciones económicas que signifiquen erogaciones con cargo al Gobierno Federal y que deban cubrirse a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, sin cuyo requisito no podrá exigirse al Estado su cumplimiento.

"La intervención de la citada dependencia, se justifica en virtud de que su autorización es nacida de la necesidad de que exista uniformidad y congruencia en la fijación de prestaciones para los servidores públicos, dentro de un necesario orden institucional, de tal manera que no pueden establecerse disposiciones sin soporte legal, ni mayores prerrogativas que las jurídicamente permitidas. de esto último la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es celoso centinela."¹¹⁵

No coincidimos con el autor en cita en virtud de que pareciera que la secretaria de Hacienda se esta tomando atribuciones que le son propias a la Camara de Diputados, pues es una facultad exclusiva la de aprobar el presupuesto de Egresos de la Federación, facultad otorgada por nuestra Carta Magna, sobre la cual no puede haber legislación alguna.

Por lo que la negociación colectiva está prácticamente negada a lo servidores del estado, pues no se establece la discusión y aprobación bilateral de las condiciones generales de trabajo

Frente a lo anterior, en la práctica han sucedido dos actos: que cada informe anual de gobierno del ejecutivo federal, éste concede soberanamente una serie de beneficios a sus trabajadores, tal como el aumento salarial y que por presiones de los trabajadores, el Sindicato y la Dependencia respectiva celebran no la revisión de las condiciones de trabajo sino acuerdos, muchas veces emergentes.

¹¹⁵ ACOSTA ROMERO, et. al. Instituciones de Derecho Burocrático, op. cit. p. 82

El último caso mayúsculo de desconocimiento a la norma, lo constituye el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa, de 1992, que contiene aspectos económicos y escalafonario que no son contemplados ni en las condiciones laborales, ni en el reglamento de Escalafón, con ello se advierte una separación notable entre la realidad social y económica y el texto legal.

7. De la Secretaría de Educación Pública

El Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Educación Pública de 29 de enero de 1946, fue expedido por el Presidente de la República Manuel Ávila Camacho, cinco años después de la publicación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941; siendo abrogado por el artículo 2º. transitorio de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado en los siguientes términos: "Se abroga el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y se derogan las disposiciones que se opongan a la presente ley, con excepción de aquellas dictadas en favor de los Veteranos de la Revolución como servidores del Estado."

Por lo que siendo abrogado el Estatuto el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo en mención debió seguir la misma suerte que el Estatuto, pues así lo ha establecido la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"REGLAMENTOS, EXTINCIÓN DE LOS, CUANDO SE DEROGA LA LEY CON LA QUE SE VINCULAN, AUN CUANDO SE EMITA OTRA EN IGUAL SENTIDO. La abrogación de una ley acarrea como consecuencia jurídica necesaria la ineficacia de los reglamentos con ella vinculados, por tener éstos carácter accesorio respecto de aquélla y operar, por tanto, el principio general de derecho de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, aun cuando se emita

otra ley en igual sentido. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación Parte : 205-216 Sexta Parte Tesis: Página: 419 Amparo directo 1552/84. Compañía Operadora de Teatros, S. A. 18 de marzo de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: María Antonieta Azuela de Ramírez."

Sin embargo, la Secretaría de Educación Pública las considera vigentes y continua aplicándolas a las relaciones con sus trabajadores, así mismo no han sido puestas al día ni mucho menos revisadas, a pesar de que sus disposiciones vayan en contra del apartado B del artículo 123 Constitucional, y de su Ley Reglamentaria, es así que a la fecha encontramos las siguientes disposiciones contrarias a los ordenamientos aludidos:

□ Inamovilidad

El artículo 6º. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, nos dice que "son trabajadores de base los no incluidos en la enumeración del artículo 5º. (trabajadores de confianza) y que por ello serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable al expediente" y el artículo 9 de las Condiciones Generales de Trabajo nos dice que "ningún trabajador adquirirá el carácter de empleado de base, sino hasta que transcurran seis meses de la fecha de su ingreso con nombramiento definitivo..."

Violentando y siendo contrario a lo que prescribe el artículo 6º. de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, pues en ningún caso condiciona la inamovilidad a la definitividad sino únicamente a: + que no sea trabajador de confianza y + que hayan transcurrido 6 meses para adquirir la inamovilidad de

trascendencia jurídica para poder adquirir la basificación o una estabilidad en el empleo

Por lo que en caso de violentarse lo prescrito en el artículo 6°. De la Ley Burocrática sería procedente el amparo indirecto por inconstitucionalidad del artículo 9°. de las CGT-SEP (derivadas de un estatuto inconstitucional y además abrogado).

□ **Trabajadores de Confianza**

En cuanto a los trabajadores de confianza el artículo 4°. De las Condiciones Generales de trabajo de la SEP, ha sido rebasado por el artículo 5°. De la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ampliando su enumeración

□ **Vigencia.**

En cuanto a la vigencia de las Condiciones Generales de Trabajo, el Reglamento de la SEP da una vigencia de seis años contrario a lo previsto por la Ley Burocrática que establece una vigencia permanente con posibilidad de revisión cada tres años.

□ **Remoción**

El artículo 18 de las Condiciones Generales de Trabajo SEP establece que podrán ser removidos al arbitrio del titular de la dependencia cualquier trabajador de nuevo ingreso antes de cumplir seis meses de servicios contrario a lo previsto en el artículo 6°. De la Ley Burocrática, así como a lo establecido por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Elo por obvias razones, pues ¿cómo se llegaría a la inamovilidad si se removiese a los trabajadores antes de transcurridos los seis meses?, impidiendo por tanto que se les otorgara su estabilidad en el empleo, uno de los más anhelados derechos a que aspiran los trabajadores del Estado.

o **Horas Extras**

Por lo que respecta a horas extras, las CGT en su artículo 31 prohíbe su pago a determinados trabajadores, lo cual es violatorio del artículo 39 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado que establece que las horas extraordinarias de trabajo deberán pagarse con un ciento por ciento más del salario asignado a las horas de trabajo ordinario, además de lo que establece el apartado B del artículo 123 Constitucional. Las horas extraordinarias de trabajo se pagarán con un ciento por ciento más del salario asignado a las horas de jornada ordinaria. Resultando evidente lo contrario que resulta el artículo 31 CGT-SEP, a lo establecido por la Constitución y su Ley Reglamentaria.

o **Prima Dominical**

En cuanto a la prima dominical el artículo 32 CGT condiciona su pago a los días laborados, contrario a lo prescrito por el artículo 90 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, al establecer que todos los trabajadores que laboren en día domingo gozarán de un pago adicional del 25%.

o **Vacaciones**

En cuanto a vacaciones el artículo 48 de las CGT-SEP no paga vacaciones, contrario al artículo 123-B fracción III, V y VI de la Constitución que establece el

derecho a gozar de las vacaciones correspondientes, cuando tengan como mínimo seis meses de servicios.

□ Lo no Previsto

En lo no previsto en las CGT nos dice el artículo 92, será resuelto por la SEP, contrario a lo prescrito en el artículo 11 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, que establece una supletoriedad en orden estricto.

□ Sanciones

Por lo que se refiere a sanciones no previstas en las CGT, el artículo 82 nos dice que las infracciones no comprendidas en el presente capítulo darán lugar a lo que determine la Secretaría teniendo en cuenta la gravedad y los circunstancias que concurran en cada caso, lo que contraría lo dispuesto en los artículos: 13.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales; 14.- Garantía de Audiencia y de exacta aplicación de la ley; 16.- Garantía de legalidad Todos ellos de nuestra Constitución Política, lo cual pone en evidencia la necesidad de revisión y real modificación o elaboración de unas nuevas CGT que permitan y garantizar los derechos de los Trabajadores al servicio del Estado y en nuestro caso a los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública.

Las anteriores consideraciones nos permiten recordar el principio de que si bien en cierto que la ley especial prevalece sobre la general, también lo es que la ley especial no debe contravenir a la ley general (constitución) y en nuestro caso las CGT sí la contradicen.

Finalmente es de mencionar que lejos de que sean las Condiciones Generales de trabajo un documento eficaz y que rijan las relaciones entre la

Secretaría de Educación Pública y sus trabajadores, es un documento que ha sido rebasado en la práctica por la Constitución, Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y demás acuerdos celebrados entre la Dependencia y el Sindicato, los que por supuesto no son dados a conocer a los trabajadores, desconociendo así su contenido y la protección o menoscabo de sus derechos ahí consignados; claro ejemplo de ello lo constituye el acuerdo celebrado entre la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de trabajadores de la Educación en 1998 por el que se basificaría a todos aquellos trabajadores con interinato ilimitado, y que a la fecha no ha sido aplicado, además de que su divulgación y publicación no se realizó, desde luego en perjuicio de los derechos de los trabajadores.

CAPITULO V

TRABAJADORES CON INTERINATO ILIMITADO

Los trabajadores al servicio del estado con interinato ilimitado constituyen un gran número de trabajadores que viven en constante incertidumbre, pues no tienen un puesto de base o mejor dicho aunque de hecho lo tengan, no poseen el nombramiento respectivo y mucho menos el reconocimiento de que también poseen la inamovilidad de que nos habla la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Pese a los acuerdos firmados entre la Secretaría y el Sindicato para su basificación, a la fecha la situación de éstos trabajadores sigue igual, que hace muchos años, los titulares de las dependencias y el mismo sindicato les han dejado rezagados sus derechos, sobre todo la inamovilidad, derecho que pretenden dejar sin efecto en éstos trabajadores y que inclusive no reconocen, no obstante lo establecido por la ley y algunas tesis muy acertadas de la Suprema Corte de justicia de la Nación.

Como se hizo la mención en el marco conceptual, los trabajadores con interinato ilimitado poseen las característica y derechos propios de los trabajadores de base, es así que los mismos tienen un carácter permanente en la prestación de sus servicios, su nombramiento en realidad es indefinido, y poseen todos los derechos que corresponden a los trabajadores de base, es por ello que éstos trabajadores no pueden ser considerados como interinatos pues las características propias es que un interinato: es provisional, no es definitivo, no es permanente, es transitorio, temporal, pasajero, dura poco, no es eterno, no es duradero y es por tiempo determinado.

Los mal llamados interinatos ilimitados en realidad (y en sentido contrario de los interinatos) son definitivos, permanentes, duraderos y es por tiempo indeterminado.

Por ello es imposible la existencia de interinatos ilimitados pues no poseen las características propias del interinato, y en el estudio de nuestra constitución, de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, no encontramos regulada esta figura, ni siquiera mencionado, por su parte las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Educación Pública, hacen alusión al carácter del nombramiento como interino pero nunca ilimitado.

Si el interinato ilimitado no se encuentra regulado en nuestra Constitución, Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y en nuestro ejemplo, ni en las Condiciones Generales de Trabajo SEP, es de cuestionarse su constitucionalidad y legalidad, pues resulta ser una figura no prevista en nuestra legislación y utilizada por los titulares de las dependencias del ejecutivo federal en perjuicio de los derechos de los trabajadores con éste carácter.

Estos trabajadores no tienen un carácter temporal, sino indefinido, los cuales deben equipararse a los de base en virtud de que al no ser un interinato propiamente dicho y por regirse por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado la cual sólo regula a los trabajadores de base, entonces es válido suponer que los mal llamados interinatos ilimitados, son en realidad trabajadores de base, a los que los titulares de cada dependencia violentan sus derechos, siendo uno de los más importantes el de la inamovilidad. Y que como válidamente dice el maestro Italo Morales, Hugo, en su Legislación Burocrática éstos trabajadores adquieren tácitamente el carácter de base.

Al respecto es de aclarar que siendo trabajadores con nombramiento indefinido y con carácter permanente y supuesto que ésta figura no se encuentra prevista en la ley, resulta válido reclamar ante la dependencia respectiva, nombramiento de base o alta en propiedad, ya que aunque los titulares no lo quieran reconocer éstos trabajadores son de base y han adquirido inamovilidad después de 6 meses sin nota desfavorable en su expediente.

Creemos así mismo que el reconocimiento de trabajador de base es meramente formal, pues de hecho lo son y si no se les otorga tal carácter, podría demandarse ante la autoridad jurisdiccional competente el reconocimiento respectivo, pues como veremos más adelante, también pueden ejercitar todas las acciones que corresponden a los trabajadores de base, además que la Ley Burocrática establece que es de la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, los conflictos individuales o sea entre el trabajador y la dependencia respectiva.

Siendo criticable e ilegal tal situación, también lo es que se otorguen licencias ilimitadas en el otro extremo, pues eso desembocaría en una falta de seguridad jurídica total; además de que las licencias también poseen las mismas características de los interinatos y que lo mismo que éstos, aquellas nunca serán ilimitadas o indefinidas.

1. Propuesta de Reforma a la Ley Federal de trabajadores al Servicio del Estado

Con independencia y salvo el criterio de los especialistas en la materia acerca de la elaboración de una nueva Ley Burocrática, resulta imperiosa la necesidad de reformar los diversos artículos que se han tratado en la presente investigación y que rigen las relaciones del Estado con sus trabajadores, en perjuicio de sus derechos y particularmente el de los trabajadores con interinato ilimitado.

Es así que el artículo 1º. de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, artículo que ha sido declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues éstos organismo se rigen por el apartado A del artículo 123 Constitucional en base a su numeral 1, inciso b, fracción XXXI, y la razón es

muy simple pues la inclusión de éstos servidores públicos en el apartado A del artículo 123 Constitucional consagra plenamente sus derechos colectivos a los trabajadores en general, así considerados por su inclusión en el mencionado apartado, tan es así que la Conste ha sostenido el siguiente criterio.

"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTICULO 1º. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL. El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional.

PRECEDENTES Amparo en revisión 1115/93. Ismael Contreras Martínez. 30 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Salvador Castro Zavaleta. Amparo en revisión 1893/94. María

de la Luz Bachiller Sandoval. 30 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1226/93. Francisco Coronel Velázquez. 5 de junio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1911/94. José Luis Rodríguez González. 11 de julio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1575/93. Armando Montes Mejía. 14 de agosto de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el quince de enero en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 1/1996 la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a quince de enero de mil novecientos noventa y seis. Nota: Véase la ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, pág. 42, correspondiente al mes de agosto de 1995. Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Parte : III, Febrero de 1996 Tesis: P./J. 1/96 Página: 52"

Teniendo así éstos servidores públicos un importante arma en la negociación colectiva, siendo el caso de la Huelga y los Contratos Colectivos que tienen posibilidad de negociar, entre otros beneficios que tienen al amparo del apartado A del artículo 123 Constitucional. Por lo que se propone la derogación del artículo 1º. De la Ley Burocrática en lo conducente a los trabajadores de los Organismos Públicos Descentralizados.

El artículo 6º en cuanto establece que: "Son trabajadores de base: Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente."

Debiendo adicionarse en el sentido de precisar e incluir a los trabajadores con interinato ilimitado, pues es de mencionarse que el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión al tratar el tema de la inamovilidad lo hacía en los siguientes términos en su artículo 4º. Los trabajadores no incluidos en la enumeración anterior (trabajadores de confianza) serán de base y por ello inamovibles. Los de nuevo ingreso serán de base, después de seis meses de servicios, sin nota desfavorable en su expediente."

Que si bien es cierto la vigente ley cambió su redacción respecto del Estatuto la esencia es la misma: Pues son de base los no incluidos en la enumeración anterior (trabajadores de confianza) y por ello serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios y sin nota desfavorable en su expediente

Pero ¿cuáles trabajadores?, la ley es muy clara al establecer que los de nuevo ingreso. Sin embargo podría adicionarse al artículo el siguiente párrafo:

"Los trabajadores que estando cubriendo una vacante ilimitada no fueren removidos después de tres años adquirirán por ese solo hecho el carácter de base y la persona que ocupaba la plaza perderá por ello todos sus derechos."

Haciéndose necesaria la adición en virtud de que si bien es cierto la ley reconoce la inamovilidad a todo trabajador después de seis meses de servicios e inclusive antes de su cumplimiento (como veremos más adelante), se presta a malas interpretaciones por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por

ello para evitar tal injusticia se hace necesario plasmarlo en la ley en la esencia propuesta.

En cuanto al nombramiento el artículo 12 de la Ley establece: Los trabajadores prestarán 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."

Y que al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el criterio de que se requiere la existencia del nombramiento para que surja la relación jurídica de trabajo y se considera a una persona como trabajador al servicio del estado, a pesar de la tesis que enseguida citamos:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, SALARIO, DERECHO A PERCIBIRLO AUN CUANDO NO EXISTA NOMBRAMIENTO POR ESCRITO. Ninguna persona debe trabajar sin percibir el salario correspondiente, no siendo obstáculo para ello la inexistencia de un nombramiento por escrito, pues esa circunstancia no es bastante para privar al trabajador de los derechos que la ley le concede, entre los que se encuentran el de percibir un salario por virtud del contrato de trabajo y cuya existencia se presume entre el que presta un servicio personal y el que lo recibe.

Amparo directo 2658/70. Instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del estado. 4 de septiembre de 1970. ponente: María Cristina Salmoran de Tamayo. Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 22, 5a. parte, p. 29"

Es de mencionar así mismo que las Condiciones Generales de Trabajo tienden actualmente a proteger un poco más al trabajador al establecer (en algunos casos) que no será necesaria la existencia del nombramiento.

Por lo que se propone la adición al artículo 12 de la Ley en los siguientes términos: "El trabajador probará la existencia de la relación jurídica de trabajo, además del nombramiento y listas de raya con todos aquellos documentos o elementos que acrediten plenamente su calidad de trabajador al servicio del estado".

En cuanto a la sindicación el artículo 68 que establece: "En cada dependencia sólo habrá un sindicato." Contrario a la fracción X apartado B del artículo 123 Constitucional que establece: "Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes."

No estableciéndose constitucionalmente restricción alguna a la libertad de asociación, pues no establece el número de sindicatos que deberán existir en cada dependencia.

Siendo contrario además al Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, Sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación de 1998, como veremos más adelante.

Por lo que no teniendo razón de ser, apoyándonos en la Constitución, Jurisprudencia y Tratados Internacionales, proponemos su derogación, pues no hay justificación legal ni jurisprudencial para limitar éste aspecto de la libertad sindical.

El artículo 69 en cuanto establece que: "Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueren expulsados." Limitando así la libertad sindical pues ésta se concibe como libre ingreso y libre salida de la asociación, por ello también proponemos su derogación

El artículo 78 al establecer que: "Los sindicatos podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por el Estado." Limitando al igual que los anteriores artículos la libertad sindical al impedir que los sindicatos se afilien a alguna otra federación, distinta de la federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Lo mismo que la fracción V del artículo 79 que prohíbe a los sindicatos adherirse a centrales obreras o campesinas, por las mismas razones proponiendo asimismo su derogación.

El artículo 87 al establecer que: "Las Condiciones Generales de Trabajo se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisarán cada tres años."

Contrario al convenio 151 de la organización Internacional del Trabajo, (no ratificado por México), pero que con base en él proponemos la siguiente reforma al artículo 87: "Las Condiciones Generales de Trabajo se formularán de común acuerdo por el titular de cada dependencia y el sindicato respectivo."

El artículo 89 al establecer que: "Los sindicatos que objetaren substancialmente condiciones generales de trabajo, podrán ocurrir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el que resolverá en definitiva." Pues el sindicato al participar en la elaboración de las Condiciones Generales de Trabajo ya no tendría por qué objetarlas,

Así como el artículo 91 que establece: "Las condiciones generales de trabajo de cada dependencia serán autorizadas previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuando contengan prestaciones económicas que

signifiquen erogaciones con cargo al Gobierno Federal y que deban cubrirse a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, sin cuyo requisito no podrá exigirse al Estado su cumplimiento."

Ya que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no tiene porque aprobar las prestaciones económicas que puedan incluirse, pues constituye una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

En cuanto a la Huelga y procedimiento no podría formularse una propuesta de reforma o adición a la Ley reglamentaria, si la Constitución la restringe, por lo que requiere un análisis de fondo que escapa por mucho a los objetivos de la presente tesis, es por ello que nuestra opinión se limita a mencionar que si bien es un derecho reconocido constitucionalmente a los Trabajadores al Servicio del Estado (del que hipotéticamente están incluidos los trabajadores con interinato ilimitado), su ejercicio, como ya se estudio, resulta imposible es por ello que la calificamos como una hipótesis de imposible realización

2. Acciones y Derechos de los Trabajadores con Interinato Ilimitado

□ Acciones

El Título Sexto de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado establece la procedencia de las acciones y el tiempo que se tiene para ejercerlas, es así que la Ley reconoce las siguientes acciones:

- Las que nazcan de ésta ley
- Las derivadas del nombramiento otorgado a favor de los trabajadores
- De los acuerdos que fijen Condiciones Generales de Trabajo (las cuales prescriben en 1 año)
- Para pedir la nulidad de un nombramiento

- o Para ejercitar el derecho a ocupar la plaza que hayan dejado por accidente o por enfermedad (prescriben en 1 mes.
- o Por despido injustificado
- o Por suspensión injustificada
- o para exigir la reinstalación en su trabajo
- o para exigir la indemnización correspondiente
- o para exigir una plaza equivalente en caso de supresión o la indemnización correspondiente
- o la facultad de los funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores (las que prescriben en 4 meses)
- o para reclamar indemnizaciones por incapacidad provenientes de riesgos profesionales
- o de los dependientes económicos de los trabajadores por riesgo profesional, para reclamar la indemnización correspondiente
- o para ejecutar las resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y arbitraje.

Acciones que bien pueden ejercitar los trabajadores con interinato ilimitado, pues no hay impedimento para ello, tan es así que los trabajadores en estudio están facultados para promover en juicio al igual que los trabajadores de base, resaltando en tales supuestos que la Ley no los excluye. Afirmación que robustecemos con la siguiente ejecutoria del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

"EMPLEOS INTERINOS. OCUPACIÓN DE LOS. (Artículo 48 Fracción III)
 El hecho de que un trabajador ocupe una plaza de base en forma interina, no lo invalida para ocurrir ante éste Tribunal en defensa de sus intereses, pues ésta circunstancia, en manera alguna lo convierte en trabajador de confianza, porque una plaza de base puede ser ocupada en forma provisional, interina, supernumeraria o de plante y de todas maneras la categoría del puesto no varía

(Laudo Expediente No. 21/59, C. Timoteo Castro González Vs. C. Sria. Del Trabajo y Previsión Social.

o Derechos

o Inamovilidad

En primer lugar tenemos la inamovilidad, prevista en el artículo 6º. De la Ley Burocrática, la cual aplica en forma general a todos los trabajadores de nuevo ingreso después de seis meses de servicios y sin nota desfavorable en su expediente.

Es evidente que la inamovilidad es adquirida por todos los trabajadores por estar al servicio del Estado, independientemente del carácter con el cual ingresen, siempre y cuando hayan transcurrido seis meses y sin nota desfavorable en su expediente. Por ello afirmamos que por ejemplo los interinatos (limitados) también adquieren inamovilidad, pues si bien el tiempo considerado debería ser por seis meses normalmente, puede extenderse a más tiempo, el trabajador no podrá ser cesado sino por justa causa, ha adquirido inamovilidad, hasta en tanto no concluya el periodo de tiempo para el que fue contratado, llegado el término, se actualizará la justa causa para ser cesado, pues ha concluido el periodo de tiempo para el que fue contratado, pero antes de la conclusión de dicho término no podrá ser cesado sino por justa causa, pues han adquirido inamovilidad.

Y es que se está confundiendo la inamovilidad con la base, no debiendo ser pues la inamovilidad puede recaer (atendiendo a la clasificación incorrecta de la Ley), sobre un nombramiento Provisional, Interino, Por obra determinada, y Por tiempo fijo

En cuyos supuestos ningún trabajador podrá ser cesado debiendo existir justa causa para ser removido antes del periodo de conclusión de sus encargo. Si

se quiere ver una especie de inamovilidad relativa, quizás provisional pero al fin inamovilidad, la cual es el camino previo al otorgamiento de la base.

Es de mencionar que se establece la facultad de remover a todo trabajador antes de seis meses que interpretado en sentido contrario, después de seis meses ya no podrán remover a todo trabajador, ¿por qué?, simplemente porque han adquirido inamovilidad, la propia ley así lo establece. Lo mismo que las Condiciones Generales de Trabajo, sólo que en algunas malas interpretaciones la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha violentado éste derecho a los trabajadores que en nuestro caso son los interinatos ilimitados.

Ahora bien no obstante la facultad de remover al arbitrio de los titulares, a sus trabajadores antes de que cumplan seis meses de servicios, no pueden hacerlo tan a su libre arbitrio, pues aún dentro de éstos seis meses el titular de la dependencia debe expresar los razonamientos y justificaciones para el cese del trabajador, por lo que dentro de éstos seis meses, desde su ingreso, hasta que los cumpla, deberá expresar el titular una justa causa para el cese del trabajador, pues si ello no fuese así, se impediría que los trabajadores adquirieran la inamovilidad y por tanto se base. Dicho que reforzamos con la acertada tesis que a continuación citamos:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, DENTRO DE LOS SEIS MESES SIGUIENTES A SU DESIGNACIÓN. Si bien es cierto que el artículo 4º. Del Estatuto Jurídico en uno de sus párrafos dispone que lo empleados de nuevo ingreso serán de base, después de seis meses de servicios sin nota desfavorable, independientemente de los servicios que a determinada unidad burocrática haya prestado con anterioridad un empleado y que se acrediten con su expediente personal, debe interpretarse que la disposición legal de referencia no exonera al titular de tener una causa justa para separar a un empleado dentro de los seis meses contados a partir de su designación, esto es alguna causa justa de las ordenadas en el artículo 44 del propio Estatuto jurídico.

Amparo Directo 816/84, Aeropuertos y Servicios Auxiliares. 13 de febrero de 1985. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: Adrian Avendaño Constantino. Precedente: Amparo directo 3322/63. Gustavo Cárdenas Valdez, 7 enero de 1965. Unanimidad de 4 votos, Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.*

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, CUANDO SON DE NUEVO INGRESO. El artículo 6to de la ley federal de los trabajadores al servicio del estado no debe interpretarse en el sentido de obligar al titular de la dependencia burocrática a invocar y demostrar alguna causal de cese de las previstas en el artículo 46 de dicho ordenamiento, cuando separa a un trabajador de nuevo ingreso que no ha cumplido seis meses de Servicios, según el criterio sostenido por esta sala en la tesis número 61, publicada en el informe de 1985, bajo el rubro: trabajadores al servicio del estado, cese de los, dentro de los seis meses siguientes a su designación, pues el citado artículo 6to no remite a las causales de mérito, sino que sólo exige una nota desfavorable en el expediente laboral del trabajador, empero, tampoco cabe interpretar esas disposiciones en el sentido de otorgar facultades ilimitadas al titular de la dependencia para cesar libremente y sin responsabilidad alguna a un trabajador, únicamente porque este no alcanza los seis meses de Servicios, como establece la tesis 63, también de esta sala, publicada en el mismo informe de 1985, bajo el rubro: trabajadores al servicio del estado, inamovilidad de los. cuando adquieren ese derecho los de nuevo ingreso, ya que el precepto en comento no señala exclusivamente el cumplimiento de seis meses de servicio para que el trabajador de nuevo ingreso adquiera el derecho a la inamovilidad, pues también alude a la inexistencia de nota desfavorable en el expediente y este requisito es fundamental para concluir si los Servicios han sido satisfactorios para el titular o no lo han sido: la reflexión detenida del problema jurídico conduce a esta sala a considerar que, a fin de que el titular de una dependencia burocrática pueda cesar, sin responsabilidad alguna, a un trabajador antes de que cumpla seis meses de Servicios, debe necesariamente existir la nota desfavorable que motive dicho cese, esto es, una

situación que redunde en la consideración de que el trabajador no ha prestado sus Servicios en forma satisfactoria para la dependencia, aún cuando dicha nota no quedara comprendida dentro de las causales de cese justificado que prevé el artículo 46 de la Ley Federal del Trabajo burocrático; por tanto, al cesar a un trabajador de nuevo Ingreso el titular deberá invocar y, en consecuencia, demostrar en el juicio, la existencia de esa nota desfavorable para resolver que el cese fue justificado, pues siendo dicho cese una medida grave que trasciende a la estabilidad económica de la familia del trabajador, no puede quedar al capricho del titular, sino reconocer un motivo comprobable objetivamente; de otra manera, se impediría en forma arbitraria que el trabajador de nuevo ingreso pueda llegar a los seis meses de Servicios y alcanzar el derecho a la inamovilidad.

Instancia: Cuarta Sala Fuente: Informe 1987 Parte : Parte II Tesis: Página: 53 Amparo directo 2148/87. Secretario de Educación Pública. 14 de octubre de 1987. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Guerrero Lascars.

El trabajador con interinato ilimitado no puede ser desplazado, ni ser cesado en cualquier tiempo, máxime si estamos hablando de años de servicios, ya que tratándose de los que tienen uno, seis o mas meses de servicios tienen inamovilidad, más aún los trabajadores con interinato ilimitado con años de servicios en la Administración Pública.

Ahora bien suponiendo que el trabajador titular de la plaza, y no digo dueño porque la plaza no entra dentro del patrimonio del trabajador y no es un bien que le pertenezca, regresase a ocuparla, debe otorgarse otra al trabajador que la estaba cubriendo con iguales o mejores características, pues el trabajador con interinato ilimitado ha adquirido derechos frente al Estado, pues ambos son sujetos de la relación jurídica de trabajo. No así como pretende hacer creer la Suprema Corte de justicia de la Nación en la siguiente tesis:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA QUE TENGA DERECHO A LA BASE UN TRABAJADOR INTERINO, ES NECESARIO QUE LA PLAZA SE ENCUENTRE VACANTE EN FORMA DEFINITIVA. Para que pueda otorgarse a un trabajador burócrata un nombramiento de base en una determinada plaza, es necesario que ésta se encuentre vacante definitivamente, pues de otra manera sería ilógico e imposible, física y materialmente, que se le pudiera expedir un nombramiento de esa naturaleza, así pues, la ocupación interina y por un período prolongado de un puesto cuya titularidad corresponde a otro trabajador, no genera derecho a la basificación del reclamante. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Parte :III, Junio de 1996 Tesis: I.4o.T.30 L Página: 969 Amparo directo 977/95. Gabriel Pacheco Gámez. 26 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: José Antonio García Guillén. Secretario: José Manuel Rodríguez Puerto."

Pues se pretende hacer creer que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre el trabajador y la plaza que ocupa, lo cual es una aberración.

Argumenta que no es posible otorgar la plaza por no encontrarse vacante definitivamente, pues que se otorgue otra con iguales características pues los trabajadores con interinatos ilimitados han adquirido derechos frente al Estado no frente a la plaza que ocupan, como pretende hacernos creer nuestro más Alto Tribunal, pues establece que el ocupar una plaza por más de seis meses no genera derecho a basificar lo cual es incorrecto, pues como se ha pretendido explicar el trabajador adquirió derechos frente al Estado no frente a la plaza, afirmar lo contrario implicaría que todos los derechos generados por el trabajador con interinato ilimitado se quedarán en la plaza y se atribuyesen al que pidió la licencia, criterio que a pesar de lo incongruente y aberrante, encontramos en la jurisprudencia al negar derechos a los trabajadores con interinato ilimitados.

Por citar un ejemplo en el que se podría ver tal aberración es el escalafón sistema por medio del cual, los trabajadores ascienden o suben de categoría en una dependencia, por su parte el artículo 48 de la Ley Burocrática establece que tienen derecho a participar en el todos los trabajadores de base (que por participar del escalafón los interinatos ilimitados son considerados o cuando menos equiparados a los trabajadores de base.

El artículo 50 por su parte establece como factores escalafonarios los conocimientos, la aptitud, la antigüedad, disciplina y puntualidad; que si atendiéramos al criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que el trabajador con interinato ilimitado no genera derecho alguno, entonces el derecho de escalafón y sus factores como son la aptitud, antigüedad, disciplina y puntualidad generados por el interinato ilimitado se atribuirían al titular de la plaza o más aún a la plaza y por ser de otro a ese otro, ello originaría como consecuencia que el titular de la plaza hubiese generado derechos sin estar ocupándola, sin prestar el servicio, lo cual resulta incorrecto, el trabajador con interinato ilimitado ha adquirido derechos, derechos que son irrenunciables y que deben ser reconocidos por el Estado.

Por otra parte ¿un interinato ilimitado, es consecuencia de una licencia ilimitada?. La ley no prevé en ningún caso de los enumerados en la fracción VIII del artículo 43 una licencia ilimitada, el término mayor sería por el desempeño de puestos de elección popular o por comisión sindical en cuyo caso estaríamos hablando de tres años. Las Condiciones Generales de Trabajo tampoco permiten las licencias ilimitadas. Y la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las prohíbe en los siguientes términos

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, LOS TITULARES NO ESTÁN AUTORIZADOS A CONCEDERLES LICENCIAS ILIMITADAS. Ningún precepto del Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, autoriza a los Titulares para conceder a los empleados a sus órdenes, licencias

por tiempo ilimitado para separarse del puesto que desempeñan, y una de las razones filosóficas de ese sistema, es la de que por virtud de una licencia de esta índole se realizan efectos de innegable continuidad, que operan de momento a momento, haciendo inciertos e inestables los derechos de los demás trabajadores. Por tanto, si determinado titular concede licencia a un trabajador en las condiciones ya dichas y después, cerciorado de la ilegalidad de este acto lo revoca, colocándose dentro de su verdadera función legal, con ello no lesiona supuestos derechos del beneficiario, porque una prerrogativa otorgada contra el sistema impuesto por el Estatuto no puede generarlos.

Instancia: Cuarta Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación Parte : CXVI Tesis: Página: 560 Amparo Directo en Materia de Trabajo 4819/52. Jesús Grajales Lepe. 18 de junio de 1953. Unanimidad de cinco votos."

Siendo imposible legal y jurisprudencialmente la existencia de licencias ilimitadas en sentido contrario cabe la misma afirmación: es imposible legal y jurisprudencialmente la existencia de interinatos ilimitados, no justificándose en ninguna forma su existencia ya que como vimos en el marco conceptual es imposible la existencia de interinatos ilimitados pues no poseen las características propias del interinato, y en el estudio de nuestra constitución, de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, no encontramos regulada esta figura, ni siquiera mencionado; por su parte las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Educación Pública, hacen alusión al carácter del nombramiento como interino pero nunca ilimitado,

Y simplemente son utilizadas en perjuicio de los derechos laborales de los trabajadores con interinato ilimitado. A los que los titulares de las dependencias creen erróneamente que pueden cesarlos a su arbitrio y sin ninguna responsabilidad, sin embargo si esto ocurriere, aplicarían las disposiciones en caso de despido injustificado pudiendo optar el trabajador por el regreso al trabajo o la indemnización correspondiente.

Ahora bien, si el trabajador "titular" de la plaza que otro esta ocupando con interinato ilimitado no ha regresado con el transcurso de los años, debe ser cesado, pues ninguna hipótesis de las previstas en la Ley les concede licencias ilimitadas para ausentarse de sus labores.

Lo que en la práctica ocurre es que se otorgan licencias por comisión sindical en base a la fracción VIII del artículo 43 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, lo que se traduce en licencias ilimitadas pues los trabajadores acuden año con año a renovarla y si no lo hacen, pues de cualquier modo, no hay ningún problema, éste uso ilegal que se hace en base a la legislación aludida es común en la Administración Pública con la complicidad del sindicato, contrario a la seguridad y estabilidad laboral que los interinatos ilimitados deben poseer.

Es una práctica que debe erradicarse, pues la ley prevé que los trabajadores podrían solicitar licencias por comisión sindical pero por un periodo que no exceda de tres años, tiempo en el cual debe ser renovado el sindicato y con ello todas sus directivas.

Además de que la ley prohíbe todo acto de reelección dentro de los sindicatos, por lo que no sería posible su prorroga como actualmente se utiliza en la Secretaría de Educación Pública.

Por ello si los titulares de la plaza hacen uso de ésta práctica ilegal, lo cual resulta evidente y obvio a todas luces si después de tres años continúan solicitando o gozando de una licencia por comisión sindical, incurrirían en una causa justificada de cese, sin responsabilidad para el Estado, de éste modo varias plazas quedarían vacantes y podrían ser ocupadas por los que las cubren con un interinato ilimitado.

Es de mencionarse que el 15 de mayo de 1998, el entonces secretario General del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Tomás Vázquez Vigil, suscribió un acuerdo con la secretaria de Educación Pública, para basificar a los interinatos ilimitados, según publicación de La Jornada del 15 de mayo de 1998 que en su parte conducente estableció. "Además del incremento salarial al magisterio, el sindicato suscribió un acuerdo con la SEP que determina criterios para basificar a todos los profesores que hasta el momento han cubierto interinatos ilimitados, y definió que se incrementará en ciento por ciento el pago de la prestación denominada "compensación provisional compactable", que se otorgaba a los docentes ubicados en la zona económica 2. "

Por su parte el Universal en la misma fecha estableció. "...Asimismo, de acuerdo con un convenio del SNTE con la SEP serán basificados quienes cubren interinatos ilimitados, mientras que se restringieron los permisos a tres años; los maestros que ya los hayan rebasado deberán regresar a cubrir sus plazas o serán dados de baja. "

De lo que se desprende que al margen de las condiciones Generales de Trabajo se negocian prestaciones económicas y Condiciones de Trabajo que deberían establecerse en el reglamento respectivo para el conocimiento de todos los trabajadores, es así que con éste tipo de acuerdos las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Educación Pública han sido rebasadas y quedado inservibles.

En cuanto a que los trabajadores sólo podrían gozar de permisos hasta por tres años, pone de manifiesto que por encima de la legislación se otorgan licencias por mayor tiempo, así mismo se establece que los trabajadores que gozaran de éstos permisos tendrían que regresar a laborar o serían cesados; esto no se ha llevado a cabo, mucho menos han sido basificados los interinatos ilimitados, debiendo aclarar que el convenio además de no ser posible de conseguirlo, tampoco fue publicado para hacerlo del conocimiento de los trabajadores y que

fuera de las publicaciones periodísticas no encontramos información adicional de éste acuerdo, que sin lugar a duda serviría en juicio o vía reclamación ante la dependencia, para que se otorgase a los interinatos ilimitados su basificación.

o Ascenso

El derecho de un trabajador a ser promovido a un mayor grado en la estructura jerárquica de la dependencia en que presta sus servicios corresponde no sólo a los trabajadores de base sino también a los que ostentan un interinato ilimitado.

Siendo un derecho que por disposición de la Ley corresponde a los trabajadores de base, éste constituye otro elemento para reafirmar que los trabajadores con interinato ilimitado son en realidad de base o cuando menos equiparables, pues la omisión de la expedición del nombramiento de base se atribuye a la dependencia y no a los trabajadores.

El derecho de ascenso por medio del escalafón, se convierte en exigible frente a la dependencia de que se trate, es así que los ilimitados han generado éste importante derecho en el que como ya se mencionó se tomará en cuenta características propias e individuales del trabajador en activo, no características de la plaza, tales como los conocimientos, aptitud, antigüedad, disciplina y puntualidad.

Aspectos que posee y genera el trabajador con interinato ilimitado no el titular de la plaza con licencia, a fin de lo contrario implicaría que los conocimientos, aptitudes, antigüedad, disciplina y puntualidad se atribuyesen a un trabajador con licencia que no se encuentre prestando sus servicios.

Así los trabajadores con interinato ilimitado genera éste derecho, exigible al estado como sujeto de la relación jurídica de trabajo, no es un derecho exigible a

la plaza, por ello es que se otorgan los ascensos en función a las características del trabajador, los cuales dejarán una plaza para ocupar otra. Y este es un derecho del que participan, gozan y pueden exigir los trabajadores con interinato ilimitado.

o Jornada de Trabajo

Por jornada entendemos el tiempo durante el cual el trabajador con interinato ilimitado desempeña su actividad dentro de la Administración Pública. La jornada máxima será de ocho horas, puede ser diurna, nocturna o mixta, de ocho, siete y siete horas y media respectivamente, éstos máximos legales consagrados también constitucionalmente debe ser respetado por los titulares de las dependencias.

Este es un derecho que protege a los trabajadores en general incluidos los interinatos ilimitados, así como a los trabajadores de confianza.

La jornada deberá ser respetada en sus máximos, si excediere del tiempo previsto se considerará trabajo extraordinario y deberá pagarse como lo previene la ley, dicho que reforzamos con la siguiente tesis jurisprudencial:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO, DE LOS MUNICIPIOS Y DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS COORDINADOS Y DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER ESTATAL DEL ESTADO DE MÉXICO. DERECHO AL PAGO DE TIEMPO EXTRAORDINARIO CUANDO DESEMPEÑAN UNA JORNADA SUPERIOR AL MÁXIMO LEGAL. De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 5º, 115, fracción VIII, 123, apartado "B", fracciones I, II y XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 3, 8, 9, 15, 18 a 24 y octavo transitorio, del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal; y, 58, 59, 68, 98 y 99, de la

Ley Federal del Trabajo, estos últimos de aplicación supletoria al precitado Estatuto Jurídico, se infiere que los trabajadores sujetos al mismo, aun los que posean una categoría de confianza, tienen derecho al pago de tiempo extraordinario, cuando desempeñan una jornada que excede al máximo legal de cuarenta y ocho horas a la semana, puesto que si bien es cierto la distribución del horario puede ser convencional; también lo es que esta libertad posee el límite de no escapar al margen establecido. Por tanto, si por necesidades del servicio o, por circunstancias especiales, se pactan turnos de veinticuatro horas de trabajo por veinticuatro horas de descanso, no obstante que exista aceptación del empleado público, ello no implica la renuncia al derecho a percibir sus emolumentos que retribuyan los servicios prestados en exceso a la jornada legal que, por definición constitucional, deben ser considerados como tiempo extraordinario.

Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Parte : III, Febrero de 1996 Tesis: 2a./J. 5/96 Página: 225 Contradicción de tesis varios 24/94. Entre las sustentadas por los entonces Tribunales Colegiados Tercero y Segundo del Segundo Circuito (actuales Segundo en Materias Penal y Administrativa y Primero en Materias Civil y de Trabajo, respectivamente). 11 de agosto de 1995. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosa María Galván Zárate. Tesis de jurisprudencia 5/96. Aprobada por la Segunda Sala de este alto tribunal, en sesión privada de once de agosto de mil novecientos noventa y cinco, por cinco votos de los Ministros: Genaro David Góngora Pimentel, Mariano Azuela Güitrón, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y presidente Juan Díaz Romero"

Es así que los interinatos ilimitados se encuentran protegidos constitucional y legalmente en cuanto a su jornada de trabajo, siendo un derecho más que es exigible al Estado.

o Salario y Otros Beneficios Económicos

El salario es un derecho del cual gozan los trabajadores en general, incluidos los trabajadores con interinato ilimitado, gozando así mismo de las protecciones al salario al igual que sus complementos, quinquenios, sobresueldos, compensaciones, primas, etcétera.

No hay restricción o limitación alguna para el goce de éste derecho para los trabajadores en general y más aún para los interinatos ilimitados el cual puede exigir plenamente en caso de incumplimiento por parte del Estado

Sin embargo es de mencionar que el salario a pesar de no ser embargable las leyes previenen algunos casos en que sí se podrán hacer retenciones o descuentos, como lo vimos en el capítulo respectivo.

o Descanso, Vacaciones y Licencias.

Los descansos son un derecho del que también gozan los trabajadores con interinato ilimitado, así tendrán cinco días de trabajo por dos de descanso, los que marque el calendario oficial, días económicos y vacaciones. Así como de licencias, que pueden ser con o sin goce de sueldo, tal es el caso de las trabajadoras embarazadas, por enfermedad, etcétera, dependiendo de la situación del trabajador, derechos reglamentados plenamente en la Ley Federal de Trabajadores del Estado y en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores del Estado, encargada de la Seguridad Social de los Burócratas, así mismo ésta regulación la encontramos en las Condiciones Generales de Trabajo, derechos de los que gozan plenamente los trabajadores con interinato ilimitado pues en ningún caso les son restringidos éstos derechos.

Es de reafirmar que es en el caso de las licencias donde encontramos las injusticias a que hemos hecho mención, las cuales se prestan a corrupción y originan los tan injustos y mal llamados interinatos ilimitados.

o Permuta

Consiste en el cambio de empleos que efectúan los trabajadores a través del sistema denominado escalafón, derecho que también asiste a los trabajadores con interinato ilimitado y del que pueden hacer uso en el momento que quieran.

Al respecto el Reglamento de Escalafón de la Secretaría de Educación Pública establece que siempre y cuando tengan el dictamen respectivo y cuando uno o ambos no se encuentren en periodo prejubilatorio o de pensión, requisitos que de ningún modo menoscaban el derecho de los trabajadores en mención.

o Seguridad e Higiene

Constituye un derecho para los trabajadores, incluidos los interinatos ilimitados y una obligación para el Estado proporcionar instalaciones adecuadas para la prestación del servicio, es así que con la seguridad e higiene se busca salvaguardar la salud y vida de los trabajadores al servicio del estado, derecho que como los anteriores también gozan los trabajadores con interinato ilimitado.

o Seguridad Social

Prevista en la fracción XI del apartado B del artículo 123 Constitucional establece un grupo de derechos a favor de los trabajadores al servicio del estado en general, hasta los trabajadores de confianza gozan de éste derecho, más aún

los trabajadores con interinato ilimitado, por lo que se proporcionará bienestar a los trabajadores y sus familias

o Libertad Sindical

La libertad sindical, como vimos, se traduce en libre ingreso y salida; libertad de asociación y disolución, derechos que la Ley Burocrática restringe y con lo cual no estamos de acuerdo, pero que dentro de esas limitaciones, la sindicación concebida para los trabajadores del Estado aplica en forma general, es decir para todos, por lo que la restricción aplica a todos los trabajadores, es así que con todo y sus limitaciones la libertad sindical es ejercitada por los trabajadores al servicio del estado. Derecho del que también gozan los trabajadores con interinato ilimitado.

o Huelga

Establece la Ley que se trata de la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que la misma establece.

Así la huelga constituye un derecho reconocido a los trabajadores, un instrumento que utilizan para la defensa de sus intereses, derecho que si pudiese ejercitarse, podrían utilizarlo plenamente los trabajadores con interinato ilimitado, pues no hay impedimento para ello, pero reafirmamos que ésta figura constituye en la ley una hipótesis de imposible realización. Del análisis anterior se desprende y se puede concluir válidamente que los trabajadores con interinato ilimitado gozan plenamente de todos los derechos consignados y previstos para los trabajadores de base, pues no hay impedimento constitucional, legal o jurisprudencial y que por intereses personales los titulares de las dependencias pretenden restringirlos.

No siendo el caso de los trabajadores de confianza quienes únicamente gozan de la protección al salario y beneficios de la seguridad social que en comparación con los interinatos ilimitados se encuentran por debajo de ellos pues poseen los mismos derechos de los que gozan los trabajadores de base y les es aplicable así mismo la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado

Se requiere por tanto reformar la Ley Burocrática en los términos apuntados, para que así se garantice sin lugar a dudas y sin que se preste a interpretaciones que redunden en perjuicio de los trabajadores, los derechos de los interinatos ilimitados.

Así desde sus primeros artículos la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del estado no excluye de su aplicación a los Interinatos ilimitados, que como ya mencionamos la frase es un pleonismo, mucho menos son de los enumerados en el artículo 5º. Por lo que se rigen y aplica en su totalidad la ley burocrática, concediéndoseles todos los derechos y acciones previstos en la misma sin menoscabo de alguno o alguna para reclamarlos ante el Tribunal competente.

3. Necesaria Elaboración de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Educación Pública

Como hemos visto en el capítulo anterior las Condiciones Generales de trabajo de la Secretaría de Educación Pública de 1946, han sido rebasadas tanto por acuerdos celebrados entre la secretaría y el sindicato, como por la misma Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, inclusive por la propia Ley Suprema, situación que no debe continuar pues su vigencia atenta contra la legislación en comento y vulnera los derechos de los trabajadores en la mencionada dependencia, siguen siendo aplicadas y utilizadas hasta la fecha, a pesar de que debieron haber seguido la suerte del Estatuto de los Trabajadores al

Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, su falta de adecuación a las necesidades actuales de los trabajadores o tan sólo para ponerla acorde con la legislación burocrática. Ponen de manifiesto que las mismas no han sido revisadas como lo establece la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y en consecuencia no han sido puestas al día.

En opinión de las autoridades de la Secretaría de Educación Pública el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de su personal, es el vigente desde su publicación en el diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1946 y rige para todos los trabajadores, directivos y funcionarios de la secretaría.

A la fecha el mencionado reglamento se encuentra vigente, a pesar de que el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión fue abrogado por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, además de que contiene disposiciones contrarias a la Ley Burocrática que redundan en perjuicio de los derechos de los trabajadores de la Educación y más de sesenta años de vigencia hacen necesaria la elaboración de unas nuevas Condiciones que se encuentren acordes con la legislación vigente.

4. Tratados Internacionales

El artículo 133 constitucional establece que la Constitución, las Leyes Federales que emanen de la misma y los tratados Internacionales celebrados por el Presidente de la República, ratificados por el senado serán la Ley Suprema de toda la Unión y por tanto obligan, en los términos apuntados a su cumplimiento. Por su parte la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los Tratados Internacionales se encuentran por encima de la leyes federales y por tanto prevalecerán éstos sobre aquéllas, es así que dichos

tratados forman parte de nuestra legislación y constituyen derecho vigente, claro, siempre y cuando sean ratificados por el Senado, por lo que si la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado contraviene un tratado internacional, deberá prevalecer éste último

México forma parte de organismos internacionales en cuyo seno se adoptan medidas, acuerdos, tratados o convenios que forman parte del derecho mexicano y que por tanto le serán obligatorios a los habitantes de su territorio. Es así que nuestro país forma parte de la Organización Internacional del Trabajo, teniendo representación en sus conferencias en las que se adoptan convenios que si son ratificados por México le serán obligatorios.

En materia de derecho del trabajo y particularmente en lo referente a nuestro tema, los siguientes convenios han otorgado importantes derechos a los trabajadores en general y a los trabajadores al servicio del estado, en algunos casos han sido ratificados por México y en otros tantos no, siendo que si los convenios surgieron del consenso de los miembros de la organización deberían ser obligatorio, aunque es el Senado el encargado de ratificarlos, debería ejercerse algún tipo de presión por las Federaciones de Trabajadores, particularmente la de los Trabajadores del Estado para la ratificación de dichos instrumentos, y se reforme la legislación secundaria que vendría a concretizar en más beneficios para éstos trabajadores:

- 151 Sobre las Relaciones de Trabajo con la Administración Pública de 1978

En cuanto a las Condiciones generales de trabajo, contiene importantes disposiciones a favor de los trabajadores, es un convenio que aún no ha sido ratificado por México y que otorga el carácter negociador de las Condiciones Generales de Trabajo en su artículo 7º. el cual establece que:

"Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones."

Situación contraria a lo que previene el artículo 87 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, el cual establece: "Las Condiciones Generales de Trabajo se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisarán cada tres años."

Es de recordar, por otra parte que el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión en su artículo 63 establecía que: "Las Condiciones Generales de Trabajo se fijarán al inicio de cada periodo de gobierno, por los titulares de la unidad burocrática afectada, oyendo al sindicato correspondiente."

Es evidente que la tendencia después del Estatuto es ir modificando paulatinamente éste derecho, pues primeramente se estableció que se debía oír al sindicato, ya con la Ley Burocrática se estableció que se debería tomar en cuenta la opinión del sindicato y ya internacionalmente en 1981, fecha en que entró en vigor el Convenio en mención, se estableció la negociación entre los titulares de la administración Pública y sus trabajadores.

Sin embargo México no ha ratificado dicho convenio que establece un importante derecho: el de negociación de las Condiciones Generales de Trabajo de los trabajadores al Servicio del Estado, por lo que se hace necesaria su ratificación y la consecuente reforma del artículo 87 de la Ley Federal de

Trabajadores al Servicio del Estado, que en una aproximación y en base a lo que se establece para el escalafón pudiese quedar de la siguiente manera:

Artículo 87.- "En cada dependencia se expedirán Condiciones Generales de Trabajo, conforme a las bases establecidas en el presente capítulo, las que se formularán de común acuerdo por el titular y el sindicato respectivo."

Aunque de nada valdría la reforma planteada si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sigue autorizando su contenido económico, pues ¿para qué serviría la negociación, si es otra la autoridad que debe autorizarlas?, en todo caso la negociación no sería con el titular de cada dependencia, sino al parecer con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con quien se tendrían que negociar las Condiciones Generales de Trabajo, aunque bien se puede proponer en el presupuesto para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto, aprobado en última instancia por la Cámara de Diputados, en base a la fracción IV del artículo 74 Constitucional.

Además el artículo 75 de nuestra Constitución establece que "la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la Ley que estableció el empleo."

Y en tal caso cabría preguntarse si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejerce atribuciones como la de autorizar las prestaciones económicas de los Trabajadores al Servicio del Estado, siendo una facultad que constitucionalmente le corresponde a la Cámara de Diputados; es por ello que como complemento o necesaria inclusión de la negociación de las Condiciones Generales de Trabajo, se derogue el artículo 91 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, que establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público deberá autorizar las Condiciones Generales de Trabajo, cuando contengan prestaciones económicas.

Así mismo establece entre otras disposiciones la plena protección de los derechos de sindicación de los empleados públicos.

Los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, gozarán de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical, a reserva solamente de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones.

o 87 Sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación de 1948

En cuanto a la libertad sindical el Convenio en cita sí fue ratificado por México y consagra la plena libertad de los trabajadores para formar las organizaciones que consideren pertinentes, así el artículo 2º. establece:

"Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas. "

Lo cual se encuentra en evidente contradicción con el artículo 68 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado al establecer que; "En cada dependencia sólo habrá un sindicato."

Más aún la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado inconstitucional el citado artículo al establecer que la sindicación única establecida en el artículo 68 viola la libertad sindical consagrada en la fracción X, apartado B del artículo 123 constitucional.

Con fundamento en la fracción X apartado B artículo 123 Constitucional, Jurisprudencia y el presente Convenio que es Ley Suprema en México deberá derogarse la disposición en comento.

Por su parte el artículo 3º de la Convención establece que: "Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal."

Sin embargo, resulta en nuestra práctica que los sindicatos de trabajadores al Servicio del Estado ceden a las pretensiones del Estado y no representan realmente un grupo en lucha por mejorar los derechos de los trabajadores.

Su artículo 5º. Establece así mismo que: "Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores."

Sólo que el artículo 78 de la Ley Burocrática establece que: Los sindicatos podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por el Estado." Disposición que resulta contraria al convenio por lo que al igual que el anterior artículo se propone su derogación.

En nuestro país no se han adoptado las medidas necesarias tendientes a garantizar el libre ejercicio del derecho de sindicación, como sería con las reformas pertinentes a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Otro de los artículos de la Ley Burocrática que transgrede la libertad sindical de los trabajadores al servicio del estado es el 69 que establece la imposibilidad de un trabajador sindicalizado de salir de él, y visto que el convenio en mención garantiza plenamente la libertad sindical dicho artículo no tiene razón de ser.

Finalmente el artículo 4º de la convención establece que: "Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa. La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio."

Sólo que el artículo 83 de nuestra Ley Burocrática faculta al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a cancelar su registro, contrario al artículo 4º en cita.

Por lo que se requiere congruencia de nuestra legislación con los tratados internacionales, máxime si México al ratificarlo se obligó a ello.

□ 89 Sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva de 1949

El presente convenio no ha sido ratificado por México, pero al igual que los anteriores contienen importantes derechos que aplican a los trabajadores del Estado.

En su articulado establece que: "Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración. Se consideran actos de injerencia, en el sentido del presente artículo, principalmente, las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores, con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores."

"La legislación nacional deberá determinar el alcance de las garantías previstas en el presente Convenio en lo que se refiere a su aplicación a las fuerzas armadas y a la policía. De acuerdo con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de este Convenio por un Miembro no podrá considerarse que menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes, que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía las garantías prescritas en este Convenio. "

El presente Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto.

Pero se infiere que resulta aplicable también a los trabajadores al servicio del estado a excepción de las fuerzas armadas, policía y funcionarios, y que fuera de ellos apara a los demás trabajadores.

Las anteriores Convenciones ponen de manifiesto que no se hace distinción respecto a si es trabajador de base o ilimitado sino que utiliza como término genérico el de empleado público, protegiendo por tanto a los interinatos ilimitados,

de los cuales no encontramos tal figura en el ámbito internacional y que ha escapado a la regulación de las Condiciones Generales de Trabajo, de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, Tratados Internacionales e inclusive a nuestra Constitución, considero que el principio del derecho laboral que en caso de duda a favor del trabajador, entonces podríamos considerar a los interinatos ilimitados como una violación flagrante a las Condiciones Generales de Trabajo, Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y Constitución, pues en realidad éstos trabajadores son de base.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Los constituyentes de 1917 no hicieron distinción alguna entre Trabajadores al Servicio del Estado y trabajadores en general, pues no expresaron argumento alguno por el que se infiriera lo contrario, por lo que el artículo 123 Constitucional debía regir para todos los trabajadores, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecería que los Trabajadores al Servicio del Estado no estaban contemplados en el artículo en comento, sino por las leyes del servicio civil que se expedieran, las cuales nunca llegaron a expedirse, y más aún, la ley reglamentaria del original artículo 123 los excluiría de su aplicación, así los trabajadores del Estado quedarían rezagados y sin más protección que la consignada en el artículo 5º. Constitucional, situación que duraría por varios años y que terminaría con la expedición del decreto del Presidente Abelardo Rodríguez y del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, culminando con la vigente Ley Federal de trabajadores al servicio del estado, ordenamientos que contemplaron los derechos de los burócratas, concretamente a los trabajadores de base, sin excluir en alguno de ellos, pero tampoco regulando en alguna forma, a los interinatos ilimitados, por lo que al serles aplicables los mencionados ordenamientos deben considerarse como trabajadores de base, pues conforme a una interpretación histórica la ley no distinguió a los trabajadores en mención.

SEGUNDA: Los derechos de los Trabajadores al Servicio del Estado que consigna la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado para los trabajadores de base, les asisten a los interinatos ilimitados, sin restricción alguna inclusive la inamovilidad, derecho que no quieren reconocer los titulares de las dependencias, y que en este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, dentro de los seis meses y aún en el caso de los interinatos, el titular de la dependencia debe tener una justa causa para cesarlo, debiendo expresar los razonamientos necesarios para justificar el despido.

Los términos interinato limitado e interinato ilimitado son incorrectos, el primero un pleonismo, y el segundo una aberración, pues del estudio realizado, se concluye que los interinatos, por su misma naturaleza son limitados, o sea provisionales, resultado por tanto que inclusive gramaticalmente es imposible la existencia de interinatos ilimitados, al igual que en el otro extremo, es decir, las licencias ilimitadas, las cuales no se encuentran previstas en ordenamiento alguno siendo contrarias además al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los trabajadores con interinatos ilimitados en realidad son de base, pues poseen las características propias de éstos trabajadores, o sea la permanencia en la prestación del servicio y su nombramiento en realidad es indefinido, además de que no podría permitirse que a éstos trabajadores fueran inciertos e inestables sus derechos por tiempo indefinido

Constituyen un gran número de trabajadores que viven en constante incertidumbre, pues no tienen un puesto de base o mejor dicho aunque de hecho lo tengan, no poseen el nombramiento respectivo y mucho menos el reconocimiento de que también poseen la inamovilidad de que nos habla la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Como se hizo la mención en el marco conceptual, los trabajadores con interinato ilimitado poseen las característica y derechos propios de los trabajadores de base, es así que los mismos tienen un carácter permanente en la prestación de sus servicios, su nombramiento en realidad es indefinido, y poseen todos los derechos que corresponden a los trabajadores de base, es por ello que éstos trabajadores no pueden ser considerados como interinatos pues las características propias es que un interinato: es provisional, no es definitivo, no es permanente, es transitorio, temporal, pasajero, dura poco, no es eterno, no es duradero y es por tiempo determinado.

Los mal llamados interinatos ilimitados en realidad (y en sentido contrario de los interinatos) son definitivos, permanentes, duraderos y es por tiempo indeterminado, además la continuidad y permanencia en el servicio es nota distintiva de los trabajadores de base, y que de igual forma ocurre con los trabajadores en mención.

Por ello es imposible la existencia de interinatos ilimitados pues no poseen las características propias del interinato, y en el estudio de nuestra constitución, de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, no encontramos regulada esta figura, ni siquiera mencionado, por su parte las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Educación Pública, hacen alusión al carácter del nombramiento como interino pero nunca ilimitado.

Si el Interinato ilimitado no se encuentra regulado en nuestra Constitución, Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y en nuestro ejemplo, ni en las Condiciones Generales de Trabajo SEP, es de cuestionarse su constitucionalidad y legalidad, pues resulta ser una figura no prevista en nuestra legislación y utilizada por los titulares de las dependencias del ejecutivo federal en perjuicio de los derechos de los trabajadores con éste carácter.

Estos trabajadores no tienen un carácter temporal, sino indefinido, los cuales deben equipararse a los de base en virtud de que al no ser un interinato propiamente dicho y por regirse por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, la cual sólo regula a los trabajadores de base, entonces es válido suponer que los mal llamados interinatos ilimitados, son en realidad trabajadores de base, a los que los titulares de cada dependencia violentan sus derechos, siendo uno de los más importantes el de la inamovilidad; trabajadores que adquieren tácitamente el carácter de base, por ello no pueden seguir violentándose los derechos de estos trabajadores.

Al respecto es de aclarar que siendo trabajadores con nombramiento indefinido y con carácter permanente y supuesto que ésta figura no se encuentra prevista en la ley, resulta válido reclamar ante la dependencia respectiva, nombramiento de base o alta en propiedad, ya que aunque los titulares no lo quieran reconocer éstos trabajadores son de base y han adquirido inamovilidad después de seis meses sin nota desfavorable en su expediente.

Creemos así mismo que el reconocimiento de trabajador de base es meramente formal, pues de hecho lo son y si no se les otorga tal carácter, podría demandarse ante la autoridad jurisdiccional competente el reconocimiento respectivo, ya que también pueden ejercitar todas las acciones que corresponden a los trabajadores de base, además que la Ley Burocrática establece que es de la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, los conflictos individuales o sea entre el trabajador y la dependencia respectiva.

Siendo criticable e ilegal tal situación, también lo es que se otorguen licencias ilimitadas en el otro extremo, pues eso desembocaría en una falta de seguridad jurídica total; además de que las licencias también poseen las mismas características de los interinatos y que lo mismo que éstos, aquellas nunca serán ilimitadas o indefinidas.

Así mismo, las acciones que pudiesen ejercitar los trabajadores de base al Servicio del Estado, también pueden ser ejercitadas por los trabajadores con interinato ilimitado, pues no hay impedimento alguno para ello, estando facultados para promover en juicio al igual que los trabajadores en general.

TERCERA: Siendo las Condiciones Generales de Trabajo SEP las que seguimos y analizamos, debemos reafirmar la necesaria elaboración del citado documento, pues su vigencia contraría la legislación vigente, vulnerando los derechos de los trabajadores en comentario. Así mismo resulta imperativa la firma

de los tratados internacionales que en la materia no se han ratificado y que otorga el carácter negociador a las Condiciones Generales de Trabajo.

Pese a los acuerdos firmados entre la Secretaría y el Sindicato para su basificación, a la fecha la situación de éstos trabajadores sigue igual, que hace muchos años, los titulares de las dependencias y el mismo sindicato les han dejado rezagados sus derechos, sobre todo la inamovilidad, derecho que pretenden dejar sin efecto en éstos trabajadores y que inclusive no reconocen, no obstante lo establecido por la ley y algunas tesis muy acertadas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las Condiciones Generales de trabajo de la Secretaría de Educación Pública de 1946, han sido rebasadas tanto por acuerdos celebrados entre la secretaria y el sindicato como por la misma Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado inclusive por la propia Ley Suprema, situación que no debe continuar pues su vigencia atenta contra la legislación en comento y vulnera los derechos de los trabajadores en la mencionada dependencia, siguen siendo aplicadas y utilizadas hasta la fecha, a pesar de que debieron haber seguido la suerte del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, su falta de adecuación a las necesidades actuales de los trabajadores o tan sólo para ponerla acorde con la legislación burocrática, ponen de manifiesto que las mismas no han sido revisadas como lo establece la ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y en consecuencia no han sido puestas al día, y más de sesenta años de vigencia hacen necesaria su elaboración.

CUARTA: Con independencia y salvo el criterio de los especialistas en la materia acerca de la elaboración de una nueva Ley Burocrática, resulta imperiosa la necesidad de reformar en los términos propuestos en el Capítulo V los siguientes artículos: 1º. Al incluir a los organismos públicos descentralizados; 6º. Para precisar e incluir en este derecho a los interinatos ilimitados y evitar incorrectas interpretaciones; 12; en cuanto al nombramiento como único medio

para acreditar la existencia de la relación jurídica de trabajo; 68 al limitar la libertad sindical ordenando la existencia de un solo sindicato; 69 al no permitir la salida de la agrupación sindical; 78 al establecer la única central a la que podrán adherirse los sindicatos; 87 que impide el carácter negociador de las Condiciones Generales de Trabajo; 91 al establecer que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorice las Condiciones Generales de Trabajo cuando contenga prestaciones económicas.

En cuanto a la libertad sindical, a pesar de haber un convenio internacional ratificado por México, no ha sido puesta al día nuestra legislación por lo que se requiere concretizar éste derecho internacional.

QUINTA: Así mismo, la necesaria reforma de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, ya no puede seguir postergándose, aunque sea mínimamente en los términos apuntados, pues los derechos de los trabajadores deben ser respetados y reconocidos plenamente por los titulares, debiendo terminarse con el abuso que se ha hecho por tanto tiempo de los interinatos ilimitados. Pues no habiendo restricción Constitucional, legal o jurisprudencial que restrinja a los interinatos ilimitados, los mismos derechos que a los trabajadores de base, les deben ser reconocidos y aceptados plenamente.

SEXTA: En cuanto a Tratados Internacionales, algunos ratificados por México, se pone de manifiesto que no se hace distinción respecto a si es trabajador de base o ilimitado sino que utiliza como término genérico el de empleado público, protegiendo por tanto a los interinatos ilimitados, de los cuales no encontramos tal figura en el ámbito internacional y que ha escapado a la regulación de las Condiciones Generales de Trabajo, de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, Tratados Internacionales e inclusive a nuestra Constitución, considero que el principio del derecho laboral que en caso de duda a favor del trabajador, entonces podríamos considerar a los interinatos ilimitados como una violación flagrante a las Condiciones Generales de Trabajo, Ley Federal

de Trabajadores al Servicio del Estado y Constitución, pues en realidad éstos trabajadores son de base.

SÉPTIMA: Finalmente, en cuanto a la posibilidad planteada por varios estudiosos de la materia en el sentido de un artículo 123 sin apartados, es posible, en virtud de que del estudio realizado es viable dicha propuesta, pues no habría impedimento alguno para su reforma, y en lo único que se limitarían dichos derechos sería lo referente a la huelga.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Porrúa, México 1999.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa México 1995
3. ACOSTA ROMERO, Miguel. et. al. Instituciones de Derecho Burocrático, Memorias del Segundo Congreso Nacional de Derecho Burocrático, Editorial Porrúa, México 1987
4. ARROYO HERRERA, Luis. Legislación Educativa Comentada. Porrúa, México 1996
5. BARAJAS MONTES DE OCA, Derecho del trabajo. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1998
6. BORREL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del derecho Mexicano del Trabajo. Cuarta Edición. Sista, México 1995
7. DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo. Quinta Edición. Porrúa, México 1985
8. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Trigésima edición. Porrúa, México 1998
9. CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático, Segunda Edición. Pac, México 1985
10. CHUAYFFET CHEMOR. Derecho Administrativo, UNAM, México 1977.
11. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo derecho Mexicano del Trabajo, Décimo sexta Edición, Porrúa, México 1999.
12. DÁVALOS, José. Tópicos Laborales. Tercera Edición, Porrúa, México 2000
13. DELGADILLO GUTIÉRREZ, El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Cuarta Edición. Porrúa, México 2001
14. DELGADO MOYA, Rubén. El Derecho Social del Presente. Porrúa, México 1977.
15. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésimo segunda Edición, Porrúa. México 1987

16. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Quincuagésima edición, Porrúa, México 1998
17. GARCIA OVIEDO, Carlos. Derecho Administrativo. Novena Edición EISA, México 1986
18. GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Décimo octava Edición. Porrúa, México 1974
19. LARES TEODOSIO, Lecciones de Derecho Administrativo. Fondo de Cultura Económica, México 1991
20. MARTÍNEZ MORALES, R. Derecho Administrativo. "Segundo Curso". Décimo tercera Edición, Harla, México 2000
21. MELÉNDEZ GEORGE, León La Unificación del Sistema de Justicia Laboral. Porrúa, México, 2000
22. MORALES PAULIN, Carlos. Derecho Burocrático. Porrúa, México 1998.
23. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Fondo de Cultura Económica México 1996
24. OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo Séptima Edición, Porrúa, México 1996
25. PALAVICINI, Felix. Historia de la Constitución de 1917. Tomo II, Tribunal Superior de justicia México 1992
26. PATIÑO CAMARENA, Instituciones del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Oxford Universiti Press, México 1999
27. REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Porrúa, México 1999
28. SÁNCHEZ GOMEZ, Primer Curso de Derecho Administrativo. Porrúa, México 1998.
29. SANTOS AZUELA, Hector. El sindicalismo en México, Porrúa, México 1994
30. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I Décimo cuarta Edición. Porrúa, México 1998.

31. TENA RAMÍREZ Leyes Fundamentales de México. 1808-1998, Vigésimo primera Edición. Porrúa, México 1998
32. TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo Cuarta Edición. Porrúa, México 1978
33. TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho administrativo del Trabajo, Tomo I Segunda Edición. Porrúa México 1973
34. TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE Actualización en Derecho Burocrático, México 1999

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, undécimo trigésimo octava Edición. Porrúa. México 2001
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, colección Popular, Ciudad de México, serie Textos Jurídicos IJJ UNAM, México 1990
3. Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917
4. CONVENIO 151 Sobre las Relaciones de Trabajo con la Administración Pública de 1978
5. CONVENIO 89 Sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva de 1949
6. CONVENIO 87 Sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación de 1948
7. Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, (en vigor en México desde el 23 junio 1981)
8. Legislación Burocrática Federal. legislación, doctrina y jurisprudencia, comentada por HERRÁN SALVATI Segunda Edición. Porrúa, México 1998
9. Legislación Federal del Trabajo Burocrático, comentada por TRUEBA URBINA, Alberto, Trigésimo novena Edición. Porrúa, México 2000
10. Legislación Burocrática. comentada por MORALES SALDAÑA, Hugo Italo. Pac, México 1998.

11. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión D.O.F. 5 de diciembre de 1938
12. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión D.O.F. 17 de abril de 1941
13. Ley del Seguro Social D.O.F. 21 de diciembre de 1995
14. Ley Federal del Trabajo, comentada por TRUEBA URBINA, Alberto octogésima edición, Porrúa. México 1999
15. Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo SEP D.O.F. 29-enero-1946
16. Reglamento de Escalafón de la Secretaría de Educación Pública, D. O. F. 19 de diciembre de 1973
17. Normas que regulan la Jornada y Horarios de Labores en la Administración Pública. D.O.F. 15 de mayo de 1999.
18. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.
19. Lineamientos Generales que Regulan el Sistema de Administración de Personal de la Secretaría de Educación Pública, Circular 800, 25 de mayo de 1994
20. Jurisprudencia del Semanario Judicial de la Federación

HEMEROGRAFÍA

1. "Base Para los Interinos" La Jornada, 15 de mayo de 1998, p. 53
2. "Alza salarial de 19% y 8% más en prestaciones al magisterio" El Universal, 15 de mayo de 1998. p. 80

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

1. CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo IV Vigésima. Edición, Buenos Aires Argentina, 1986
2. DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Vigésimo séptima. Edición, Porrúa, México 1999

3. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XVI, Diskill, Buenos Aires Argentina 1990
4. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS Diccionario Jurídico Mexicano. Vigésimo quinta Edición. Porrúa, México 2001
5. PALOMAR MIGUEL, J. Diccionario para Juristas, Tomo I y II. Porrúa. México 2000

INTERNET

1. www.seic.sep.gob.mx Página de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica
2. www.sep.gob.mx Página de la secretaría de Educación Pública
3. www.cdhu.gob.mx Página de la Cámara de Diputados, del H Congreso de la Unión
4. www.scjn.gob.mx Página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Vrb
