



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA  
SEGURIDAD SOCIAL**

**“EL TRABAJADOR DE BASE Y LA NUEVA  
MODALIDAD DE TRABAJADOR DE CONTRATO  
LIMITADO PARA LOS MAESTROS DE  
PRIMARIA AL SERVICIO DE LA SECRETARIA  
DE EDUCACIÓN PÚBLICA”**

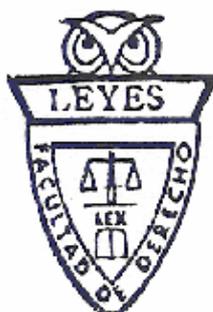
**T E S I S      P R O F E S I O N A L**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :**

**L I C E N C I A D O   E N   D E R E C H O**

**P R E S E N T A :**

**ALVARO      ANTUNEZ      REYNOSA**



**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**2005**



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.

## DEDICATORIAS

A MI UNIVERSIDAD, MI ALMA MATER:

LE AGRADEZCO LA OPORTUNIDAD DE PERMITIRME ENTRAR A SUS AULAS Y AL PENSAR EN ELLAS ME EMOCIONO, PERO FUNDAMENTALMENTE PORQUE AHÍ APRENDÍ LA IMPORTANCIA DE LA SABIDURÍA Y LA INTELIGENCIA, LO QUE HACE QUE SIENTA GRAN ORGULLO DE SER UNIVERSITARIO Y DE HABER ESTUDIADO EN ESTA MI QUERIDA E INOLVIDABLE UNIVERSIDAD.

A MIS DISTINGUIDOS Y APRECIADOS MAESTROS:

LOS QUE ADEMÁS DE BRINDARME EL CONOCIMIENTO TAMBIEN ME APOYARON ACLARANDO MIS DUDAS, YA QUE SIEMPRE TUVE LA FORTUNA DE ESTAR CON LOS MEJORES.

CON ALTA ESTIMA PARA EL MAESTRO LEOPOLDO CARMONA GONZÁLEZ QUIEN SIEMPRE ME APOYO Y ME BRINDÓ LA CONFIANZA PARA LA REALIZACIÓN DEL PRESENTE TRABAJO DE TESIS.

A TODOS ELLOS MI MÁS FERVIENTE CARIÑO Y APRECIO.

A MIS AMIGOS:

JUAN HILARIO CAPORAL ACEVEDO, RUBÉN ENRIQUE GUARNEROS GONZÁLEZ, QUIENES SIEMPRE HAN DEPOSITADO SU CONFIANZA EN LAS EMPRESAS QUE NOS HEMOS PROPUESTO.

TAMBIÉN A AQUELLOS AMIGOS QUE ME HAN CONFIADO SU AMISTAD, ANDRÉS, OSCAR, RUBEN, MIGUEL, SERAFÍN Y AQUELLOS QUE SE ENCUENTRAN GRABADOS EN MI MEMORIA.

A MI PADRE Y A MI QUERIDA MADRE:

GRACIAS A ELLOS PUDE CONOCER LA VIDA, GOZAR DE ELLA Y DISFRUTAR DEL SABER ADEMÁS DE QUE GRACIAS A SU ENTEREZA HAN PODIDO LLEVARME A LOGRAR ESTE OBJETIVO, QUE MAS QUE MIO, ES UN TRIUNFO DE ELLOS.

A MIS HERMANOS FELIX, ARMANDO, SERGIO, RAMÓN, RAQUEL Y YOLANDA:  
PORQUE HAN SABIDO ENTENDER MIS TRIUNFOS Y FRACASOS.

A IRENE, MI ESPOSA:

POR SU TENACIDAD PARA OBLIGARME A CUMPLIR ESTA META.

A MIS QUERIDOS HIJOS: RODRIGO, LUPITA Y SARAHÍ.

QUE ESTE ENORME SACRIFICIO, ES APENAS UNA PEQUEÑA MUESTRA DEL  
CARIÑO Y LEGADO QUE LES PUEDO DEJAR PARA QUE SEAN HOMBRES Y  
MUJERES DE PROVECHO Y QUE EN EL FUTURO LES NAZCA EL DESEO DE  
ESTUDIAR EN MI QUERIDA UNIVERSIDAD.

A TODAS LAS PERSONAS QUE HAN CONFIADO EN MI Y QUE NUNCA  
DEFRAUDARÉ.

MUCHAS GRACIAS.

## ÍNDICE

### EL TRABAJADOR DE BASE Y LA NUEVA MODALIDAD DE TRABAJADOR DE CONTRATO LIMITADO PARA LOS MAESTROS DE PRIMARIA AL SERVICIO DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

INTRODUCCIÓN	I
--------------	---

#### CAPÍTULO PRIMERO

##### CONCEPTOS GENERALES

	Pág.
1.1 CONCEPTO DE TRABAJADOR .....	1
1.1.1 TRABAJADOR DE CONFIANZA Y DE BASE.....	10
1.1.2 TRABAJADORES DE MENOS DE SEIS MESES DE TRABAJO .....	20
1.2 CONCEPTO DE EXPERIENCIA, CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO.....	22
1.3 EL ESCALAFÓN (DERECHOS DE PREFERENCIA, ANTIGÜEDAD Y ASCENSO) .....	28

#### CAPÍTULO SEGUNDO

##### ANTECEDENTES xxxxxxxxxxxx

2.1 ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN .....	36
2.2 TRABAJADORES DE CONFIANZA Y DE BASE EN LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA .....	60
2.3 PRINCIPALES DIFERENCIAS .....	67
2.4 EL ESCALAFÓN Y PRESTACIONES PARA LOS TRABAJADORES DE BASE .....	70

#### CAPÍTULO TERCERO

##### LEGISLACIÓN APLICABLE

3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .....	79
3.2 LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL .....	85
3.3. REGLAMENTO DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DEL PERSONAL DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA ..	89
3.3 LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO .....	103

## CAPÍTULO CUARTO

### EL TRABAJADOR DE BASE Y LA NUEVA MODALIDAD DE TRABAJADOR DE CONTRATO LIMITADO PARA LOS MAESTROS DE PRIMARIA AL SERVICIO DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

4.1 EL PRESENTE Y FUTURO DEL TRABAJO SIN BASE AL SERVICIO DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA .....	109
4.2 LOS DERECHOS DEL TRABAJADOR SIN BASE .....	117
4.2 LA PROBLEMÁTICA ACTUAL POR PARTE DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA PARA OTORGAR BASE A SUS TRABAJADORES DE CONTRATO LIMITADO .....	122
4.4 EL APEGO A LA LEY COMO SOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA .....	124
4.5 JURISPRUDENCIA .....	128
CONCLUSIONES .....	137
BIBLIOGRAFÍA .....	139

## INTRODUCCIÓN

El derecho del trabajo es una de las disciplinas de mayor dinamismo, ya que constantemente se debe ir ajustando a las necesidades de las relaciones económicas actuales, pues de no ser así correría el grave riesgo de volverse anacrónico pero, su tarea es más compleja, ya que la mayoría de las veces debe luchar contra las injusticias que se cometen contra los trabajadores, tanto en su persona como en sus derechos, muchas de ellas basadas en la excesiva flexibilidad de las contrataciones que se realizan, ya que la mayoría de ellas lo que pretende es explotar al trabajador y evitar el reconocimiento de los derechos que las leyes les conceden.

Indudablemente, que las dinámicas sociales y comerciales poco a poco han ido mermando la capacidad de respuesta de los trabajadores, ya que ante tanta flexibilidad, se ha llegado a pensar que los derechos laborales son letra muerta, pues comienzan a aparecer figuras que se alejan del concepto de trabajador, sólo en la realidad pero no en su esencia, ya que finalmente siguen desempeñando las mismas funciones como pudiera ser el caso de los trabajadores de confianza, los que trabajan por honorarios o en el peor de los casos, desempeñando una comisión.

Ante tal circunstancia, no sólo son los trabajadores de planta o de base, los que ven afectados sus derechos sino que la misma sociedad es la que comienza a perder los beneficios que a lo largo de los años se consiguieron, no se trata de crear una enorme masa de trabajadores intocables ni una burocracia exorbitante, sino que únicamente se pretende que se respeten los derechos y beneficios que las leyes les confieren así como evitar los excesos, abusos y arbitrariedades de los patrones o titulares de las dependencias del gobierno, ya que en muchos de los casos son ellos quienes propician este tipo de conductas que, desafortunadamente se ido alejando del espíritu de la ley.

Debemos señalar que las relaciones laborales así como los derechos de que disfrutaban los trabajadores incluidos dentro del apartado “A” del artículo 123 constitucional, son muy distintos a los del grupo de trabajadores que forman parte del apartado “B” del mismo artículo, por lo que es preciso entender sus diferencias, ya que de manera general los más beneficiados son los del apartado “A”, lo que sin duda nos obliga a hacer un análisis más detallado de los derechos del grupo de trabajadores incluidos dentro de la mal llamada burocracia, en el caso concreto, de los trabajadores al servicio de la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa, dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

## II

En el Capítulo Primero del presente trabajo, hemos de conocer los conceptos básicos de trabajador así como las clasificaciones que se hacen en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las características de ellos cuando tienen nombramiento definitivo o la base, las características de los trabajadores de confianza así como los derechos de preferencia de que disfrutaban y la forma en que pueden ocupar los puestos de mayor jerarquía tanto dentro de las empresas como dentro de las dependencias del gobierno en que prestan sus servicios, también los órganos que regulan los ascensos y los requisitos para poder aspirar a ellos.

Dentro del Capítulo Segundo se establecen las bases sobre las cuales se fue formando y avanzando el derecho del trabajo, primeramente su alcance general y posteriormente, de manera particular la incorporación a los beneficios laborales de los trabajadores al servicio del Estado, los derechos de que disfrutaban los trabajadores de base y de confianza al servicio del Estado, estableciendo sus diferencias así como las prestaciones que les son otorgadas cuando tienen el nombramiento definitivo o de base.

Respecto del Capítulo Tercero, comenzamos a ceñirnos al aspecto legal, inicialmente con el artículo 123 de la Constitución en su apartado B), que es aplicable a las relaciones entre los trabajadores y los titulares de las dependencias del gobierno, posteriormente con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado así como el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, realizando un estudio de los artículos que mantienen estrecha relación con los trabajadores con nombramiento definitivo o de base, para poder realizar un análisis más exhaustivo de los trabajadores que prestan sus servicios mediante un contrato limitado por menos de seis meses de labores al servicio de la Secretaría de Educación Pública.

En el Capítulo Cuarto se realiza un comparativo entre lo que establecen las leyes o sirve de fundamento legal y la realidad de los trabajadores que laboran en la Secretaría de Educación Pública con un contrato limitado por un período menor a seis meses así como hacer notar la delicada situación laboral que guardan y la necesidad de darles una estabilidad laboral o como se le ha llamado, la “inamovilidad”, la que se adquiere únicamente cuando se tiene un nombramiento definitivo o de base, esto por haber laborado por más de seis meses en el cargo

Bajo estas condiciones, el presente trabajo pretende dar a conocer el alcance de los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado, particularmente, de los maestros y maestras que se encuentran laborando en la Secretaría de Educación Pública y muy en lo específico, en la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa, ya

### III

que ha sido en la gestión de estas autoridades donde se han ido violando de manera recurrente los derechos laborales de estos trabajadores toda vez que les son otorgados contratos limitados, todos ellos por períodos inferiores a los seis meses, primeramente para evitar que se generen derechos como la antigüedad en el servicio, el nombramiento definitivo de base, la inamovilidad así como los beneficios de la seguridad y asistencia social, incluida la jubilación y las diversas pensiones.

En este supuesto resulta importante destacar que será el respeto y apego estricto a la ley por parte de las dependencias del Estado, como se logrará que no se violen los derechos laborales, ya que pudiera darse el caso de que si en los hechos no se respetan los derechos se pudiera tener la impresión de que no existen o considerarse letra muerta y lo más grave que no fueran ejercitados por el simple hecho de perder el empleo o la posibilidad de seguir trabajando aún en una situación desventajosa e incluso, ilegal.

Ante tan complicada situación el presente trabajo pretende dar a conocer, informar y destacar los derechos de que gozan los trabajadores de base, los que se deben hacer extensivos a todos los trabajadores de la educación, ya que se ha presentado el caso de que los que trabajan en Iztapalapa se normen por diversos criterios distintos a los de los maestros y maestras que laboran en las otras delegaciones del Distrito Federal; aunado a lo anterior, los trabajadores deberán organizarse entre ellos y dar el apoyo a su representación sindical para evitar que se sigan otorgando contratos limitados al magisterio y en último de los casos, hacer extensivos esos derechos a todos sus agremiados y persistir en que aunque de manera limitada, se sigan creando y respetando los nombramientos definitivos o de base.

## CAPÍTULO PRIMERO

### CONCEPTOS GENERALES

#### 1.1 CONCEPTO DE TRABAJADOR

En el presente capítulo se analizarán las diversas concepciones que se tienen sobre el concepto de trabajador, que los destacados pensadores del derecho ocupan en el lenguaje jurídico así como las incluidas en la legislación vigente, primeramente en un sentido general y más adelante, se irá haciendo de manera más particular sobre los trabajadores al servicio del Estado, asimismo, la evolución que ha tenido desde la Ley Federal del Trabajo de 1931 como en la de 1970 así como una percepción más exacta de este concepto que estudia al elemento fundamental y generador de la relación laboral, incluyéndose las características que debe reunir para poderle asignar este término y los derechos que las leyes le otorgan.

En la concepción moderna de la sociedad y del derecho, el hombre es el centro y eje de su movimiento, por tal motivo, la sociedad le impone obligaciones y le concede derechos, derivados unos y otros de su naturaleza social: la sociedad tiene el derecho de exigir de sus miembros el ejercicio de una actividad útil y honesta que comparta beneficios para los demás integrantes, y el hombre, a su vez, tiene el derecho a reclamar de la sociedad, la seguridad de una existencia compatible con la dignidad propia del individuo; y como fin primordial, asegurar y garantizar a todo ser humano, cualquiera que sea su actividad, una existencia decorosa y libre, que le permita disfrutar honesta y razonablemente de los beneficios de la economía, la civilización y la cultura.

El trabajo es un deber, pero el reverso de esta obligación del hombre, es la obligación de la sociedad de crear y procurar condiciones sociales de vida justas, que le permitan a los hombres el desarrollo de sus actividades, para con ello lograr seres humanos íntegros y satisfechos de los beneficios que les concede el buen desempeño de su trabajo.

El carácter distintivo del Derecho Laboral, es la primera y principal característica que lo distingue de las demás ramas del Derecho para darle fisonomía propia, significa que esta rama jurídica tiene como objetivo fundamental la protección o tutela de quien, dentro de la relación de trabajo, se presente en una situación de debilidad y de inferioridad frente a la otra parte de la relación que, de no existir el Derecho del Trabajo, abusaría fácilmente de su prepotencia en detrimento de los derechos y libertades de la otra parte, más débil, desprotegida, es decir, el trabajador.

De manera común encontramos como débil, económicamente hablando, al trabajador que vive de lo que gana, a cambio de la prestación de sus servicios personales subordinados, y que, en el acto de la contratación, podría verse obligado a aceptar condiciones de trabajo infrahumanas o, por lo menos, limitadoras de su libertad. Sin embargo, el trabajador, por medio de los sindicatos, puede llegar a proteger, hacer tangibles e impulsar la mejora de los derechos que las leyes le otorgan sin afectar la fuente de trabajo así como evitar su desaparición ante las excesivas pretensiones que pudieran tener los trabajadores, razón por lo que las leyes laborales pretenden buscar un equilibrio entre los factores de la producción.

El trato desigual de las partes, tiende a conseguir un equilibrio jurídico entre trabajadores y patronos, cubriendo con derechos la deficiencia de fortuna o de poder de hecho del económicamente débil y esta característica busca disminuir las diferencias económicas que separan a los hombres, para conseguir por medio del trabajo un mejor reparto de la riqueza, que se crea con la combinación de los recursos económicos, y que genéricamente se les llama de producción.

Atendiendo a los ideales de toda sociedad, las que se basan en alcanzar las mejores y mayores aspiraciones de cada individuo mediante el desarrollo de una actividad legalmente permitida, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene una serie de derechos que se han dividido en: garantías individuales y garantías sociales o colectivas, que tiene como fin proteger de la manera más mínima, tanto a personas como agrupaciones, que se encuentran en una situación de desventaja social y económica así como garantizarles un trato digno y de respeto, característica esencial sobre la que se apoya nuestra Carta Magna.

De las disposiciones contenidas en la Constitución, en el artículo 123, se determinan las bases sobre las que ha de erigirse toda la legislación laboral, tanto a nivel federal como local, y será a partir de ella de donde surjan una gran variedad de derechos que le serán benéficos a todos los trabajadores, en su diaria lucha por mejorar sus niveles de vida y satisfacer sus legítimas aspiraciones.

Sobre este punto señala Ana María Alvarado Larios que:

“En efecto, el artículo 123, que tiene como título “Del trabajo y de la previsión social”, anticipa la naturaleza de las disposiciones que contiene, tales como los preceptos medulares que conforman el esquema en que descansa el Derecho Laboral Mexicano y ciertas medidas para la organización de grupos sociales como las asociaciones profesionales o sindicatos. En este artículo se incluyen, además, una serie de preceptos cuya finalidad es prevenir socialmente los infortunios de la vida de las familias que encuentran en el trabajo de sus miembros la base de su sustento. Los preceptos del artículo 123, en conjunto, se conocen como garantías sociales, por tener el carácter de medidas protectoras que establecen ciertas normas de tutela a favor de los trabajadores. Desde la perspectiva del Derecho Laboral, el artículo 123 es un catálogo de derechos mínimos y básicos de la clase obrera, susceptibles de ser ampliados por la legislación ordinaria y a través

de la contratación individual o colectiva. El propósito del constituyente fue señalar las bases para una reglamentación posterior, dentro de la idea de una armonía entre los factores de la producción y el equilibrio entre el capital y el trabajo.”<sup>1</sup>

Dentro de los garantías sociales o de beneficio colectivo, se encuentran las que tutela el artículo 123 de nuestra Constitución y que se considera contienen el mínimo de derechos de que deben gozar los trabajadores en el desempeño de sus funciones y que de manera general podemos señalar, la jornada laboral, la edad para el trabajo de los menores, días de descanso, el trabajo de las mujeres, salario mínimo, participación de utilidades, acceso a la seguridad social, ascensos, entre otros; y con el fin de garantizar los mismos se vio la necesidad de crear una ley que diera el apoyo y la seguridad necesaria a todos los trabajadores en el desarrollo de sus actividades, puesto que en su situación de desventaja no podían oponerse ni contravenir las decisiones de sus patrones.

Este fue el origen de la Ley Federal del Trabajo, nació como una conquista revolucionaria de tipo eminentemente social, fue la bandera de los obreros y trabajadores que vivían en una situación de explotación y extrema miseria, fue la inspiración para el logro de mejores condiciones de vida, de aspiraciones superiores, así como la forma en que sería posible garantizar el futuro de sus hijos, mediante una actividad que pudiera sufragar las necesidades más elementales, e incluso, por qué no, para darle la educación necesaria a sus pupilos en aras de una vida de mejores oportunidades y desarrollo, su sentido era la libertad, la igual y la dignificación del ser humano.

Así nació la primera Ley Federal del Trabajo en 1931, con un enorme cúmulo de beneficios y de buenos propósitos para esos seres que vivieron la miseria, la explotación, la burla y la humillación, para brindarles mayores expectativas de vida. La nueva Ley, poseía un carácter social, protector, que pretendía que no se repitieran nuevamente las injusticias, la burla y la humillación de que eran objeto los trabajadores sino que pretendía darles el justo valor y respeto a su persona.

Para 1970, ya se tenía la nueva Ley Federal del Trabajo, con el mismo espíritu, más acorde a las necesidades de un país en crecimiento, Ley que a la fecha sigue teniendo vigencia y se ha convertido en la norma que todo trabajador esgrime para proteger sus derechos laborales elementales. Ella se ha convertido en una fuerza viva y actuante, que ha de servir de guía para los trabajadores y sus sindicatos, es un ejemplo de que se puede dar la armonía entre los participantes en la relación laboral para llegar a acuerdos que beneficien a todos, sin que exista el ánimo de perjudicar a ninguna de las partes sino que se procure su convivencia armónica.

---

<sup>1</sup> ALVARADO LARIOS, Ana María. Temas Selectos de Derecho Laboral. Addison Wesley Longman. México. 1998. p. 67.

Como se ha precisado, el artículo 123 constitucional establece las bases mínimas que garanticen el desarrollo armónico del trabajo y distingue dos grandes rubros de trabajadores, los que están al servicio de las empresas o industrias privadas y los que desarrollarán su actividad al servicio del Estado. El mencionado artículo establece las bases sobre las cuales se expedirán leyes sobre el trabajo y precisa la división de los trabajadores en dos grandes grupos; el primero señala de manera muy general las que regirán:

“A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo: ...” y “ B. Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores: ...”, ya un poco más limitativa y dirigida hacia un grupo determinado de trabajadores.

Esta distinción sirve de premisa para distinguir las características que hacen diferente tanto el trabajo como los derechos propios de los trabajadores ubicados en los distintos apartados que contiene el artículo 123 y, consecuentemente, precisar que existen diferencias notables aún cuando de manera general se les considera como trabajadores, tanto a los trabajadores que prestan sus servicios a empresas privadas o particulares como a aquellos que desarrollan sus actividades laborales al servicio del Estado.

El trabajo es una actividad que dignifica al hombre y a la mujer, y como tal ha sido protegido para alcanzar mejores niveles y condiciones de vida así como lograr la formación íntegra del individuo. Lo anterior no se hace como una mera dádiva o como un premio sino con el objetivo de dignificar al ser humano, quien se entrega al cumplimiento de sus actividades con la eficiencia, lealtad y honradez para ir mejorando su posición social, económica y cultural, por ello el trabajo se constituye en un instrumento de desarrollo y cambio, de mejora y satisfacción de sus necesidades.

El derecho al trabajo se encuentra debidamente tutelado por el artículo 5º. y en estrecha relación con el artículo 123 de la Constitución, así como con la Ley Federal del Trabajo, todos ellos contienen una serie de medidas protectoras mínimas para aquellas personas que realizan las actividades bajo las órdenes de un patrón, es decir, para los trabajadores.

En este sentido resulta acertado tratar de dar el concepto más aceptado y claro, de uno de elementos más importantes de la relación laboral y el más desprotegido, sobre el que gira la economía, el responsable de los logros y grandeza de una empresa o industria, efectivamente, estamos hablando del trabajador.

Por tal motivo, el legislador hubo de preocuparse por definir un concepto básico y claro de lo que es el “trabajador”, que sirviera de fundamento para la

aplicación de las normas laborales para evitar algún tipo de confusión e imprecisión. Para iniciar una primera definición se formuló en el artículo 3º. de la Ley del Trabajo de 1931; que determinaba:

“Trabajador es toda persona que presta a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros en virtud de un contrato de trabajo.”

En el artículo 8º. de la nueva Ley Federal del Trabajo de 1970, se define y precisa el concepto de “trabajador” de una manera más clara, señalando que:

“Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado” y además precisa lo que es el trabajo, al decir:

“Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido para cada profesión u oficio.”

La prestación del trabajo es un hecho de carácter personal, por lo que el concepto de trabajador, de manera necesaria, hace referencia, hablando de forma genérica, a un hombre, individualmente considerado, es decir, a una persona física; se excluye de forma absoluta, a las personas morales o jurídicas, ya que a éstas les es imposible ejecutar por sí mismas una prestación de trabajo, pues para ello necesitan valerse de las personas físicas.

Por su parte el Diccionario Jurídico Mexicano, complementa señalando que:

“Terminológicamente, frente a la utilización indiscriminada de las voces obrero, empleado, prestador de servicios o de obras, dependientes, etc., la denominación de trabajador responde con precisión a la naturaleza de este sujeto primario del derecho del trabajo, amén de que unifica el carácter de aquellos que viven de su esfuerzo ya preponderantemente material o intelectual. Ciertamente, este término homogéneo suprime la discriminación aún subsistente de diversos sistemas que regulan mediante estatutos diferentes, la condición de obrero, el empleado y el trabajador.”<sup>2</sup>

Asimismo, no toda persona física tiene el carácter de trabajador; para tenerlo se requiere prestar a otra un trabajo. El término “prestar” se traduce en un hacer, ayudar, contribuir, realizar para conseguir o lograr una cosa; ese hacer, esa ayuda, esa contribución, es para otro. La actividad que la persona física desarrolla no es para sí misma, sino que va dirigida a alguien ajeno, que puede ser una persona física o moral, que es quien recibe los beneficios, la asistencia o ayuda que proporciona la actividad realizada por el trabajador. Esa actividad es a la que se denomina trabajo y que se encuentra señalada en el segundo párrafo del artículo 8º. de la Ley Federal del Trabajo, la que se transcribió con antelación.

---

<sup>2</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. Décima cuarta edición. Porrúa. México. 2000. p. 3694.

Así, la actividad o trabajo que se realice por el trabajador puede ser de cualquier tipo: con predominio del elemento intelectual o del manual, de carácter industrial, comercial, agrícola, ganadero, de pesca, entre otros; calificado, no calificado, con tal de que la acción tenga una dimensión transitiva, ya sea material o inmaterial.

En relación a lo anterior, José Dávalos Morales opina que:

“El trabajo es el valor supremo de todos los atributos de la especie humana, el trabajo es cristalización del talento y de la capacidad física del hombre; enaltece a quien lo realiza y envilece física y espiritualmente a quien lo desprecia.

El trabajo contribuye a la evolución incesante del desarrollo del hombre en su grandeza individual y finca los recios cimientos que sostiene al edificio de la patria.

La grandeza de los pueblos se forja con el trabajo de sus hombres y de sus mujeres.

En el tiempo y en el espacio, el trabajo ha recibido los más disímiles tratos, algunas veces elevándolo en actos sublimes como uno de los más grandes valores, pero en otras, en cambio, para tratar de disminuir irracionalmente su alcance y su significado.”<sup>3</sup>

Pero estas ideas no son suficientes; falta añadir que el trabajo debe ser prestado por el propio trabajador y en condiciones de subordinación, es decir, obedeciendo las instrucciones, órdenes y dirección de su patrón o el representante de éste, trabajo que habrá de realizar con el cuidado, esmero y eficiencia correspondiente, esto tal como se encuentra contemplado en el artículo 134 fracción III de la Ley Federal del Trabajo que señala:

“Artículo 134. Son obligaciones de los trabajadores:

III Desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante, a cuya autoridad estarán subordinados en todo lo concerniente al trabajo;”.

La amplitud con que está formulado el concepto legal de trabajador, hace posible que se incluya en él, no sólo a quienes prestan sus servicios en el ámbito privado, sino también a quienes lo prestan en los distintos organismos gubernamentales o estatales, es decir, al servicio del Estado. Por supuesto, cabe objetar que, por estar la definición legal incluida en el ordenamiento reglamentario del apartado “A” del artículo 123 de la Constitución, su aplicación debe quedar constreñida a quienes tengan el carácter de “obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general” a todos aquellos que presten

---

<sup>3</sup> Actualización en Derecho Burocrático. Conferencias. Auditorio del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. México. Septiembre, octubre y noviembre de 1995. pp. 179-180.

servicios en virtud de un “contrato o relación de trabajo”, conforme al encabezado del citado apartado constitucional; así, desde el punto de vista formal, la definición de trabajador que establece la Ley Federal del Trabajo no sería aplicable, en principio, a los trabajadores que alude el apartado “B” del mencionado artículo, ya que los mismos se encuentran en una situación *sui generis*, quienes para tener dicha calidad deben reunir ciertos requisitos y contar con un documento que acredite la relación laboral, fundamentalmente.

Asimismo, el Diccionario Jurídico Mexicano, explica de manera más explícita las características que se deben reunir para poder determinar al trabajador:

“II. Descomponiendo en sus aspectos esenciales la noción jurídica de trabajador recogida en la ley, podemos distinguir tres elementos. a) la persona física; b) la prestación personal del servicio, y c) la subordinación.

La exigencia de que el trabajador sea una persona física, pretende eliminar la conclusión provocada con frecuencia en otro tiempo, de encubrir las relaciones individuales de trabajo a través de la celebración de contratos por equipo; figura que además de entorpecer la vinculación directa del patrón con los trabajadores, propiciaba su manipulación, robusteciendo la intermediación en detrimento de la acción del sindicato.

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

Aunque su proyección es expansiva, el concepto jurídico de trabajador implica un vínculo de jerarquía, elemento gestor de la llamada subordinación, que supone el poder mandar con que cuenta el patrón y el deber de obediencia del primero.”<sup>4</sup>

Por su parte la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, contiene una definición especial de lo que se considera como “trabajador”, que si bien no riñe con la definición de la Ley Federal del Trabajo, sí precisa un ámbito de aplicación más restringido. En su artículo 3º. la Ley Reglamentaria del apartado “B”, dispone una definición restrictiva que sujeta la relación laboral a la existencia de un documento que avale la misma al señalar 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.”, pero también es preciso aclarar que el artículo 4º. de la misma ley establece una división al concepto anterior al separarlos en dos grupos, uno de los trabajadores de confianza, y el otro, de los trabajadores de base; esta división beneficiará y protegerá los derechos laborales, principalmente y de manera exclusiva, de los trabajadores que son considerados de base.

Como se puede observar, esta definición es muy parecida a la que se estableció en la Ley Federal del Trabajo de 1931, con la diferencia de que aquella

<sup>4</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. Op. cit. p. 3695.

hace referencia a que la prestación se efectúe en virtud de un contrato de trabajo, mientras que para ésta será en virtud ya de un nombramiento expedido, o bien por figurar el trabajador en las listas de “raya” de los trabajadores temporales, esto en estrecha relación con el artículo 3º. de la ley burocrática..

De lo anterior, notamos que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no define claramente el concepto de trabajador, ya que remite a otras características que requieren mayor explicación, como nombramiento y listas de raya. Asimismo, habla de “servicio físico, intelectual o de ambos géneros”, estableciendo tres categorías distintas de trabajo, sin tener en cuenta que todo “servicio” es un acto humano. Respecto de los conceptos a que hace alusión, podemos decir que nombramiento es el documento necesario para el desempeño de un oficio o cargo y con el que se acredita la relación laboral con el Estado, además de que resulta fundamental que dicho documento tenga el carácter de definitivo para que el trabajador pueda ser considerado de base y tenga acceso a todos los beneficios que la ley le confiere a estos trabajadores, quienes únicamente bajo esta circunstancia, pueden disfrutar de ellos y que haya sido expedido por el funcionario competente.

También es preciso mencionar que otra ley que se aplica, sin excepción alguna, a los trabajadores incluidos en el apartado “B” del artículo 123 constitucional, es la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, -Ley del ISSSTE- que en su artículo 5º. fracción III, establece una definición sobre lo que se entiende por trabajador al señalar que es:

“... toda persona que preste sus servicios en las dependencias o entidades mencionadas, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales, con excepción de aquellos que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios; ...”

Asimismo, el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública dispone en diversos artículos una serie de características para que sea posible dar una definición o apreciación de lo que se considera como un trabajador de este ramo, en este caso, un maestro o maestra, y entre los que así lo definen están:

Artículo 5º. “Los trabajadores de base de la Secretaría de Educación Pública se subdividirán en tres grandes grupos: docentes, técnicos y administrativos.”

Artículo 6º. “Para los efectos de este reglamento, son trabajadores docentes los que desempeñen funciones pedagógicas. Para fines escalafonarios se consideran separados en dos grupos; maestros titulados y no titulados.”

Artículo 7º. “Son trabajadores técnicos aquellos que necesitan, para desempeñar el puesto en el que fueren nombrados, acreditar que poseen título

profesional debidamente registrado y, en el caso que no exista rama profesional, la autorización legal que proceda.”

Artículo 8°. “Se considera como administrativo al personal que no desempeñe funciones de las enumeradas en los artículos 6°. y 7°.”

Pero al igual que la ley burocrática, el citado Reglamento, establece una serie de características y requisitos para que un trabajador tenga acceso a los beneficios legales, ya que debe contar con un documento expedido por el titular de la dependencia o expedido por el personal facultado para ello y de preferencia contar un nombramiento que tenga el carácter de definitivo para tener la calidad o categoría de trabajador de base, y al respecto el artículo 9°. del citado Reglamento dispone que:

“Ningún trabajador adquirirá el carácter de empleado de base, sino que hasta que transcurran seis meses de la fecha de su ingreso, con nombramiento definitivo, a una plaza que no sea de confianza; o de su reingreso, en las mismas condiciones anteriores, después de estar separado tres años del servicio de la Secretaría.”

Circunstancia que debe acreditarse de manera fehaciente con el documento correspondiente expedido por la autoridad competente, en el que conste que tiene el carácter de definitivo, ya que de no ser así dicha relación no surtirá efecto legal alguno ni considerará a ese trabajador como tal ante la dependencia para la cual preste o haya prestado sus servicios, en virtud de carecer de uno de los requisitos esenciales que la ley exige, relación que tiene un carácter eminentemente formal y que además impone al trabajador la presentación de dicho documento.

De lo mencionado, se desprende que emplear o considerar como trabajador a una persona, consiste en la utilización de un individuo por personas o instituciones para obtener su trabajo físico o intelectual, mediante el pago de un salario u otro tipo de prestación, hecho en el que prevalece y se marca un vínculo de jerarquía, y consecuentemente, de subordinación, que caracteriza el poder de mando del patrón que ejerce sobre el trabajador y el de obediencia de éste hacia aquél, por lo que en algunos casos deberá constar en un documento dicha relación laboral para que tenga validez, tal como sucede con los trabajadores que prestan sus servicios al Estado, hecho que no sucede con los trabajadores sujetos al apartado A) del artículo 123 constitucional y a la Ley Federal del Trabajo.

De todo lo anterior podemos tener una idea más clara de lo que se considera es un trabajador en general y uno que se encuentra prestando sus servicios al Estado, para poder hablar y entender con mayor amplitud el contenido del presente trabajo así como las diferencias que tienen, ya que en la realidad estos dos tipos de trabajadores se encuentran en una situación marcadamente opuesta y muy distante, tanto en la forma en que se acredita la relación laboral –una se presume, la otra es

eminentemente formal- así como los beneficios y derechos que les concede, tanto la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado como la Ley Federal del Trabajo, todo ello se irá detallando de manera más precisa en diversos apartados y capítulos .

### 1.1.1 TRABAJADOR DE CONFIANZA Y DE BASE

Con la aparición del artículo 123 en la Constitución de 1917, los tribunales se encontraron frente al problema de determinar quiénes eran trabajadores y quiénes no, dado que el proemio de dicho artículo constitucional, hace referencia a “obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos”; ya que dentro de ese enorme grupo se podrían considerar como tales a los boxeadores, choferes, profesores, boleros, mismos que por considerarse trabajadores invocarían la protección de esta disposición. Así, se hizo necesario establecer una definición legal del concepto “trabajador”, ya que éste serviría de base para conocer cuál era la legislación aplicable y, por consiguiente, cuáles los tribunales competentes para conocer y dirimir las controversias que se suscitasen por motivos de trabajo. Asimismo, tampoco se señalaba alguna distinción sobre los empleados o trabajadores de confianza, ni si se les debía dar un trato especial o diferente del que se le daba al grueso de los trabajadores

“En un principio, la Ley Federal del Trabajo de 1931 no contenía definición ni concepto alguno que permitiera determinar lo que debería entenderse por empleado de confianza, se ocupó de ellos en los artículos 48 y 126 fracción X, pero lo hizo en términos poco precisos, ya que se les refería a ellos como personas distintas de las que desempeñaban puestos de dirección o de inspección de las labores, y serían las personas que ejecutaran trabajos personales del patrono dentro de la empresa; en cambio, la primera parte de la fracción X del artículo 126 parecía identificar a los empleados de confianza con las personas que desempeñen puestos de dirección, fiscalización o vigilancia.

En la Ley Federal del Trabajo de 1970, precisamente en su artículo 9º. se le da forma a ese concepto de trabajador de confianza al exponer que:

“La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto.

Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.”<sup>5</sup>

Con esto, fue posible dar una idea más clara de lo que se debía entender eran los trabajadores de confianza, la cual hasta la fecha sigue siendo la generalmente aceptada, dado que este tipo de trabajadores no podrían incluirse según la

<sup>5</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Décima séptima edición. Porrúa. México. 1999. p. 155.

conveniencia del patrón, en uno u otro de los grupos, ya que las actividades que realizan son totalmente opuestas a las que realizan los demás trabajadores.

Nuestra Constitución establece las bases mínimas que han de regular el trabajo para los individuos que se ubiquen tanto en el apartado “A” como en el apartado “B” del artículo 123 de la Constitución; en relación a los trabajadores de confianza, el apartado “A” inicialmente no contiene dato alguno al respecto, ya que esta distinción se contempla en la Ley Federal del Trabajo, pero el apartado “B” de los trabajadores al servicio del Estado, comienza a establecer distinciones que le van dando características muy propias a los trabajadores que se encuentran bajo su tutela, y es precisamente en la fracción XIV del apartado “B” del referido artículo 123 donde encontramos la concepción y la limitación que se les hace de manera muy clara a los trabajadores de confianza al disponer 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.”, en este sentido, se percibe que desde la Ley Fundamental comenzamos a apreciar las distinciones, características y en algunos casos, limitaciones para el desempeño del trabajo al servicio del Estado.

En la Ley Federal del Trabajo –que reglamenta las relaciones de trabajo del apartado “A” del artículo 123 constitucional- no se hace precisión alguna para distinguir si se trata de trabajador de base o trabajador, ya que es entendible que todo aquél que realice un trabajo personal subordinado, se integre al cúmulo de derechos que se le consagran y ha considerado llamarlo simplemente trabajador, tal como lo ha establecido en el artículo 8º., pero por lo que respecta a la característica de trabajador de confianza, el artículo 9º. de dicha ley dispone:

“ La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones y no de la designación que se le dé al puesto.

Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, cuando tengan carácter general y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.”

De lo señalado se puede distinguir dos clases de funciones de confianza, que se traducen en dos tipos de trabajadores con dicha calidad: los que ejercen funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general; y los que ejercen funciones que se relacionan con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento. El primero de estos tipos corresponde, por lo general, a los altos empleados o funcionarios, y el segundo, a trabajadores cuya categoría de confianza, deriva de la confidencialidad o de seguridad que, frecuentemente, no implica un alto nivel en sus funciones ni en la retribución de las mismas.

El criterio para determinar cuándo un trabajador entra en la categoría de los de confianza no existe, en la práctica se atiende por lo general a las necesidades y al

interés propios de cada empresa y es usual que en los contratos colectivos de trabajo sea donde se concretizan todos y cada uno de los puestos que tendrán el carácter de confianza en el ámbito de cada empresa. Con ello, se puede decir que, el concepto que en términos tan amplios ha establecido la Ley Federal del Trabajo es de individualizarse por acuerdos entre el patrón y el sindicato titular del contrato colectivo, o mediante un contrato individual de trabajo celebrado entre el patrón y el trabajador que acepta ejercer una función de las caracterizadas de confianza, siempre queda al trabajador la posibilidad de ejercitar una acción con el objeto de obtener por parte de la Junta competente, la decisión sobre si fue o no correcta la posición en que se le colocó como trabajador de confianza, o si, por el contrario, debe entrar en la posición general de simple trabajador.

En la exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo de 1970, al interpretar las disposiciones concernientes a los trabajadores de confianza, señala el cambio de terminología en relación con la Ley de 1931, en la que se utilizaba la expresión “empleados de confianza”, que en la nueva Ley se sustituyó por la de “trabajadores de confianza”, con el objeto de dejar establecido que éstos se hallan protegidos por la Ley Federal del Trabajo, aunque con ciertas modalidades que atañen a la naturaleza de sus servicios.

En las leyes del trabajo –Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado- se distinguen dos categorías de trabajadores: los ordinarios, llamados también “de base” y los de confianza, a quienes en ocasiones se denomina “empleados”, a fin de diferenciarlos del resto de los trabajadores. La distinción se formula a partir de la utilización de dos sistemas: el que sigue la Ley Federal del Trabajo, que tiene una base semiconceptual, mientras que la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, establece la diferenciación mediante una enumeración descrita en la ley, que se reduce a determinadas circunstancias, de los cargos que son determinados como de confianza.

Por lo que refiere al apartado “B” del artículo 123 de la Constitución y que regula el trabajo que se realiza entre las entidades públicas y sus trabajadores, se preparó el documento respectivo al que se le hizo llamar Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, fue promulgada el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1963, entrando en vigor al día siguiente de su publicación y tiene como tutela jurídica fundamental a los trabajadores al servicio del Estado, o también llamados “servidores públicos”; la que a su vez contiene derechos muy propios y característicos de dichos trabajadores.

Por el momento, hemos establecido una distinción importante del artículo 123 constitucional, la división de las relaciones laborales en dos partes, las que se

prestan a una empresa privada y las que se prestan al Estado, a partir de las cuales se irán señalando de manera particular las que se encuentran contempladas dentro del apartado “ B “ , y que forman parte del objeto de la presente tesis.

Inicialmente, tenemos que considerar que cuando se habla de trabajadores al servicio del Estado, se puede entender que “ Son las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular o los representantes de una dependencia o entidad en virtud del nombramiento expedido por autoridad competente... “<sup>6</sup> y que “ La relación jurídica de servicio entre el Estado y sus trabajadores adquiere un matiz particular en relación con los vínculos de trabajo, puesto que en ésta debe buscarse siempre la compatibilidad entre los derechos y beneficios de los trabajadores y el cumplimiento eficaz de la función pública.”<sup>7</sup>

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, que se le ha llamado Ley Federal del Trabajo Burocrático o simplemente Ley Burocrática, y que se compone del conjunto de normas que tienen por objeto regular las relaciones, los derechos y obligaciones recíprocas entre el Estado y sus trabajadores, estableciendo como uno de sus fines, que con base en la justicia se llegue al equilibrio en el disfrute de las garantías sociales de los trabajadores con el ejercicio de las funciones encomendadas en el servicio público que tiene a su cargo el Estado.

Esta Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 3º. también contempla el concepto de trabajador al igual que la Ley Federal del Trabajo, señalando 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.”, de lo que se desprende que toda persona que realice una actividad laboral para una dependencia pública será considerado trabajador sin establecer característica alguna ni mucho menos ubicarlo dentro de los derechos que gozan otros calificados como “de base” o “de confianza”, que la propia Ley menciona en su artículo 4º.

En el caso de los trabajadores al servicio del Estado y como se mencionó anteriormente, la distinción que se haga de los trabajadores de confianza debe formularse mediante la determinación de los cargos que sean considerados como tales, y no necesariamente en atención a la naturaleza propia de las funciones que se desempeñen; con esto se quiso evitar incurrir en las imprecisiones conceptuales de las normas reguladoras de la categoría de trabajador de confianza contenida en la Ley Federal del Trabajo, las que han ocasionado serios problemas en cuanto a la determinación jurídica de dicha categoría; y por lo que hace a la ley burocrática, la

<sup>6</sup> DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomo IV. Op. cit. p. 3697.

<sup>7</sup> Idem.

misma en su artículo 7°. establece que cuando se tenga que crear un nuevo cargo, la disposición legal que le da origen debe determinar si ese cargo es de confianza o de base; esto es así, de conformidad con la fracción XIV del apartado “B” del artículo 123 constitucional, ya que únicamente en las leyes se pueden determinar los cargos que ostentan carácter de confianza.

En el caso del apartado “B” del artículo 123 de la Constitución en su fracción XIV señala que los trabajadores de confianza quedan excluidos del régimen de protección de la ley burocrática, por lo que a la falta de un estatuto legal que regule las relaciones del Estado con los trabajadores calificados como de confianza, también trae como consecuencia una cierta inseguridad jurídica de éstos en el ejercicio de sus funciones, pues solamente gozan de protección en lo referente al salario y a los beneficios de la seguridad social, por mandato expreso de la ley. De lo señalado se desprende que no es congruente que el Estado, que se ha erigido en protector de los trabajadores y que ha establecido verdaderos regímenes de vigilancia a fin de controlar el eficaz cumplimiento de las normas laborales en el orden privado, no haya dispuesto para gran parte de sus trabajadores, un ordenamiento que señale las bases mínimas sobre las que pueda tener lugar el desenvolvimiento de los trabajadores de confianza, en el ámbito de sus relaciones laborales.

Al establecer la ley burocrática –para abreviar- estos dos grupos de trabajadores “de confianza y de base” en el artículo 4°, la concepción de trabajador se limita y se comienza a atender a una serie de características para distinguirlos en función de sus actividades y básicamente atendiendo a un formalismo, traducido en un documento que recibe el título de “nombramiento”. Podemos señalar que el nombramiento es un acto jurídico formal, por medio del cual, la administración pública designa a una persona como funcionario o empleado, a la que le confiere funciones específicas y la somete al régimen que, conforme a la ley, le es aplicable pero la falta de este documento hace inexistente la relación laboral y sus consecuencias de derecho.

Podemos acercarnos a un concepto un poco más definido de lo que es el nombramiento al señalar que es un acto de naturaleza administrativa, unilateral, toda vez que las condiciones en que se debe prestar el servicio, son fijadas por el titular de dependencia o quien tenga la competencia para hacerlo, debe constar por escrito, expedido por la persona facultada legalmente para ello y tiene como efectos, crear derechos y obligaciones, acredita la relación de trabajo, pudiendo ser de base, definitivo, de tiempo fijo, de confianza, de tiempo determinado, obra determinada, interinos o provisionales.

Acerca del nombramiento Mariano Herrán Salvati señala:

“Diversas teorías tratan de explicar la naturaleza jurídica del acto que genera la prestación de servicios entre el Estado y sus trabajadores, las más importantes de

ellas son:

1. Teorías civilistas:

Estas tesis se fundamentan en el Derecho Civil y lo consideran un contrato.

De acuerdo con nuestra legislación, el acto del nombramiento no está encuadrado dentro del Derecho Civil, sino regulado en disposiciones específicas como lo son el Apartado “B” del artículo 123 Constitucional, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Reglamentaria de la fracción XIII Bis del Apartado “B” del artículo 123 Constitucional (Ley Laboral Bancaria).

2. Teoría del acto unilateral del Estado:

Esta tesis se fundamenta netamente en el Derecho Administrativo al señalar que por virtud del principio de obligatoriedad, el Estado tiene facultades para crear y reglamentar, unilateralmente, a través de los distintos medios legales que existen (Leyes, Decretos del Ejecutivo, etc.), los empleos que requiere para realizar sus funciones de Derecho Público y consecuentemente la designación de quienes deban ocuparlos.

Dados los términos del artículo 5º. Constitucional esta tesis es inaplicable en nuestro sistema jurídico, ya que las personas pueden optar libremente entre ser o no ser servidores públicos, con las excepciones que el propio precepto Constitucional señala para el servicio de las armas, jurados, desempeño de cargos Consejiles, de elección popular directa e indirecta, etc.

3. Teoría del contrato administrativo:

Esta tesis parte de la circunstancia de que siendo el empleador un órgano del estado, el acuerdo de voluntades que conforman la relación jurídica de trabajo, se da dentro de los lineamientos del Derecho Administrativo.

4. Tesis del acto materialmente administrativo:

Esta tesis sostiene que el acto de nombramiento es un acto materialmente administrativo (no formalmente administrativo), pues los poderes legislativo y jurisdiccional pueden también nombrar a sus servidores, pero pensamos que además de encontrarse dentro del rubro general del acto administrativo, comparte otras características que lo individualizan y le dan perfiles propios.

En nuestra opinión compartimos el criterio antes mencionado ya que sin lugar a dudas “el acto por el cual nace la relación entre el estado y sus servidores, es un acto materialmente administrativo que permite la aplicación de las leyes conducentes, al personal, y en el cual concurren las voluntades del estado y el trabajador. (sic)”<sup>8</sup>

Independientemente de la concepción que se tenga del origen del nombramiento, este documento genera y engendra por su propia existencia una relación laboral que en el mismo se precisa y que a la vez confiere el cúmulo de derechos otorga la ley para el titular, lo que le da seguridad jurídica y estabilidad en el empleo o como se señala en la ley burocrática “inamovilidad”.

<sup>8</sup> HERRAN SALVATI, Mariano y Carlos F. Quintana Roldán. Legislación Burocrática Federal. Segunda edición. Porrúa. México. 1998. pp. 48-49.

Por lo que respecta a las llamadas “listas de raya”, este término hace referencia a las nóminas o índice en que constan los nombres de los trabajadores y las cantidades que a ellos corresponden por concepto de retribución de los servicios prestados.

Para robustecer lo expuesto y sobre el nombramiento, el Doctor Miguel Acosta Romero, establece una clasificación con las características esenciales o la categoría que puede contener el nombramiento al señalar que puede ser:

“1. Definitivo. Cuando son permanentes las labores que va a realizar el trabajador. Y estos nombramientos son otorgados libremente por los titulares de las dependencias, esto es, tratándose de plazas o puestos de última categoría o de nueva creación con motivo de las vacantes que ocurriese.

Los nombramientos definitivos se otorgarán por ascenso a los trabajadores que obtengan mejores calificaciones por medio del escalafón respectivo.

2. Interinos. Se otorgan éstos para ocupar plazas vacantes temporales que no se excedan de seis meses. Y éstos se originan con motivo de las licencias sin goce de sueldo que se les concede a los trabajadores por razones de carácter personal.

Su fundamento legal lo encontramos en el artículo 63 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

3. Provisionales. Estos son cuando se expiden conforme al procedimiento escalafonario respectivo a un trabajador, y debe ocupar esta una vacante temporal mayor de seis meses.

4. Por tiempo fijo. Son los que se expiden con fecha precisa de determinación de trabajos eventuales o de temporada.

5. Por obra determinada. Estos son los otorgados para realizar tareas directamente ligadas a una obra determinada y por su naturaleza no es permanente.

Su duración será mientras se realice la obra materia de dicho nombramiento.

Los nombramientos de los trabajadores de base son caracterizados por su definitividad, y consiguen ésta después de transcurridos seis meses de servicio.”<sup>9</sup>

De lo anterior se desprende que, no puede haber ni existir relación de trabajo entre el Estado y sus servidores, sin que previamente sea expedido el nombramiento correspondiente, acorde con la ley y contemplado en las partidas presupuestales del Gobierno, o que el supuesto trabajador, figure en las listas de rayas de los trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo. Así, el nombramiento es un acto de potestad del Estado, ejercido a través de sus representantes (titulares de las dependencias) aun cuando para su operatividad requiere de la aceptación del trabajador.

Por su parte el artículo 5º. de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, contempla el concepto y las características o funciones que realizan, los que se consideran trabajadores de confianza al servicio del Estado y que para su

<sup>9</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Segunda edición. Porrúa, México. 1999. p. 341 y 342.

mejor entendimiento, se transcribe dicho numeral:

“Artículo 5°. Son trabajadores de confianza:

- I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiere la aprobación expresa del Presidente de la República.
- II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado “B” del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:
  - a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieran la representatividad e impliquen poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel de directores generales, directores de área, adjuntos, sub-directores, y jefes de departamento.
  - b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como del personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.
  - c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.
  - d) Auditoría: a nivel de auditores o sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.
  - e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas las dependencias o entidades con tales características.
  - f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.
  - g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.
  - h) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores: Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General de las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.
  - i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías Particulares y Ayudantías.
  - j) Los secretarios particulares de: Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal

o sus equivalentes en sus entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

- k) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.
- l) Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

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

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

- III. En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.  
En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.  
En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero;
- IV. En el Poder Judicial: Los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.”

Los trabajadores de confianza, son personas que desempeñan sus funciones y actividades en condiciones especiales dentro de la relación de trabajo, actuando al amparo de una representación, apoyada en una disposición legal y en clara representación de los intereses del Estado, siempre y cuando, sean propias de las enumeradas en el artículo 5º. de la ley burocrática.

Por otra parte, confianza, en lo general, la entendemos como seguridad, honradez, ánimo y aliento para tareas, familiaridad en el trato y de lo expuesto, podemos definir al trabajador de confianza que presta sus servicios al Estado, como aquella persona que en razón de su cargo, presta un trabajo subordinado con características especiales de fidelidad, lealtad, seguridad, las cuales le confieren un trato directo de familiaridad con el superior jerárquico y de vigilancia con el inferior.

En cuanto a la definición del trabajador de base, también la misma encuentra su descripción en el artículo 6º. de la ley burocrática al disponer:

“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.”, lo anterior se encuentra robustecido con el contenido del artículo 12 del citado ordenamiento, al mencionar 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 de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.”

Los empleados de base gozan de la estabilidad en el empleo o inamovilidad, al considerar el artículo 6o. que serán inamovibles después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente, por lo que no debe confundirse el derecho a la inamovilidad en el puesto, con la movilización o traslado de los trabajadores de un lugar a otro, por cambios de adscripción, ya que éste está permitido principalmente en las necesidades del servicio.

La calidad de trabajador depende de que se cuente con el nombramiento y que en él se consigne la calidad o categoría que se le de al cargo, pudiendo ser de confianza o de base, amén de ser expedido por el funcionario facultado, o bien por que esté incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales para obra determinada o tiempo fijo, situación que de no acreditarse, no generará derecho alguno a favor del presunto trabajador, ni obligación de su parte del Estado para con aquél.

A los trabajadores de base se les reconocen todos los derechos y garantías que otorga el apartado “B” del artículo 123 de la Constitución y la ley burocrática; asimismo, gozan de los beneficios y de las prestaciones de seguridad social que se otorgan por medio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Cuando los trabajadores de base se vean afectados por actos de los titulares de las dependencias en que prestan sus servicios, pueden acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a efecto de que resuelva la controversia cuando se considere una violación a sus derechos laborales.

Del análisis de los artículos anteriores, podemos establecer que será trabajador de base quien cuente con su nombramiento con el carácter de definitivo, legalmente expedido y tener los seis meses de labores ininterrumpidas, por lo que será a partir de este momento cuando goce de la totalidad del cúmulo de derechos que la ley le otorga y a ser considerado, en un sentido formal, trabajador de base.

Asimismo, también podemos agregar a manera de conclusión lo expuesto por Miguel Acosta Romero:

“La relación entre el Estado y sus servidores públicos no puede tener como fundamento un contrato de trabajo porque no regula actividades correspondientes al capital y del trabajo como factores de la producción, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen, repetimos, un fin económico.

De ahí que para ser trabajador del Estado, no se requiera un contrato, sino que a la persona interesada se le expida el “nombramiento”, que es el medio a través del cual se ha de investir de funciones específicas, y que éste sea aceptado y protestado”<sup>10</sup>

### 1.1.2 TRABAJADORES DE MENOS DE SEIS MESES DE TRABAJO

Si nos pudiéramos ubicar dentro del campo de incidencia de la Ley Federal del Trabajo, esta situación no tendría repercusión alguna, ya que en su artículo 35 señala que al no existir estipulación expresa sobre la relación de trabajo –se presume- será por tiempo indeterminado, y por este solo motivo, el trabajador aún si estuviera al servicio del Estado, gozaría de todos los derechos que le confiere dicha legislación, situación que en la realidad no existe, ya que es exclusiva de los trabajadores incluidos en el apartado “A” del artículo 123 de la Constitución.

En cuanto al alcance y contenido de la ley burocrática, no sucede nada parecido ya que deben existir ciertas condiciones o mejor dicho características con que deben contar los trabajadores para que tengan acceso a esos derechos, como lo son un nombramiento con carácter definitivo y haber laborado seis meses en el puesto asignado, para que sean considerados de base y sean sujetos de los derechos laborales que las leyes les conceden, en caso contrario, a la falta de alguno de los requisitos, no serán considerados sujetos de dicha legislación ni beneficiarios de los derechos que en ella se consignan.

Si bien es cierto que se pueden considerar de manera general como “trabajadores”, a quienes no cuenten con su nombramiento; a falta de éste carecerán de la categoría o característica “ de base” y por tal motivo, no gozarán de los beneficios y los derechos que ley burocrática les concede a aquellos que han rebasado los seis meses de servicio y que cuentan con su nombramiento definitivo, lo que genera un grave perjuicio en sus derechos a las personas que se encuentran en tal situación; los que sufren la zozobra de que en cualquier momento pierdan su fuente de trabajo e ingresos, a veces por las condiciones presupuestales de la dependencia o por el simple capricho de su superior inmediato, que encuentra en esa circunstancia una forma de imponer sus designios y arbitrariedades, en perjuicio de estos trabajadores que se encuentran en grave inseguridad laboral, ya que no son respetados sus derechos ni pueden exigirlos, toda vez que al hacerlo, podrían ser inmediatamente despedidos por considerarse que cometen un acto de infidelidad e ingratitud para quienes los contratan.

El estado en que se encuentran estos trabajadores genera una serie de situaciones que van como dijimos, desde el miedo o temor a perder su fuente temporal de trabajo, hasta un ineficaz desempeño laboral o en el peor de los casos, someter su persona y desempeño al agrado de su superior para gozar de su simpatía para con ello preservar su empleo, aunque fuese por un término menor a los seis

<sup>10</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. cit. p. 256.

meses que dispone la ley, evitando con ello la generación así como adquisición de derechos laborales que legalmente le corresponderían.

Sobre el presente punto, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece en diversos numerales condiciones en el goce de sus derechos a los trabajadores que no cuenten con seis meses de trabajo ni con la categoría de trabajadores de base, y consecuentemente, los desplaza totalmente de ellos al señalar que las disposiciones contenidas serán derechos exclusivos de los trabajadores de base y entre los más importantes y a las que no tienen derecho los trabajadores con menos de seis meses de servicio, tenemos:

- a) Artículo 2°. Dispone que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base.
- b) Artículo 4°. Hace la división de dos grupos de trabajadores: de confianza y de base.
- c) Artículo 60. Señala que los trabajadores de base, son los que tienen seis meses de servicios sin nota desfavorable.
- d) Sobre el mismo artículo, sólo los trabajadores de base adquieren la inamovilidad.
- e) Artículo 7°. Establece que por disposición legal, al crearse las categorías o cargos, se debe precisar si serán de base o de confianza.
- f) Artículo 9°. Los trabajadores de base deberán ser mexicanos.
- g) Artículo 30. Los trabajadores que tengan más de seis meses, disfrutará de vacaciones.
- h) Artículo 34. Por cada cinco años de labores, se pagará una prima en dinero conocida como “quinquenio”.
- i) Artículo 43 fracción VIII. Sólo se conceden licencias a los trabajadores de base.
- j) Artículo 48. Sólo pueden participar en los ascensos, los trabajadores de base.
- k) Artículo 48. En función de lo anterior sólo pueden inscribirse en el escalafón los trabajadores de base.
- l) Artículo 111. Licencias por enfermedad de hasta por quince días para trabajadores de menos de un año de servicios.
- m) Sólo los trabajadores de base pueden solicitar permutas o cambios.
- n) Los trabajadores de base son que únicamente se pueden incorporar al programa de carrera magisterial.

De lo citado se desprende que los trabajadores que no son de base sufren graves limitaciones en sus derechos laborales, ya que en algunos casos es nula su participación y no son tomados en cuenta para el otorgamiento de ciertos derechos, estímulos o beneficios económicos que les son proporcionados a los trabajadores de base, y lo que es más delicado, no generan derechos de antigüedad, que en un

futuro habrán de proporcionarles los recursos necesarios para sobrevivir y para resistir los embates económicos durante su vejez así como de la falta de asistencia y seguridad social al no haber cotizado ni realizado las aportaciones en dinero al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para las pensiones y jubilaciones a que se tiene derecho.

Por lo visto, ante tal situación, se está poniendo de moda por parte del Estado que de manera ilegal y creando figuras que la ley no contempla, realice la contratación de trabajadores por períodos menores a seis meses, o lo que se ha denominado “contratos limitados”, como sucede con los maestros de primarias del Distrito Federal adscritos a la Secretaría de Educación Pública, por conducto de sus autoridades de menor jerarquía, como sucede principalmente en lo que se conoce como la Dirección General de Servicios Educativos en Iztapalapa, clasificación o categoría de contratación que no existe en ninguna de la legislaciones aplicables a los trabajadores al servicio del Estado, situación que pone de manifiesto la falta de respeto por parte de las propias dependencias a las leyes y a los derechos laborales que detentan los trabajadores de base, y de manera arbitraria e ilegal, a los maestros que no tiene esta categoría, a los que únicamente se les extiende un “contrato limitado” con una vigencia menor a seis meses, que no les genera derecho alguno y los pone en una situación irregular en el desempeño de su trabajo así como en una grave inseguridad jurídica.

Como hemos notado, la situación de estos “trabajadores de contrato limitado” es inexistente, inestable e ilegal, ya que no existe en ninguna legislación tal designación al puesto o cargo que desempeñan o nombramiento parecido, además de que su situación empeora, ya que existen otras limitantes en diversos ordenamientos que restringen sus aspiraciones económicas y personales, lo que los pone en un gravísimo estado de indefensión, sin que exista apoyo legal alguno para evitar las arbitrariedades en que incurren los titulares de las dependencias y muchos trabajadores de confianza que las representan, los cuales realizan indebida e ilegalmente actos en contra de los derechos laborales de estos trabajadores, ya que en la mayoría de los casos fungen como sus jefes inmediatos y no pueden contravenir sus disposiciones, ya que de hacerlo, implicaría de hecho la negativa a concederle un nuevo contrato de este tipo, al trabajador.

## 1.2 CONCEPTO DE EXPERIENCIA, CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO

### EXPERIENCIA

Para realizar una mejor actividad y proporcionar un servicio público adecuado es necesario que el trabajador al servicio del Estado se enriquezca con el

desempeño de su trabajo a través de los años y que tenga la disposición para acceder a nuevos conocimientos que lo vayan formando de una manera íntegra para mejorar la prestación del servicio y que además pueda aspirar a ocupar cargos de mayor jerarquía y responsabilidad apoyados en ese cúmulo de conocimientos que le brinda el trabajo de varios años, lo que le generará lógicamente mayores ingresos.

En este sentido, podemos definir la experiencia como la facilidad, facultad, habilidad, capacidad que se ha ido adquiriendo con la práctica del trabajo cotidiano a través del transcurso del tiempo, esto es, que se va generando propiamente por la antigüedad en el puesto de trabajo, característica que la mayoría de los casos representa ingresos adicionales o ascensos a puestos de mayor jerarquía e inclusive a ocupar puestos de confianza dentro de la institución.

“La experiencia es la enseñanza adquirida mediante la práctica, la que mantiene estrecha relación con la antigüedad en el puesto de trabajo, que de manera natural permite hacer más viable un ascenso así como la obtención de mayores ingresos para el trabajador que cuenta con la misma. En este sentido, la experiencia viene a ser una habilidad y un mérito con que cuenta el aspirante a un puesto de mayor relevancia, ya que permite mayores posibilidades para que pueda acceder al mismo.”<sup>11</sup>

La administración pública, como toda organización, requiere de personas idóneas para desempeñar las actividades que le son propias, las cuales por su gran variedad, hacen necesario el empleo, en la misma magnitud, de un personal especializado en diversas técnicas y profesiones, con ánimo de servicio en el desempeño de las actividades que le sean encomendadas.

En tal virtud, es que las instituciones públicas afrontan la imperiosa necesidad de formar cuadros técnicos y profesionales, de acuerdo con los requerimientos planteados por la realidad en cada uno de los puestos a desempeñar, y, además, la de actualizar permanentemente los conocimientos que en cada materia, la ciencia va aportando, pero es la experiencia en el desempeño del cargo la que va enriqueciendo ese trabajo, generando habilidades, conocimientos y que en buena medida, rendirán enormes frutos al momento de prestar el servicio público, aunado a que mediante un escalafón es como se irán ocupando de manera legal los empleos o puestos que vayan abriendo dentro de las dependencias.

## CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO

La carencia de un sistema destinado al perfeccionamiento de la habilidad del trabajador, es una causa de baja productividad por el inadecuado y restringido

---

<sup>11</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. Op. cit. p. 3897.

aprovechamiento de la capacidad humana con que cuentan las empresas, así como de graves riesgos de trabajo generados por el contacto de obreros insuficientemente capacitados con maquinaria moderna, circunstancia que hace necesario invitar a los trabajadores a ejercer su derecho a la capacitación y adiestramiento, para lograr beneficios propios así como para la empresa en que laboran.

Importa liberar al trabajador del temor y de la angustia que le impone el remordimiento de su falta de adaptación a las innovaciones del día de hoy y abatir la incapacidad así como el apego a hábitos de trabajo viciados, circunstancia que reduce las posibilidades de acceso a mejores niveles de vida por la falta de capacitación y adiestramiento, por lo que resulta esencial inducir al trabajador a que se prepare y desarrolle de una manera eficiente su trabajo.

La capacitación y la formación profesional guardan una estrecha relación con la formación del individuo, que busca mejorar su condición social y propiciar cambios económicos, aspectos que deben quedar dentro de la esfera que es propia del artículo 123 constitucional, para que la mayoría de los trabajadores se incorporen en la participación efectiva en los procesos productivos, contando con una amplia capacidad y dominio correcto de los mismos.

Y como lo sostiene Mario de la Cueva:

“La capacitación profesional no es solamente esencial en la hora actual, sino que es además un beneficio general: para los trabajadores, porque es la base de su elevación en la jerarquía de las actividades; y para la empresa, porque la preparación técnica de los hombres es un imperativo del maquinismo, y porque al acrecer el rendimiento del trabajo aumentará la producción, disminuirán los costos y se elevarán las utilidades.”<sup>12</sup>

Si la mayor productividad tiene su origen primordial en la realización del trabajo en condiciones óptimas, y ello es obligación del patrón, resulta incuestionable que la superación del trabajador a través de la capacitación, debe ser a cargo del propio patrón, sujeto que también resulta beneficiado por la capacitación obrera y quien realmente sabrá apreciar las bondades de este derecho de sus trabajadores.

Por su parte, Jorge Olvera Quintero señala:

“Se debe entender por capacitación, la enseñanza teórica para operar máquinas, herramientas, manejo de objetos o sustancias para poder desarrollar con eficiencia una labor; por adiestramiento se debe entender la enseñanza práctica que dota al trabajador de la capacidad para desarrollar con eficiencia las labores implicadas en el objeto de la relación de trabajo. Por lo tanto debemos entender que la capacitación y adiestramiento: Es la enseñanza teórica y práctica que

---

<sup>12</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Op. cit. p. 155.

prepara a los trabajadores para desarrollar sus labores con eficiencia y medio para lograr mejores posiciones en la escala de oficios y profesiones”<sup>13</sup>

La capacitación del personal, inicialmente era contemplada como una acción que de forma definitiva estaba dirigida a hacer más eficiente la operación de las empresas e instituciones, sin observar ningún tipo beneficio para el trabajador salvo la capacitación que recibía y que lo hacía más diestro para su trabajo, lo cual únicamente le era reconocido cuando solicitaba empleo en otra empresa del mismo ramo, oficio o profesión.

“La capacitación ha sido tradicionalmente definida como el aprendizaje que lleva a cabo una persona para superar el nivel de sus conocimientos, mejorar su aptitud técnica o manual en actividades útiles o adquirir un grado profesional en una ciencia o arte. En la materia laboral se pretende que con la capacitación el trabajador mejore sus ingresos y alcance un nivel de vida más elevado.”<sup>14</sup>

En cuanto al adiestramiento podemos decir que se trata de la enseñanza que recibe el trabajador para un mejor desenvolvimiento en su trabajo cotidiano, por tanto, a un trabajador se le capacita para prepararlo, a fin de que desempeñe un puesto de mayor jerarquía y se le adiestra para perfeccionar el trabajo que realiza.

Todo intento de capacitación y adiestramiento profesional debe guardar estrecha relación con el individuo en cuanto éste busque o se proponga mejorar su condición económica y social a través de una conveniente preparación científica y técnica; por lo que se debe entender por capacitación, la enseñanza teórica para operar, máquinas, herramientas, manejo de objetos o sustancias para poder desarrollar con eficiencia una labor y por adiestramiento, podemos concluir, que es la enseñanza práctica que dota al trabajador de la capacidad para desarrollar con eficiencia las labores implicadas en el objeto de la relación de trabajo. Por lo tanto debemos entender que la capacitación y adiestramiento: Es la enseñanza teórica y práctica que prepara a los trabajadores para desarrollar sus labores con eficiencia para lograr mejores posiciones en la escala de oficios y profesiones.

Una de las obligaciones naturales que se deriva de la relación laboral, es sin duda alguna, no sólo la obligación que tienen los patrones de capacitar a sus obreros, sino muy particularmente la conveniencia de hacerlo, ya que le generará mayores beneficios que perjuicios o gastos, pero la misma ha sido desatendida por casi todos los patrones.

---

<sup>13</sup> OLVERA QUINTERO, Jorge. Derecho Mexicano del Trabajo. Porrúa. México. 2001. p. 155.

<sup>14</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. Op. cit. p. 404.

Constitucionalmente encontramos este derecho de los trabajadores del apartado “A” del artículo 123, en la fracción XIII, la cual estipula “Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación.”

La original fracción XV del artículo 132 de la ley de 1970, a la letra disponía que:

“El patrón tiene la obligación de: Organizar permanente o periódicamente cursos o enseñanzas de capacitación profesional o de adiestramiento para sus trabajadores, de conformidad con los planes y programas que, de común acuerdo elaboren los sindicatos de trabajadores informando de ello a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o a las autoridades del trabajo de los Estados, Territorios y Distrito Federal. Estos podrán implantarse en cada empresa o para varias en uno o varios establecimientos o departamentos o secciones de las mismas por personal propio o por profesores técnicos especialmente contratados o por conducto de escuelas o instituciones especializadas o por alguna otra modalidad. Las autoridades del trabajo vigilarán la ejecución de los cursos o enseñanzas.” Sin embargo, la flexibilidad otorgada en la Ley a los patrones para capacitar a sus trabajadores no fue aprovechada en esa ocasión y el incumplimiento de dicha fracción trajo como consecuencia que se reglamentara la misma en forma más detallada, por ello apareció en el Diario Oficial de fecha 28 de abril de 1978, lo cual la hizo obligatoria.

El actual artículo 153-A de la Ley Federal del Trabajo, establece que:

“Todo trabajador tiene el derecho a que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida y productividad, conforme a los planes y programas formulados, de común acuerdo, por el patrón y el sindicato o sus trabajadores y aprobados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.”, y a manera de finalidad el artículo 153-F señala que:

“La capacitación o adiestramiento deberán tener por objeto:

- I. Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad; así como proporcionarle información sobre la aplicación de nueva tecnología en ella;
- II. Preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación;
- III. Prevenir riesgos de trabajo;
- IV. Incrementar la productividad; y
- V. En general, mejorar las aptitudes del trabajador.”

Por su parte, el apartado “B” del artículo 123 de nuestra Carta Magna en su fracción VII precisa que “La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública.”, y a manera de complemento la fracción VIII señala que : “Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin

de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;”.

Así, tenemos que todos los trabajadores que se encuentran bajo la tutela del artículo 123 constitucional, sin importar el apartado al que pertenezcan, gozan de los beneficios de la capacitación y adiestramiento, pero serán sólo ellos los indicados para sacar el mayor provecho y beneficio de los cursos o programas que para tal efecto se instrumenten, siempre con el alto fin de mejorar sus condiciones de vida y llevarlos al desempeño de cargos de mayor jerarquía en la dependencia o empresa donde laboran.

La capacitación para los trabajadores al servicio del Estado, se encuentra descrita precisamente en el artículo 43 fracción VI, inciso f) de la ley burocrática y se refiere a la capacitación como un concepto de beneficio social de carácter obligatorio para los titulares de las dependencias, por lo que dichos titulares fomentarán de acuerdo a la ley, el “Establecimiento de Escuelas de Administración Pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional.”, esta obligación es correlativa al trabajador constriéndolo, a su vez, a capacitarse, para tener un mejor nivel de vida, económico, laboral y personal, ya que así lo contempla la fracción VIII del artículo 44 de la citada ley al señalar que:

“Son obligaciones de los trabajadores:

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

Cabe señalar que para la administración pública en México, la capacitación normativamente se encuentra en estrecha relación con el sistema escalafonario y de ascenso, cuyo objetivo primordial es promover el eficiente desempeño de las actividades laborales así como la preparación de los servidores públicos hacia el ejercicio de cargos de mayor responsabilidad y jerarquía para su mejor desempeño, para los que constituyen incentivos adicionales principalmente de carácter económico, los cuales han de reflejarse en una eficiencia laboral y muy en especial, en el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Por tal motivo, la participación del trabajador en la elaboración de los planes y programas de la materia, se realiza mediante su representante sindical miembro de las comisiones mixtas de escalafón, existentes en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, circunstancia que hemos insistido, es para mejorar las condiciones personales del trabajador y de su familia, razones por demás suficientes para que su participación se haga con agrado y responsabilidad pero con el firme propósito de mejorar su desempeño laboral.

### 1.3 EL ESCALAFÓN (DERECHOS DE PREFERENCIA, ANTIGÜEDAD Y ASCENSO)

#### EL ESCALAFÓN

El escalafón no aparece propiamente como tal en el apartado “A” del artículo 123 de la Constitución, sino que mantiene estrecha relación con el contenido de la fracción XIII relativa a la capacitación y adiestramiento, pero podríamos agregar adicionalmente el concepto de antigüedad, para poder ocupar una vacante o un puesto de nueva creación e incluso, el trabajador podría invocar en su beneficio la aplicación de un derecho de preferencia para ocupar el empleo, al que considera que legal y legítimamente puede aspirar.

El escalafón y el derecho de ascenso, se encuentran contemplados en nuestra Carta Magna, lo encontramos en las fracciones VII y VIII del apartado “B” del artículo 123 constitucional, donde se precisa el alcance de estos beneficios laborales por lo que respecta a los trabajadores al servicio del Estado, estableciendo además las bases mínimas de organización y el funcionamiento de los órganos rectores de la superación laboral, que han de regular las promociones de estos trabajadores.

Dentro del ámbito burocrático y por disposición legal existe una comisión de escalafón integrada por representantes de la dependencia y del sindicato, que se encargan de regular los ascensos de los trabajadores a puestos de mayor responsabilidad y obviamente, con una mayor remuneración. Las comisiones mixtas de escalafón tienen que elaborar un cuadro general de antigüedades, distribuido por categorías de cada profesión u oficio, con el fin de que sirva de base para llevar a cabo los ascensos de los trabajadores de una manera más justa y transparente.

El escalafón es definido por el Diccionario Jurídico Mexicano como la “Denominación más común de la lista de trabajadores adscritos a las unidades económicas de producción de bienes o suministro de servicios y que por disposición legal o contractual están clasificados según su antigüedad, méritos, capacidad o habilidades laborales.”<sup>15</sup> y podemos precisar que el escalafón se encuentra plenamente definido y reconocido en todas las dependencias del Estado y agregar que si dichos derechos no se hacen valer en el momento del concurso para ocupar un puesto de mayor jerarquía, no surtirán efecto ni beneficio alguno para el titular de ellas, por lo que es necesario inscribirse en el sistema escalafonario con antelación para poder participar en el concurso y tener posibilidades de ocupar el puesto de mayor jerarquía que se abrió.

---

<sup>15</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. Op. cit. p. 1297.

Asimismo, el artículo 47 de la ley burocrática contiene la definición de escalafón, al advertir 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.”

El artículo 48 de la ley burocrática establece una limitante a la participación en el escalafón y obviamente, al ascenso, ya que únicamente pueden participar los trabajadores de base y con un mínimo de seis meses de trabajo en la plaza del grado inmediato inferior, por lo que los trabajadores que no reúnan estos requisitos no podrán acceder al escalafón, esto por disposición expresa de la ley.

Uno de los derechos básicos de orden laboral es, sin duda, que el trabajador sea considerado para los ascensos y promociones que se den en la respectiva dependencia, para lo cual, surgen los escalafones que se acuerdan entre los titulares y el sindicato correspondiente; al efecto se suelen establecer dentro del Reglamento de Escalafón, las bases, procedimientos, mecanismos de evaluación y demás elementos propios del escalafón, siendo generalmente los factores de antigüedad, aptitud, conocimientos, cumplimiento y buenos antecedentes laborales de disciplina y puntualidad, los que se consideran para llevar a cabo las promociones escalafonarias a través de los concursos que para tal efecto se establezcan.

Por su parte el artículo 50 de la ley burocrática señala las características que se toman en cuenta al ascender a un trabajador a otro puesto de mayor jerarquía, al disponer :

“Son factores escalafonarios:

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

Se entiende:

- a) Por conocimientos: La posesión de los principios teóricos y prácticos que se requieren para el desempeño de una plaza.
- b) Por aptitud: La suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y eficiencia para llevar a cabo una actividad determinada.
- c) Por antigüedad: El tiempo de servicios prestados a la dependencia correspondiente, o a otra distinta cuyas relaciones laborales se rijan por la presente Ley, siempre que el trabajador haya sido sujeto de un proceso de reasignación con motivo de la reorganización de servicios, o de los efectos de la desconcentración administrativa, aun cuando la reasignación tuviere lugar por voluntad del trabajador.”

En este sentido, si un trabajador necesariamente de base, cubre los requisitos

o el perfil que el puesto o cargo lo requiere, podrá participar en el concurso para ser ascendido al mismo y gozar de los beneficios que dicho cargo implica, pero siempre y cuando se haya inscrito previamente en el escalafón formado por la comisión de la dependencia donde labora.

## DERECHOS DE PREFERENCIA

Los derechos de preferencia son las reglas que se imponen al patrón o al titular de la dependencia y que tienen la obligación de respetar, para la selección del personal, en caso de ingreso o reingreso al empleo, las que normalmente son formuladas por la representación sindical correspondiente.

El Diccionario Jurídico Mexicano lo define así:

“El derecho de preferencia, es la primacía que se otorga a un trabajador por disposición de la ley, por declaración unilateral de voluntad o por acuerdo de voluntades, para hacer efectivos ciertos derechos o con el fin de su elegibilidad para ser titular de un derecho en relación con otras personas que pudieran tener expectativas sobre ese mismo derecho.”<sup>16</sup>

Los derechos de preferencia son limitaciones a la libre selección del personal, ya que se obliga a utilizar a los trabajadores que disfrutan de esos derechos, excluyendo a quienes no son titulares de ellos, circunstancia que en cierta medida parece injusta. También podemos decir que se tratan de limitaciones para la libre selección del personal, pues obligan a utilizar a los trabajadores que disfrutan de esos derechos, con exclusión de quienes no son titulares de ellos.

Para los trabajadores agrupados dentro del Apartado “A” del artículo 123 de la Constitución y particularmente en la Ley Federal del Trabajo, encontramos varios momentos en los que se aplica este derecho de preferencia, según el artículo 154 de dicha ley, al estipular que: los patrones están obligados a preferir en igualdad de circunstancias a los trabajadores mexicanos respecto de quienes no lo sean, a quienes le hayan servido satisfactoriamente por mayor tiempo, a quienes no teniendo ninguna otra fuente de ingreso económico tengan a su cargo una familia y a los sindicalizados respecto de quienes no lo estén.

Si existe contrato colectivo y éste contiene cláusula de admisión, la preferencia para ocupar las vacantes o puestos de nueva creación se regirá por lo que disponga el contrato colectivo y el estatuto sindical; se entiende por sindicalizado a todo trabajador que se encuentre agremiado a cualquier organización sindical legalmente constituida.

Por lo que respecta a los trabajadores al servicio del Estado, en relación a

---

<sup>16</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. Op. cit. p. 2482.

los derechos de preferencia, quiere decir que quien se encuentre en determinada situación gozará de ciertos privilegios al momento de hacer valer ese derecho, aún cuando existan otros trabajadores en igualdad de condiciones e inclusive aún con mayores o mejores que ese trabajador, quienes en su oportunidad no las pusieron en consideración de la autoridad escalafonaria, principalmente al querer ocupar una nueva vacante o plaza, ya que al incorporarse al escalafón se actualizan sus derechos sobre los que no los invocan para participar en el concurso correspondiente.

Por otra parte, como se ha señalado la ley burocrática y muy en especial el artículo 51, ha establecido derechos de preferencia para el caso de que varios trabajadores se encuentren en igualdad de condiciones para ocupar una vacante, por lo que deberá optarse, prioritariamente, por aquel trabajador que acredite ser la única fuente de ingresos de su familia y cuando varios estén en esa condición, se preferirá al que cuente con mayor tiempo de servicios en la unidad burocrática o dependencia correspondiente.

En la ley burocrática se establecen diversos derechos de preferencia, como sucede con el artículo 9º. en el que se pide establece que los trabajadores de base deberán ser de nacionalidad mexicana; el artículo 43 establece la preferencia a favor de los trabajadores sindicalizados o los que representen la única fuente de ingresos, o a los que acrediten tener mejores derechos escalafonarios; el artículo 51 en cuanto a las vacantes, señala que se otorgará a los trabajadores de la categoría inmediata inferior y acrediten mejor calificación en los derechos escalafonarios así como al que acredite ser la única fuente de ingresos de la familia o demostrar mayor tiempo de servicios prestados, fundamentalmente y que mantienen estrecha relación con los concedidos a los trabajadores en general.

## ANTIGÜEDAD

Por otra parte, podemos considerar que la antigüedad consiste en el derecho a ocupar un puesto o desempeñar una actividad por un lapso de tiempo y como lo define el Diccionario Jurídico Mexicano:

“Nombre que se da al reconocimiento del hecho consistente en la prestación de servicios personales y subordinados por un trabajador a un patrón, mientras dure la relación contractual.”<sup>17</sup> y complementa señalando: “Las leyes y códigos laborales atribuyen diversos efectos a la antigüedad en el trabajo, que van desde cantidades en efectivo, preferencia en los ascensos (a. 50 LFTSE), seguridades en el caso de reducción de la plantilla de trabajadores y otras ventajas, hasta servicios de carácter social.

Existen dos tipos de antigüedad: la genérica, que se obtiene de manera acumulativa, día con día, en tanto que el vínculo contractual no se extinga; y la de

<sup>17</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. Op. cit. p. 169.

categoría, que se circunscribe al tiempo en que se ha ocupado una profesión u oficio y sirve de base para obtener ascensos en el trabajo.”<sup>18</sup>

De lo que se desprende que el tiempo de prestación de servicios o antigüedad, es fundamental para generar una serie de expectativas a futuro de todo trabajador, ya que de ella se desprenden derechos además de que se trata de un acontecimiento natural que produce consecuencias de derecho principalmente de índole económico así como de estabilidad laboral y seguridad social.

La antigüedad se valora con relación al tiempo transcurrido desde el día de ingreso a la dependencia -contratación o nombramiento- para desarrollar la profesión o trabajo hasta el último día de labores o, en su caso, el retiro por alguno de los medios que se encuentran debidamente reglamentados, es decir, son los años de vida profesional de los trabajadores en servicio activo, los cuales se irán enriqueciendo con los conocimientos y habilidades que son necesarias para el buen desempeño de su labor.

La antigüedad en el trabajo tiene diversos efectos favorables al trabajador y se reviste cada día de mejores medidas protectoras, por el simple hecho de seguir prestando los servicios a la dependencia, tal es el caso de la estabilidad en el empleo y en el caso de la legislación burocrática la llamada “inamovilidad”, esta estabilidad en el trabajo es un principio que otorga el carácter de permanente a la relación de trabajo, sólo condicionada su existencia a casos muy excepcionales y graves.

La antigüedad es una institución que proporciona un beneficio por el sólo hecho del número de años de trabajo, que nació de la contemplación de la energía de trabajo de cada persona anualmente entregada a la empresa o dependencia, y que la ley contempla como un beneficio para el trabajador por su dedicación y entrega a su trabajo.

En relación a este concepto, Mario de la Cueva señala que:

“La prima de antigüedad tiene un fundamento distinto al que le corresponde a las prestaciones de seguridad social: éstas tienen su fuente en los riesgos a que están expuestos los hombres, riesgos que son los naturales, como la vejez, la muerte, la invalidez, etc., o los que se relacionan con el trabajo. Se trata de una prestación que se deriva del solo hecho del trabajo, por lo que, al igual que las vacaciones, debe otorgarse a los trabajadores por el transcurso del tiempo, sin que en ella entre la idea de riesgo, o expresado con otras palabras: es una institución emparentada con la que se conoce como fondo de ahorro, que es también independiente de las prestaciones otorgadas por el Seguro Social.”<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. Op. cit. p. 170.

<sup>19</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Op. Cit. p. 418.

El concepto de antigüedad para el caso de los trabajadores al servicio del Estado, se encuentra estrechamente ligado al concepto de escalafón y ascenso, además de mantener relación con la denominada inamovilidad de que gozan este tipo los trabajadores cuando cuentan con la categoría de base y con nombramiento definitivo, requisitos con que deben contar para estar en posibilidades de ser considerados como tales, explicación que más adelante se detallará.

También es importante señalar que para gozar de los beneficios que la antigüedad concede a futuro, es necesario hacer las aportaciones en dinero o cotizaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social, para el caso de los trabajadores incluidos dentro del apartado “A” del artículo 123 de la Constitución y para los que forman parte del apartado “B” dichas aportaciones las realizarán al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para acceder al régimen de pensiones y jubilaciones, y en general, de la seguridad social.

Así pues, el espíritu de la legislación nos hace concebir la estabilidad en el trabajo como el derecho que tiene el trabajador a permanecer en el mismo en tanto no se presente alguna causa razonable para dar por terminada la relación de trabajo y que a futuro ha de brindarle los ingresos mínimos para tener una vida decorosa.

## ASCENSO

El ascenso es definido por el Diccionario Jurídico Mexicano como:

“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. En la administración pública tiene asimismo como opción el derecho para obtener un aumento en las remuneraciones de los trabajadores del Estado.”<sup>20</sup>

Y como podemos percibir, al obtenerse un ascenso, hay un aumento en las remuneraciones de los trabajadores además de que al originarse una vacante debe preferirse a la persona que reúna los requisitos legales que se exigen y se encuentre inscrito previamente en el escalafón que para tal efecto se ha instalado en la institución en que labora, ya que de lo contrario, al no estar inscrito sería imposible que fuera tomado en cuenta para ocupar el empleo que se somete a concurso.

Para estar en condiciones de otorgar un ascenso al trabajador con mejores derechos, las comisiones mixtas deberán integrar los escalafones indispensables, en los que figurarán la totalidad de los trabajadores de la dependencia u oficina pública, cualquiera que sea su naturaleza o carácter, con la indicación de cuál es su antigüedad de ingreso, su antigüedad de servicios en una categoría o puesto, sus

<sup>20</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. Op. cit. p. 237.

datos personales y el número con el que figure en el cuadro general de antigüedades y servicios. Deberá darse publicidad a los cuadros para que aquellos trabajadores que no estén conformes con el lugar y datos consignados, puedan oponer y justificar sus mejores derechos, ya que de lo contrario, los únicos beneficiados serán los que se han inscrito previamente, aún cuando sus factores escalafonarios que obtenga, no sean ni los más altos ni los mejores.

De lo antes señalado se infiere que el ascenso tiene implicaciones de un mejor salario, un reconocimiento social y una muestra personal de capacidad para asumir funciones más complejas y delicadas, pero que en la ley burocrática establece una limitante, ya que únicamente pueden participar, los trabajadores de base, circunstancia que genera un desequilibrio e injusticia para con los demás trabajadores, ya que puede darse el caso que esos trabajadores desplazados, cuenten con mayor experiencia o habilidad para desarrollar la actividad encomendada y no sean tomados en cuenta en la selección del personal que ha de cubrir esas vacantes, por no contar con la categoría de trabajador de base o el nombramiento definitivo correspondiente.

Como se ha expuesto, para ser beneficiario de un ascenso y ocupar un cargo o puesto de mayor jerarquía se deben reunir ciertos requisitos así como ciertas capacidades y habilidades para el buen desempeño del empleo además de incorporarse al sistema de escalafón respectivo, para que sea tomado en cuenta, ya sea por sus habilidades o por preferencia, cuando otros se encuentren en igualdad de circunstancias y se tenga que elegir a uno de ellos.

En el caso de los trabajadores al servicio del Estado, es necesario para que puedan aspirar a un ascenso o ocupar un cargo o empleo de mayor jerarquía, deban previamente incorporarse al sistema de escalafón diseñado para tal efecto y reunir los requisitos que él mismo exige así como concursar para estar en posibilidades de ser seleccionado como el trabajador que ocupará dicho cargo. En este caso, el acceso se limita a que el trabajador deba contar con la “base” o con un nombramiento definitivo, para que pueda disfrutar de este derecho así como de los beneficios inherentes al mismo.

Así, hemos iniciado este trabajo tratando de definir y entender las concepciones que se tienen sobre lo que es el trabajador en general y aquél que se encuentra laborando bajo las órdenes del Estado, así como las diversas clasificaciones que en razón de sus funciones se les da a los demás trabajadores, lo que sin duda reflejará en una mayor comprensión del presente trabajo así como distinguir las principales características que se dan en función del patrón para el cual trabajen.

En el siguiente capítulo iremos conociendo los orígenes y evolución de las

relaciones de trabajo en nuestro país, ya que contamos con un antecedente histórico de gran relevancia que modificó radicalmente la forma de pensar de nuestros ancestros como lo fue la época de la Colonia, momento que considero adecuado para iniciar este análisis, ya que es de ahí donde nos hemos ido formando una nueva visión de las cosas y que se han reflejado en la forma actual de conducirnos bajo la tutela de las leyes así como en el desempeño de nuestras actividades laborales.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### ANTECEDENTES DE LOS TRABAJADORES EN GENERAL Y LA INCLUSIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN

#### 2.1 ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN

En este apartado estudiaremos la evolución y desarrollo del trabajo así como la inclusión del concepto de trabajador a las primeras leyes que intentaban darle un trato protector así como a los diversos movimientos sociales que tenían como fin su reconocimiento y la protección de las leyes, ya que su situación precaria no les permitía consolidarse como personas ni satisfacer sus necesidades elementales. También se incluyen los derechos que le fueron concedidos y reconocidos en un principio así como las diversas modalidades para hacérselos efectivos, tanto a nivel estatal como federal. Asimismo, iniciamos el estudio y análisis de los trabajadores al servicio del Estado, primeramente sin un reconocimiento oficial pero seguro de su existencia, más adelante su inclusión en el “Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado” en 1938 –para el caso de los trabajadores al servicio de la Secretaría de Educación Pública, se crearía en 1946 el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública-, para después ser reconocidos a nivel constitucional en 1960 con su inclusión en el apartado “B” del artículo 123 constitucional, y finalmente en 1963, con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado “B” del Artículo 123 de la Constitución, documento que incluiría los conceptos de trabajador y de los beneficios a que tienen derecho así como la forma en que se regularían las relaciones laborales, la competencia y la forma que se llevaría el proceso o juicio respectivo ante Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Debemos aclarar también que a los trabajadores al servicio del Estado –en este caso, trabajadores de la Secretaría de Educación Pública-, les es aplicable la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que a su vez establece ciertas condiciones para hacer efectivos los derechos que les corresponden y en los momentos en que se pueden hacer valer, circunstancia que hace destacado su análisis, por tal motivo consideramos importante señalar su alcance en este capítulo.

La ciencia del derecho se encuentra en una lucha constante por la verdad y la justicia, y en consecuencia, la batalla por la naturaleza del derecho del trabajo es igualmente apasionante porque su meta es el respeto al trabajo y a su dignidad de quien lo realiza, teniendo como fin fundamental, la superación definitiva de la esclavitud y de la servidumbre de los trabajadores, con el objeto de dotarlos de

mejores niveles de vida así como elevar su calidad humana.

El conocimiento del pasado es el punto de partida necesario para entender el presente y el futuro del derecho del trabajo, ya que constituye una disciplina innovadora y de amplia influencia en nuestra sociedad, puesto que en la actividad de los trabajadores se finca el progreso de un pueblo, por lo que resulta necesario proporcionarles los derechos elementales e integrarlos a mejores condiciones de vida, para un adecuado desarrollo de su actividad laboral así como para lograr, no sólo la satisfacción de sus necesidades materiales sino también, las espirituales.

Tomamos como base para la elaboración de este trabajo, la información que se tiene de la época de la Colonia, ya que a partir de ella se comienza a construir la nueva forma de pensar y de convivir de una sociedad naciente, surgida de un proceso de integración de dos culturas, razón por la que se inicia su estudio desde este momento histórico.

Durante la Colonia comienzan a destacar diversas actividades económicas que a la postre serán los ejes de la economía colonial y que además incorporarán a un numeroso grupo de personas en actividades laborales, tal es el caso de la minería, la que a partir del siglo XVI es considerada la principal actividad económica, aunado al descubrimiento de las minas de Zacatecas en 1546, extendiéndose a Guanajuato y Pachuca; posteriormente San Luis Potosí, Taxco y otros lugares. Gracias a ella se fundaron pueblos, se trazaron caminos y se empezaron a elaborar finas obras de arte además de que se da una explotación intensiva de los yacimientos de oro y plata , principalmente.

Sobre esta etapa, Héctor Santos Azuela apunta:

“Formada la Nueva España, como todo sistema colonial, el derecho español para América reguló tres tipos fundamentales de trabajo o regímenes serviles: la esclavitud, la servidumbre de la tierra y la encomienda. Sin embargo, después de la Conquista y durante el coloniaje fueron promulgadas las célebres Leyes de Indias, que con sentido social tutelaron el trabajo de los naturales en las encomiendas, las minas y el campo. Lamentablemente su aplicación fue nugatoria y su mérito se estima más histórico que práctico. Los intereses mezquinos de los especuladores y los conquistadores las hicieron inservibles: solamente declaradas pero jamás respetadas.

Es menester destacar que durante este periodo, en lo que concierne a las relaciones colectivas de trabajo, se reglamentaron los gremios artesanales, sin embargo, más que como instrumentos de autodefensa y promoción profesional de quienes lo integraron, como un aparato de control político de la población trabajadora. Regulados a través de numerosas y diversificadas ordenanzas de gremios, éstos fueron al fin suprimidos por las cortes liberales españolas mediante

la ley de 8 de junio de 1813.”<sup>21</sup>

También aparecen los obrajes, que es el nombre que se les dio a los talleres manufactureros, principalmente en la industria textil y se diferenciaban de los talleres artesanales, ya que operaban en mayor escala, congregaban un mayor número de operadores y se dirigían a mercados más amplios. Los operadores trabajaban bajo una rígida disciplina y eran agrupados por especialidades dentro del proceso de producción. El obraje resultaba una empresa costosa, ya que la principal inversión era la mano de obra y se empleaban a personas condenadas por diversos delitos a la prestación de servicios forzosos y a los trabajadores contratados –la mayoría indígenas- trataban de retenerlos endeudándolos con el adelanto de salarios y pagos en especie que les daban a elevado precio.

El trabajador endeudado era obligado a permanecer en el obraje hasta satisfacer el monto de los adelantos, y éstos solían renovarse y acrecentarse; de tal suerte que el infeliz trabajador terminaba su vida sin salir de las casas de los obrajes. Los principales obrajes se encontraban en: México, Guadalajara, Querétaro, San Miguel el Grande y Puebla.

Este antecedente, será el marco sobre el cual se comenzarán a regular durante el período colonial las primeras relaciones de trabajo de las que se tiene conocimiento y fundamentalmente tenemos dos: las llamadas “Leyes de Indias” y las “Ordenanzas”.

“Para la elaboración de las “Leyes de Indias” fue necesaria una dura tarea de recopilación de distintas disposiciones gubernativas, la que culminó en el año 1680, y en ellas se recogían una serie de preceptos que regían la prestación de los servicios personales, fundamentada en el contrato de alquiler, fuera éste celebrado de manera voluntaria o compulsiva. En esas disposiciones encontramos semejanzas y antecedentes que en la actualidad regulan las condiciones de trabajo como:

- 1) Duración del alquiler. El alquiler voluntario y el compulsivo se podían concertar por días o por semanas, según la necesidad y el parecer de las partes, pero la duración máxima era de un año.
- 2) Jornada de trabajo. Correspondía a los virreyes y gobernadores señalar la duración de la jornada de trabajo teniendo en consideración las “pocas fuerzas, débil complexión y costumbre” de los trabajadores indígenas; lo usual era que la jornada durara de sol a sol.
- 3) Días de descanso. Los trabajadores tenían derecho a descansar los domingos y los días de fiesta que indicaba el calendario de la

---

<sup>21</sup> SANTOS AZUELA, Héctor. Derecho del Trabajo. Segunda Edición. Mc Graw Hill. México. 1999. p. 36.

- Iglesia.
- 4) Pago de jornales. Los jornales eran pagados por los días de servicios prestados, quedando exceptuados, los días de descanso, como los domingos y días festivos.
  - 5) Alimentación. Los trabajadores tenían derecho a que se les proporcionaran las comidas que hubiesen sido autorizadas por el virrey o los gobernadores y debían correr por cuenta de los patronos.
  - 6) Habitación. Los trabajadores podían ir a dormir a sus propias casas o a los lugares que quisieran, pero los patronos debían contar con un sitio cómodo para el caso de que no fuera posible abandonar el lugar de trabajo.
  - 7) Asistencia médica y sanitaria. Cuando un trabajador cayese enfermo o sufriese algún accidente, debía ser llevado al hospital más cercano para que fuese atendido, o en su defecto, proporcionar al enfermo los cuidados necesarios para su restablecimiento.”

Las “Ordenanzas”, se emitieron con el único afán de controlar mejor la actividad de los hombres, este sistema agrupaba gremios que tenían como función restringir la producción únicamente en beneficio de los comerciantes de la península; pero fue hasta en la ley de 8 de junio del año de 1813, en plena lucha por la Independencia, donde se autorizó a “todos los hombres avecindados en las ciudades del reino a establecer libremente las fábricas y oficios que estimaran convenientes, sin necesidad de licencia o de ingresar a un gremio.”<sup>22</sup>

Mario de la Cueva sobre el particular agrega:

“En plena guerra de Independencia, la figura de José María Morelos y Pavón fue tomando fuerza, ya que además de ser un gran estratega, fue un ilustre pensador de ideas e ideales liberales y de avanzada, tal es el caso del importante documento conocido como “Sentimientos a la Nación”, el que fue presentado al Congreso de Anáhuac que se había reunido en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, en el que expresaba:

“Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre que mejore sus costumbres y aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.”<sup>23</sup>

Un acto significativo al respecto es el contenido en la Constitución de Apatzingán, expedida por el Congreso de Anáhuac, en la que a sugerencia del general José María Morelos y Pavón, con un hondo sentido liberal y humano, declaró en su artículo 38 que “ningún género de cultura, industria o comercio, puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que formen la subsistencia

<sup>22</sup> Cfr. ALVARADO LARIOS, Ana María. Temas Selectos de Derecho Laboral. Op. Cit. pp. 28-30.

<sup>23</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Op. cit. pp. 40-42.

pública”, lo que sin duda era un pensamiento avanzado, el cual desafortunadamente no fue conocido, ya que dicha Constitución nunca entró en vigor, debido a que los insurgentes comenzaron a sufrir derrota tras derrota, lo que hizo imposible su aplicación.

Pero a pesar de la hondura del pensamiento social de Morelos, el siglo XIX mexicano no conoció el derecho del trabajo: en su primera mitad siguió aplicándose el viejo derecho español, las Leyes de Indias, las Siete Partidas y sus normas complementarias. Por voz de los historiadores se ha hecho notar que la condición de los trabajadores no sólo no mejoró, sino que más bien sufrió las consecuencias de la crisis política, social y económica en que se debatió esta sociedad en la vorágine por la Independencia.

La Revolución de Ayutla, representa el triunfo individualista y liberal, porque lo más importante para los hombres de entonces era poner fin a la dictadura personalista de Santa Anna y conseguir el reconocimiento de las libertades consignadas en las viejas Declaraciones de Derechos y cuando los soldados de Juan Alvarez y Comonfort arrojaron del poder al dictador, convocaron al pueblo para que eligiera representantes a un Congreso Constituyente, que se reunió en la Ciudad de México, durante los años de 1856 y 1857 para la elaboración de una nueva Constitución.

La Declaración de Derechos de aquella asamblea de 1857, tiene un hondo sentido individualista y liberal, por lo que sus disposiciones contenidas en los artículos cuarto, quinto, y noveno, establecían las libertades de profesión, industria y trabajo, relacionadas al principio de que “nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin una justa retribución y sin su pleno conocimiento”, y a la libertad de asociación. Sobre el particular, el célebre Ignacio Ramírez, reprochó a la Comisión dictaminadora el olvido de los grandes problemas sociales, puso de manifiesto la miseria y dolor de los trabajadores, habló del derecho a recibir un salario justo y a participar en los beneficios de la producción, sugiriendo que la asamblea se avocara al conocimiento de la legislación adecuada para resolver aquellos graves problemas; pero los diputados no adoptaron ninguna decisión. En la sesión del 8 de agosto de 1856, en torno al debate sobre las libertades de profesión, industria y trabajo, Ignacio Vallarta leyó un discurso en el que expuso la explotación de que eran objeto los trabajadores y la urgencia de evitarla; pero cuando todo hacía creer que propondría el reconocimiento constitucional de los derechos del trabajo, concluyó diciendo, en armonía con el pensamiento individualista y liberal, que las libertades de trabajo e industria no permitían la intervención de la ley.

Siguiendo el curso de la historia, el grupo conservador que en ese momento imponía sus decisiones en el país invitó a un príncipe europeo para se encargara de dirigir el destino del país y sobre el particular agrega Ana María Alvarado Larios

que:

“Durante el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, hombre de ideas liberales y una clara desilusión para quienes lo querían de monarca en nuestro país, les dio un grave revés el 10 de abril de 1865, ya que suscribió el Estatuto Provisional del Imperio, que consignaba un capítulo de “Las garantías individuales”, que en sus artículos 69 y 70 prohibió los trabajos gratuitos y forzados, previno que nadie podía obligar sus servicios sino temporalmente y ordenó que los padres y tutores debían autorizar el trabajo de los menores. El primero de noviembre del mismo año se expidió la llamada “Ley del Trabajo del Imperio”, la que incluía la libertad de los campesinos para separarse en cualquier tiempo de la finca a la que prestaran sus servicios, jornada de trabajo de sol a sol con dos horas intermedias de reposo, descanso semanal, pago de salario en efectivo, reglamentación de las deudas de los campesinos, la anulación de las deudas mayores de a diez pesos, libre acceso de los comerciantes a los centros de trabajo, supresión de las cárceles privadas y de los castigos corporales, escuelas en las haciendas donde habitaran más de veinte familias, inspección del trabajo, sanciones pecuniarias por la violación de las normas. Maximiliano no vino a nuestro país a revivir un supuesto feudalismo, sino más bien a confirmar los grandes principios de la Reforma: la desamortización de bienes de manos muertas, la nacionalización de las propiedades del clero, la supremacía del poder civil, la separación absoluta del Estado y la Iglesia, la libertad de conciencia y de cultos, la modernización de la educación y la libertad de comercio y de trabajo.

Durante la última administración de Benito Juárez, la del gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada y la de los primeros años de Porfirio Díaz, la política fue esencialmente liberal, ya que durante estos años se dictaron medidas para estimular los capitales nacionales y extranjeros en la minería, la agricultura, los transportes y otras actividades; se otorgaron ventajosas concesiones, y el Estado se limitó a arbitrar ciertos conflictos, cobrar bajos impuestos, conceder atractivas subvenciones sobre todo a empresas ferroviarias y navieras, y construir algunas obras públicas. El gobierno confiaba en que el desarrollo económico se produciría casi espontáneamente, y en parte ello fue así, pues precisamente entonces la economía mundial vivía una fase de rápida expansión. La situación en el campo estaba lejos de ser la óptima y el problema agrario seguía agravándose sin que la ley desamortizadora pudiera ser la base de una agricultura moderna y altamente productiva, por lo que seguía subsistiendo la miseria del campesino pobre, quien o permanece en el campo o emigra en busca de empleo como jornalero, que no tiene más que ofrecer su fuerza de trabajo por un ínfimo salario, además de que este malestar en el campo generó diversos conflictos, como es el caso del despojo masivo de sus tierras a que fueron sometidos los campesinos, tal como sucedió en Nayarit, Sonora, Sinaloa, Chiapas y otras entidades.

El trato a los obreros no fue el mejor, y la desigualdad social se acentuó día a día, aunque en la ley se estipulara la igualdad como principio inviolable. Los bajos salarios de apenas treinta centavos diarios, las agotantes jornadas de doce a catorce horas, la ausencia de los más indispensables servicios, el empleo de medios

represivos y la creciente explotación a medida que la productividad del trabajo aumentaba, fueron factores que influyeron en la organización laboral. Desde los años cincuenta, y en mayor número después de la guerra con Francia, surgieron una gran cantidad de agrupaciones mutualistas formadas principalmente por artesanos que buscaban protección a través de pequeñas cooperativas. Cuando la población propiamente obrera comenzó a crecer más de prisa, empezaron a aparecer los primeros organismos sindicales. En 1872 se creó el “Gran Círculo de Obreros”, que en poco tiempo logró agrupar a más de diez mil trabajadores.”<sup>24</sup>

Sobre este punto, Luis González en la Historia General de México, apunta:

“La mayor mudanza dentro de la política de la libertad de trabajo se produjo en los sectores obrero y artesanal. Aquí, como no sucedió en el campo, nacieron sociedades de trabajadores. Para 1872 ya eran tantas que se hizo necesario agruparlas en una central, en el Gran Círculo de Obreros de México. Sus dirigentes combinaron principios liberales con orientaciones socialistas. Aquellos líderes promovieron cooperativas de producción, mejores salarios y huelgas. Las habidas en los 10 años de la República Restaurada fueron 20. En el primer cuatrienio, el de Juárez, hubo una; el año 72, dos; siete en 1873; cinco en 1874 y cuatro en el resto de la década. La mayoría de esas huelgas enfilaron contra las fábricas textiles del valle de México. También hubo contra las minas en las proximidades de Pachuca y Guanajuato.”<sup>25</sup>

El incipiente movimiento obrero de entonces se desenvolvía en condiciones difíciles y sujeto a las más diversas e irreconciliables influencias ideológicas, así como a una contradicción interna, derivada esencialmente de que en él participaban tanto artesanos como obreros de diferente extracción social y distintas concepciones sobre la mejor manera de defender sus intereses.

Aún así, en 1874, y sobre todo de 1876 a 1877, estallaron varias grandes huelgas como la de Real del Monte, Veracruz, Querétaro y el Distrito Federal, que exhibieron en los trabajadores de las minas y la industria textil, una conciencia que poco antes no existía; entonces también empezaron a multiplicarse las publicaciones obreras. Y aunque en ellas se observa a menudo la influencia de la clase en el poder sobre el pensamiento de los trabajadores y la tendencia de éstos a caer en formulaciones románticas y utópicas, reveladoras del carácter mutualista de algunas de sus organizaciones y de su incomprensión del capitalismo como principal factor condicionante del estado de cosas que privaría en México, no se tuvo el impulso ni la capacidad necesaria para incidir en la situación que guardaban los trabajadores de esta época.

En el año de 1876, el Gran Círculo de Obreros, elabora un documento que

<sup>24</sup> Cfr. ALVARADO LARIOS, Ana María. Temas Selectos de Derecho Laboral. Op. cit. pp. 28-35.

<sup>25</sup> EL COLEGIO DE MÉXICO. Historia General de México. Tomo II. Segunda reimpresión. Harla. México. 1987. p. 921.

contenía: la fijación del tipo de salario en todos los Estados de la República, atendiendo a la valor del trabajo que den los mismos trabajadores, con el propio derecho con que los capitalistas ponen precio a los objetos que forman su capital y la variación del tipo del jornal cuando las necesidades del obrero lo exijan, pues así como los capitalistas alteran el valor de sus mercancías, también el obrero tiene el derecho de hacer subir el precio de su trabajo. También se le dedicaría una atención preferente al importante asunto de las huelgas, se ocuparían también de mejorar hasta donde fuera posible, la condición de las mujeres que trabajaban como obreras y que este programa se anexara a la Constitución.

La vigencia de la Constitución de 1857, permitió la elaboración del Código Civil de 1870, en él los encargados de realizarlo procuraron dignificar el trabajo declarando que las prestación de servicios no podía ser equiparada al contrato de arrendamiento, porque el hombre no es ni podía ser tratado como las cosas; el mandato, el ejercicio de las profesiones y el contrato de trabajo, formaron un solo título, aplicable a todas las actividades del hombre; sin embargo, a pesar de esto, la condición de los trabajadores no sufrió mejora alguna.

“Desde el principio del siglo ya existían en México, algunos grupos que se oponían al régimen de Porfirio Díaz y criticaban los aspectos políticos de su gobierno, uno de estos grupos fue el Círculo Liberal Ponciano Arriaga fundado en 1899 y entre sus integrantes se encontraban Antonio Díaz Soto y Gama, Ricardo Flores Magón, Camilo Arriaga, Juan Sanabria y otros, personajes que más tarde incitarían con sus ideas a un cambio en las estructuras políticas, económicas y sociales de esta época.

Ya en el porfiriato, la diseminación de los ferrocarriles, no solo se extiende, geográficamente; gracias a esto se crean las condiciones para que los recursos minerales del país puedan explotarse en forma intensiva y moverse en condiciones costeables, sobre todo a Estados Unidos, cuya rápida industrialización los reclama con urgencia. Pero el ferrocarril juega otro papel no menos importante en el proceso de desarrollo: moviliza la fuerza de trabajo, la desplaza de un sitio a otro, la divorcia de las viejas comunidades rurales, la adiestra y contribuye a que los trabajadores que no encuentran cabida en las nuevas empresas ferroviarias busquen ocupación en los centros mineros o en las industrias, el comercio y los servicios que, por su parte, se desenvuelven en la capital y en las principales ciudades de la provincia.

Por todos lados se advierte la significación cada vez mayor del trabajo asalariado. La agricultura, especialmente en las zonas mejor dotadas de recursos naturales, descansa esencialmente en la explotación de ese trabajo; y lo mismo acontece en la ganadería; en los centros mineros que entonces se modernizan rápidamente; en el comercio y las pocas industrias existentes. Incluso en talleres artesanales que, a primera vista parecen ser unidades en las que predomina la pequeña producción mercantil, con frecuencia se explotaba el trabajo de jornaleros,

de trabajadores asalariados que distaban mucho de los aprendices y oficiales de otros tiempos.

En general, todas las huelgas que ocurrieron durante el régimen del presidente Díaz se debieron principalmente por la reducción de salarios, los despidos injustificados, las excesivas jornadas de trabajo (16 horas para los hombres y 15 para las mujeres), los malos tratos y los descuentos a cargo de la tienda de raya pero adicionalmente al trato discriminatorio que las empresas extranjeras otorgaban a los mexicanos. Los años en que se produjeron mayor número de conflictos fue en 1881, 1884, 1889, 1890, 1891, 1895 y de 1905 a 1907; las ramas industriales principalmente afectadas fueron la textil, la ferroviaria, la cigarrera, la del pan y la minera; y las entidades donde la inquietud obrera fue más intensa, el Distrito Federal, Veracruz, Puebla, Nuevo León, Tamaulipas, San Luis Potosí, Oaxaca, Jalisco, Querétaro y Sonora. Sin embargo, la primera huelga había sido declarada en 1865 por la Sociedad Mutualista del Ramo de Hilados y Tejidos del Valle de México, las causas fueron la reducción de salarios, despidos injustificados, jornadas excesivas, malos tratos y el abuso en los cobros de las tiendas de raya.

En la última década del régimen del general Díaz, un hombre sintió la tragedia de las víctimas de los riesgos del trabajo; el 30 de abril de 1904, a solicitud del gobernador José Vicente Villada, la Legislatura del Estado de México dictó una ley, en la que se declaró que en los casos de riesgos de trabajo, debía el patrono prestar la atención médica requerida y pagar el salario de la víctima hasta por tres meses. El gobernador Bernardo Reyes impulsó fuertemente el desarrollo industrial de Nuevo León, y tuvo también la convicción de que era indispensable una ley de accidentes de trabajo; la de 9 de diciembre de 1906 definió al accidente de trabajo, como aquél que “ocurre a los empleados y operarios en el desempeño de su trabajo o en ocasión de él”; y fijó indemnizaciones que llegaban al importe de dos años de salario para los casos de incapacidad permanente total.”<sup>26</sup>

“En 1906, Ricardo Flores Magón en San Luis Missouri forma el Partido Liberal Mexicano, cuyo programa exigía que la presidencia se limitara a un solo período de gobierno sin que hubiera reelección, garantía de libertades civiles, difusión de la educación pública libre sin la injerencia de la iglesia, reparto de tierras entre los desposeídos, limitación del derecho de propiedad, abolición del trabajo infantil, fijación del salario mínimo, abolición de las tiendas de raya, jornada laboral máxima de ocho horas, otorgamiento de pensiones e indemnizaciones por accidentes de trabajo, nacionalización de tierras que no sean laboradas y la expedición de una ley que garantice los derechos de los trabajadores, estas ideas tenían como objetivo una clara mejora en las condiciones de vida de toda la población, pero en ese momento no serían tomadas en cuenta ya que no se daban las condiciones suficientes para aplicarlas.

---

<sup>26</sup> Cfr. ALVARADO LARIOS, Ana María. Temas Selectos de Derecho Laboral. Op. cit. pp. 36-48.

También el año de 1906, fue testigo de dos grandes acontecimientos que sirvieron de punto de despegue para ir modelando, la nueva idea del derecho del trabajo: la noche del 31 de mayo de 1906, en Cananea, Sonora, la compañía norteamericana que explotaba las minas de cobre, informó a los trabajadores de la mina Oversight de la Cananea Consolidated Koper Co.; que la extracción de metal quedaba sujeta a contrato, con lo cual los mayordomos podrían escoger a su personal, despidiendo a buena parte de los obreros y aumentando el trabajo a quienes continuaran en servicio. Esta medida precipitó la violenta reacción de los trabajadores de Cananea: en la madrugada del primero de junio, los 400 mineros que terminaban su jornada se amotinaron a la salida, para declarar que la huelga había estallado. Los obreros manifestaron su inconformidad respecto de los privilegios de que gozaban los extranjeros, mientras éstos –alrededor de 3 000- disfrutaban de un salario mínimo de siete pesos diarios, los trabajadores mexicanos –unos 3500- recibían tres pesos por jornada de diez y doce horas; su pliego petitorio contenía las siguientes demandas: 1. Salario mínimo de cinco pesos por una jornada de ocho horas; 2. Prioridad en el trabajo, en proporción de tres a uno, respecto de los extranjeros; 3. Derecho a los mexicanos para ascender; y 4. Reposición de algunos mayordomos por otros que tuvieran “nobles sentimientos”. Ese mismo día les contestarían los dueños de la minera que no aceptaban sus peticiones. El gobernador del Estado de Sonora, Izábal, aplastó el movimiento con apoyo de tropas de los Estados Unidos, en un acto de clara violación a la soberanía; el saldo de este lamentable acontecimiento fue de 23 muertos y 22 heridos.

En el mes de noviembre se iniciaron las escaramuzas en la industria textil y a principios de diciembre de 1906, los empresarios de la industria textil de Puebla y Tlaxcala implantaron un nuevo reglamento que establecía la jornada de catorce horas –de seis de la mañana a ocho de la noche-, con cuarenta y cinco minutos para comer; la prohibición de visitas y de leer periódicos, el pago por los obreros de los útiles que rompieran y otras restricciones y exacciones semejantes. Para defenderse elaboraron una nueva propuesta en la que criticaban el reglamento y proponían una nueva que estipulaba: igual horario aunque deduciéndole otros cuarenta y cinco minutos para almorzar; aumento de cinco centavos por pieza de manta gruesa y de tres por la fina; terminación de labores a las cinco treinta de la tarde los sábados y descanso de medio día el 15 de septiembre y el 24 de diciembre; prohibición a los empleados de maltratar a los obreros, y a aquéllos y a los maestros de cobrar a los obreros por darles ocupación; los operarios no serían responsables por averías en las máquinas, ni se les descontaría el salario por ningún motivo; no se aceptarían aprendices menores de 14 años; se suprimieran las tiendas de raya; se pagaría la mitad del salario en caso de accidentes y se aumentaría un 25% el pago del trabajo nocturno. La respuesta de los patrones, que al igual que los obreros, ya actuaban en un ámbito nacional fue contundente, se procedió a cerrar las fábricas, siendo un total de noventa y tres, argumentando que habían almacenado productos que se habían producido en exceso. Por esta causa quedaron sin empleo 57 mil hilanderos y tejedores, muchos de los cuales emigraron a las haciendas o cambiaron de oficio.

A mediados del mes de diciembre de 1906, los obreros huelguistas decidieron someterse al arbitraje del presidente de la República, general Porfirio Díaz, con quien lograron reunirse al empezar 1907. El 4 de enero se produjo el laudo presidencial: El día 7 se abrirían todas las fábricas de Puebla, Veracruz, Jalisco, Querétaro, Tlaxcala y el Distrito Federal; los operarios se sujetarían a los reglamentos vigentes al tiempo de la clausura o a las costumbres establecidas; se uniformarían los salarios en caso de labores idénticas, sobre la base de las tarifas mayores, y las tareas excepcionales se pagarían conforme a convenio; se establecerían primas para la mayor y mejor producción y a cada trabajador se le daría una libreta para anotar en ella su conducta, laboriosidad y aptitud. Los industriales se comprometieron a constituir con el producto de las multas un fondo de auxilio para viudas y huérfanos, a no hacer descuentos, a permitir visitas en las habitaciones de los obreros, a mejorar las escuelas que había en las fábricas o a crearlas donde no existieran, a sólo cobrar a los operarios los materiales que destruyeran –previo dictamen del administrador- y a no emplear menores de siete años. Los obreros, a su vez, aceptaron no promover huelgas, formular sus reclamaciones de manera personal y por escrito al administrador, y que el jefe político de la localidad nombrara personas que se encargaran de la dirección de sus periódicos; así, la burguesía mexicana, heredera del conservadurismo que venía de la Colonia, consiguió que el general Díaz inclinara la balanza y le diera el triunfo a los industriales.

La resolución presidencial que ponía fin al conflicto, fue transmitida a los obreros el 6 de enero de 1907 y el día 7, el jefe político de Orizaba, Carlos Herrera, movilizó a Río Blanco a un batallón de rurales, pero alrededor de las nueve de la mañana, las fuerzas del batallón dispararon sin motivo alguno contra la multitud de trabajadores inconformes, matando a 17 obreros e hiriendo a 80, pero veinticuatro horas después eran ya 140 los trabajadores muertos. La fábrica de Río Blanco, quedó custodiada por el ejército y centenares de obreros fueron desterrados a Valle Nacional y a Quintana Roo, como castigo al oponerse a la decisión presidencial.”<sup>27</sup>

Como se puede ver, una característica esencial del régimen porfirista fue el uso violento de la fuerza contra aquéllos que no estuvieran conformes o que incurrieran en desobediencia en contra del sistema, siendo preciso destacar que el conflicto sucedido en Río Blanco, en 1907, al igual que otros, fue violentamente reprimido y en el que hubo cientos de muertos y heridos, circunstancias que ponen de manifiesto y dan fe de la torpeza con que se negociaron los conflictos obreros y la falta de sensibilidad en la protección de los derechos laborales fundamentales por parte del gobierno, los que fueron violados por los dueños del dinero con plena complacencia y contubernio del régimen porfirista, hecho que hizo notar el claro apoyo y protección a los intereses de los hombres ricos del país; estos hechos pusieron de manifiesto el recrudecimiento de la represión, la que generó que el descontento tuviera diferentes matices: manifestaciones callejeras, ataques a edificios públicos, saqueos y bandidaje, huelgas obreras y rebeliones agrarias, por

<sup>27</sup> Cfr. Enciclopedia de México. Tomo VII. United. Estados Unidos de Norteamérica. 1996. pp. 4076-4080.

lo que se recurrió a la violencia y fuerza extrema para ejercer el control, llegando el caso, de que, cientos de hombres, mujeres y niños yaquis fueran deportados a los campos de trabajo que existían en Oaxaca y Yucatán, donde trabajaban casi como esclavos y sin retribución alguna para satisfacer sus necesidades fundamentales, y peor aún, casi todos ellos murieron en esos lugares.

“El primero de julio de 1906, el partido Liberal, cuyo presidente era Ricardo Flores Magón, publicó un manifiesto y un programa, que contenía el documento previo a la lucha revolucionaria, más importante a favor de un derecho del trabajo y protector de los trabajadores; en él están delineados claramente algunos de los principios e instituciones de nuestra declaración de derechos sociales, nuestra Constitución. El documento analiza la situación del país y las condiciones de las clases campesina y obrera, y concluye proponiendo reformas trascendentales en lo político, agrario y del trabajo. En este aspecto, el Partido Liberal recalcó la necesidad de crear las bases generales para una legislación humana del trabajo: mayoría de trabajadores mexicanos en todas las empresas e igualdad de salario para nacionales y extranjeros; prohibición del trabajo de menores de catorce años; jornada máxima de ocho horas; descanso semanal obligatorio; fijación de los salarios mínimos; reglamentación del trabajo a destajo; pago del salario en efectivo; prohibición de los descuentos y multas; pago semanal de las retribuciones; prohibición de las tiendas de raya; anulación de las deudas de los campesinos; reglamentación de la actividad de los medieros; del servicio doméstico y del trabajo a domicilio; indemnización por los accidentes de trabajo; higiene y seguridad en las fábricas y los talleres; habitaciones higiénicas para los trabajadores; eran ideas muy avanzadas y peligrosas, las que el régimen porfirista se encargó de ir sepultando tratando de no dejar huella alguna de ellas ni siquiera de sus pensadores.

La inquietud social y política creció a partir del año de 1900, hasta hacerse incontenible en 1910, ya que era insostenible la pobreza y miseria en que se encontraba la mayor parte de los mexicanos, prácticamente en la esclavitud; la población del país se agrupaba en el campo con nueve millones setecientos cuarenta y cinco mil personas y en la ciudad, tres millones ochocientos sesenta y un mil. La población campesina vivía una servidumbre de miseria, peor tratada que las bestias de carga y de tiro que usaban los amos, y una condición social que únicamente podía mantenerse por la férrea dictadura de los jefes políticos y por la acción de los rurales. Por otra parte, la clase media se ahogaba frente a los cuadros de la burocracia cerrados a toda persona que no perteneciera a las clases privilegiadas y adineradas; por estas razones los hombres de México despertaron por tercera vez, después de la Guerra de Independencia y de la Revolución Liberal, se prepararon para lo que sería la Primera Revolución Social del siglo XX, una revolución que les traería grandeza y una enorme herencia de beneficios para ir mejorando sus precarias condiciones de vida.

Aún cuando antes de 1917, la huelga no estaba expresamente mencionada en el derecho mexicano, el artículo 925 del Código Penal del Distrito y Territorios Federales, ya castigaba con arresto de ocho días a tres meses y multa de veinticinco a quinientos, a quienes pretendieran modificar los salarios o impidieran el libre

ejercicio de la industria o del trabajo; igual o semejante disposición se fue incorporando a los códigos penales de los estados, situación que tenía como fin intimidar y disminuir la intención de hacer valer los derechos laborales, ya que para Porfirio Díaz, dicha actuación constituía un delito que debía ser castigado.

El 5 de octubre de 1910, Francisco I. Madero expidió el Plan de San Luis, desconociendo al régimen porfirista y convocando al pueblo al restablecimiento de la Constitución y a la introducción del principio de no reelección: en el punto tercero hizo una referencia expresa al problema agrario, que sería con el tiempo el punto de partida de la transformación de la revolución de política en social. A la caída del dictador, los gobiernos de De la Barra y de Madero defraudaron los anhelos y esperanzas de los campesinos y motivaron la rebelión de Emiliano Zapata.”<sup>28</sup>

Con la traición de Victoriano Huerta y la muerte de Madero, una vez más el pueblo de México, se levantó en armas en defensa de su ley fundamental, del sistema federal y de la legitimidad de sus gobernantes, siendo el 19 de febrero de 1913, cuando la Legislatura del Estado de Coahuila y el gobernador Venustiano Carranza, le negaron legitimidad al usurpador e invitaron a las demás entidades federativas a luchar por sus derechos. En el Plan de Guadalupe se condensaron los propósitos de la lucha por el restablecimiento de la vigencia de la Constitución violada; en él, el ejército del pueblo se llamó constitucionalista, nombre que después se le aplicó al movimiento revolucionario; de éste nacieron, la nueva Constitución, la de 1917, que constituye el antecedente y origen del derecho mexicano del trabajo.

Mario de la Cueva sobre este hecho agrega:

“El 15 de julio de 1914, el general Huerta abandonó el poder, cediendo el triunfo a la Revolución; inmediatamente después, los jefes de las tropas constitucionalistas iniciaron la creación del derecho del trabajo mediante la promulgación de diversos decretos y leyes: el 8 de agosto se decretó en Aguascalientes la reducción de la jornada de trabajo a nueve horas, se impuso el descanso semanal y se prohibió cualquier reducción en los salarios. El 15 de septiembre se dictó en San Luis Potosí un decreto fijando los salarios mínimos. Cuatro días más tarde, se fijaron en el estado de Tabasco los salarios mínimos, se redujo a ocho horas la jornada de trabajo y se cancelaron las deudas de los campesinos. Mayor importancia tuvo el movimiento creador del derecho del trabajo en los estados de Jalisco y Veracruz: en el primero de ellos, Manuel M. Diéguez expidió un decreto sobre jornada de trabajo, descanso semanal y obligatorio y vacaciones; y el 7 de octubre, Aguirre Berlanga publicó el decreto que merece sea considerado como la primera ley del trabajo de la Revolución Constitucionalista, solamente superado por el nuevo que fue publicado el 28 de diciembre de 1915: jornada de trabajo de nueve horas, prohibición del trabajo de los menores de nueve años, salarios mínimos en el campo y la ciudad, protección del salario, reglamentación del trabajo a destajo, aceptación de la teoría del riesgo

<sup>28</sup> Cfr. Enciclopedia de México. Tomo VII. Op. cit. pp. 4080-4081.

profesional y creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. El 4 de octubre de 1914 se impuso el descanso semanal en el estado de Veracruz y el 19 del mismo mes, Cándido Aguilar expidió la Ley del Trabajo del Estado, cuyo contenido era: jornada máxima de nueve horas, descanso semanal, salario mínimo, teoría del riesgo profesional, escuelas primarias sostenidas por los empresarios, inspección del trabajo, reorganización de la justicia obrera. Un año después se promulgó en esa entidad la primera Ley de Asociaciones Profesionales de la República.

En el mismo año de 1915, el general Salvador Alvarado se propuso reformar el orden social y económico del estado de Yucatán, a cuyo efecto expidió las leyes que se conocen como las cinco hermanas: la agraria, de hacienda, del catastro, del municipio libre y del trabajo. La Ley del trabajo reconoció y declaró algunos de los principios básicos que más tarde integraría el Artículo 123 de la Constitución: como que el derecho del trabajo está destinado a dar satisfacción a los derechos de una clase social; que el trabajo no puede ser considerado como una mercancía; las normas contenidas en la Ley sirven para facilitar la acción de los trabajadores organizados en su lucha con los empresarios; las normas legales contienen únicamente los beneficios mínimos que deben disfrutar los trabajadores y se desarrollarán y completarán en los contratos colectivos y en los laudos del tribunal de arbitraje. La Ley reglamentó las instituciones colectivas: asociaciones, contratos colectivos y huelgas. Comprende también las bases del derecho individual del trabajo; jornada máxima, descanso semanal, salario mínimo y defensa de las retribuciones. Se encuentran también las normas para el trabajo de las mujeres de los menores de edad, las reglas sobre higiene y seguridad en las fábricas y las prevenciones sobre riesgos de trabajo. En armonía con sus principios, la Ley creó las Juntas de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje, encargados del conocimiento y decisión de todos los conflictos de trabajo, individuales y colectivos, jurídicos y económicos; y facultó a aquellos organismos para imponer autoritariamente, en determinadas condiciones en los casos de conflictos económicos, las normas para la prestación de los servicios y cuando se tratara de controversias jurídicas, la sentencia que les pusiera fin.

De todos estos antecedentes se fue preparando la nueva Constitución, que sería fuente del derecho agrario y del trabajo, como un grito de rebeldía del hombre que sufría injusticia en el campo, en las minas, en las fábricas y en el taller; brotó de la tragedia y del dolor de un pueblo y fue creación natural, genuina y propia del mexicano, del hombre que venía de ofrendar su vida en el combate de la revolución por sus legítimos derechos y que habría de heredar a las nuevas generaciones.

Promulgada la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 5 de febrero de 1917, el artículo 123 recogió los principios e ideas esenciales que más tarde conformarían el actual derecho del trabajo, se institucionalizaron los derechos individuales, así como los más importantes derechos colectivos: el de sindicalización y también el de huelga. Ciertamente se omitió, el contrato colectivo de trabajo que se reglamentaría en las leyes ordinarias posteriores. De manera paralela, se comenzaron a regular los puntales de la llamada administración laboral, las Juntas de Conciliación y Arbitraje que más adelante se transformarían, sin cambiar de denominación ni forma, en los tribunales

de trabajo.

Paralelo al derecho de huelga, se reglamentó la figura del paro, entendida estrictamente como un procedimiento técnico de suspensión del trabajo, por parte del patrón, para el caso de que se saturase el mercado de la empresa, como consecuencia de la sobreproducción. Como figuras protectoras de la previsión social, se reglamentaron normas tutelares contra los riesgos de trabajo, las medidas de higiene y seguridad en los centros de labores, el derecho a una vivienda y el servicio de colocación, sin llegar a cimentarse todavía las instituciones de seguridad social.

La nueva Constitución incorporó los ideales de todos los grupos revolucionarios, retomó las libertades y los derechos de los ciudadanos, así como las ideas democráticas y federales de la que fue promulgada en 1857, además reconoció los derechos sociales, como el de huelga y de organización de los trabajadores, el derecho a la educación y el derecho de la Nación a regular la propiedad privada de acuerdo con el interés de la comunidad. Inicialmente el artículo 123 constitucional, estableció que la duración de la jornada de trabajo no debería de ser de más de ocho horas, en lugar de las doce a quince que se trabajaban antes, y que debía haber un día de descanso obligatorio a la semana; prohibía que las mujeres y los niños se ocuparan de labores inadecuadas para su sexo y edad, se reconocía que los trabajadores tienen derecho a formar sindicatos (asociaciones para defenderse) y a hacer huelgas (suspender las labores para presionar a los patrones cuando se presentaran conflictos de trabajo) en pocas palabras, se empezaba a dar un tratamiento digno y de respeto a nuestros trabajadores.

La Constitución rápidamente mostró sus semejanzas y diferencias con la de 1857, mientras que ésta fue doctrinaria en su liberalismo, la nueva fue muy realista, acorde a la complejidad del país; además reflejó las condiciones internacionales de su tiempo. La complejidad sociohistórica mexicana fue la causa por la cual la nueva Constitución avaló formas de propiedad individual y colectiva, así como la coexistencia de empresas privadas y estatales. En lo político, México siguió siendo una república federal, representativa y democrática, sin embargo, ahora el poder ejecutivo sería el predominante seguramente por la necesidad que se tenía de que un solo mando dirigiera la impostergable reconstrucción nacional. Por lo mismo, se diseñó un país estatista, y en consecuencia autoritario, un Estado interventor en materias como la economía, la educación y la religión.

La nueva Constitución resultó nacionalista, pues la revolución había buscado terminar con la figura de México como país neocolonial, y porque acababa de padecerse la invasión de los Estados Unidos. Asimismo, garantizaba grandes concesiones a los sectores populares del país, ya fueran reparto agrario o beneficios a los obreros, esto dado la enorme fuerza militar y política adquirida por estos grupos durante la lucha revolucionaria, concesiones que resultaban impostergables. La Constitución de 1917 era la única posibilidad de crear un Estado capaz de consolidar y reglamentar el proceso de transformación que había experimentado el país al pasar del México porfiriano al revolucionario así como garantizar beneficios a la población más necesitada.

La lucha revolucionaria había mermado considerablemente la fuerza de trabajo del país, ya que una buena parte había muerto o quedado inutilizada, y otra parte igualmente numerosa había emigrado o formaba parte de algunos de los ejércitos y grupos en armas. El problema era cualitativo además de cuantitativo: el exilio de numerosos hacendados, empresarios y profesionistas había reducido el capital humano del país, y para colmo, la primera guerra mundial impidió que fluyeran a México el comercio y la inversión extranjera, lo que pospuso la reactivación de la economía nacional.

Ante esta situación, el artículo 123 exigía su cumplimiento, ya que los trabajadores del campo y de la ciudad habían sufrido graves vejaciones y los ideales revolucionarios no podían hacerse a un lado, ya que mediante ellos era posible curar las heridas y la miseria, no importaba para ellos el momento económico o internacional, ellos vivían su realidad y querían disfrutar los beneficios de la lucha armada, que con sangre y muerte de muchos compatriotas habían logrado; estos frutos se encontraban contenidos en nuestra Carta Magna y era necesario darles vigencia plena.

Para promover la inmediata expansión de las normas laborales en todo el país, se promulgaron desde 1918, leyes locales del trabajo en cada uno de los estados de la República, comenzándose a integrar así el ordenamiento positivo del trabajo. La Constitución surgida en 1917 es considerada la primera en el mundo que reconoció e integró en su articulado los derechos de los trabajadores, instituyendo el modelo de las Constituciones político-sociales. Se afirmó, en este sentido, que logró plasmar las conquistas esenciales del trabajador mexicano, no superadas aún, ofreciendo por añadidura invaluable perspectivas en el futuro.

Los poderes legislativos estatales, con una conciencia clara de su misión, expidieron un conjunto de leyes, dentro del lapso que va de 1918 a 1928, como es el caso, de la Ley expedida en el Estado de Veracruz, el 14 de enero de 1918 la que no solamente es la primera en la República, sino que ha sido considerada como la primera de nuestro Continente; fue modelo para las leyes de otras entidades federativas y sirvió como un precedente en la elaboración de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

La Ley del Trabajo de Veracruz produjo grandes beneficios: el reconocimiento pleno de la libertad sindical y el derecho de huelga ayudó eficazmente al desarrollo del movimiento obrero, las disposiciones sobre el salario y en general, sobre las condiciones de trabajo, aunadas a la política de los primeros gobernadores, contribuyó a la elevación de las formas de vida de los trabajadores de esa época.

Tomando en cuenta, el contenido progresista de las diversas leyes que fueron expedidas sobre el trabajo por las entidades federativas así como evitar confusiones como involucrarse en el estudio de los diversos criterios, se propuso una solución: la ley del trabajo sería unitaria y se expediría por el Congreso Federal, pero su aplicación correspondería a las autoridades federales y a la locales

mediante una distribución de competencias incluidas en la misma reforma, esto permitió la creación y expedición de la Ley Federal del Trabajo del 18 agosto de 1931; la primera en beneficio exclusivo de los trabajadores mexicanos, en la que se incluían los derechos que por tantos años habían luchado.

En el año de 1960, el Presidente Adolfo López Mateos, designó una comisión con la intención de que se elaborara un anteproyecto de una nueva ley del trabajo para la reforma consecuente de la Ley Federal del Trabajo de 1931, dado que se pretendía aumentar a catorce años la edad mínima de admisión al trabajo, ni sería posible establecer un concepto más humano y más moderno de los salarios mínimos y un procedimiento más eficaz para su determinación, ni podía tampoco sustituirse el impracticable sistema para la fijación del porcentaje que debía corresponder a los trabajadores en las utilidades de las empresas, había que definir con mayor precisión y claridad el ámbito de competencia de la autoridad federal en relación con la local del trabajo; anteproyecto que fue nuevamente revisado en el año de 1967, lo que trajo como consecuencia una nueva Ley Federal del Trabajo, la de 1970 y que a la fecha sigue vigente con sus reformas y adiciones correspondientes.”<sup>29</sup>

El proceso de formación de la Ley Federal del Trabajo de 1970, prueba que no es obra de un grupo, ni es el resultado de un pensamiento alejado de la realidad, ya que sin duda alguna, el anteproyecto sirvió de punto de partida a los procesos democráticos, la nueva ley no es, ni quiere, ni puede ser, todo el derecho del trabajo; es solamente una fuerza viva y actuante, que debe guiar a los sindicatos en su lucha por mejorar las condiciones de prestación de los servicios, y a los patrones para atemperar la injusticia que existe en sus fábricas. Tampoco es una obra final, por lo que deberá modificarse en la medida que lo exija el creciente progreso y desarrollo nacional, para acoger a los grupos de trabajadores aún marginados y para superar constantemente, hasta la meta final, las condiciones de vida de hombres y mujeres, sobre cuyos cuerpos se construyen las civilizaciones actuales.

Antes de la existencia de las normas protectoras del trabajo, solamente existía el derecho civil: para que el derecho del trabajo pudiera nacer fue preciso que la revolución mexicana rompiera con el pasado, destruyera el mito de las leyes económicas del liberalismo y derrumbara el imperio absolutista de la empresa. El derecho mexicano del trabajo nunca ha sido una parte o un capítulo del derecho civil, tampoco fue su continuación o su heredero, sino más bien su adversario y en cierta medida su verdugo, tampoco nació a la manera del derecho mercantil, que lentamente se fue desprendiendo del civil.

A fines del siglo XX y en los albores del siglo XXI, el derecho laboral está posiblemente en crisis por muchas razones, entre otras la caída de la filosofía marxista como sistema de gobierno; la globalización de la economía; la

---

<sup>29</sup> Cfr. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Op. Cit. pp. 45-60.

competitividad en la producción, hacen que muchas de las normas protectoras de los derechos de los trabajadores estén en plena revisión, hay una decadencia de los contratos colectivos. La libre contratación hace que se exijan criterios de mayor eficacia y productividad que conducen casi a contratar a destajo, en el que los trabajadores se obligan a prestar sus servicios de acuerdo a las necesidades de los patrones, muchas veces sin horario fijo y sin diferencia entre días hábiles y festivos.

El derecho del trabajo nació como un derecho nuevo, creador de nuevos ideales y nuevos valores; fue expresión de una nueva idea de la justicia, distinta y frecuentemente opuesta a la que está en la base del derecho civil. En el derecho del trabajo, la justicia dejó de ser una fórmula fría, aplicada a las relaciones externas entre los hombres, y se convirtió en la manifestación de las necesidades y los anhelos del hombre que entrega su energía de trabajo al reino de la economía. El derecho del trabajo en la revolución social mexicana elevó al trabajador a la categoría de persona, no para quedar registrado con ese título en una fórmula legal, sino para vivir como persona en la realidad de la vida social: en el futuro, el derecho ya no sería tan solo una forma de la convivencia, sino una fuerza activa al servicio de la vida, un instrumento de la comunidad para garantizar a hombres y mujeres, la satisfacción de sus necesidades de orden material y espiritual que impone la dignidad del ser humano.

La intervención del Estado en la economía, intervención obligada por la depresión de la década de los treinta en el mundo acrecentó el sindicalismo, aumentando su esfera de poder, situación que hizo que el propio Estado pusiera un freno para controlar ese avance de los sindicatos, por lo que al parecer al inicio era tratar con un ente enemigo, lo fue convirtiendo en su aliado, el cual avalaría muchas de sus funciones y actos, esto con el fin de darles la legitimidad necesaria. Así nacía una etapa de unidad, apoyo y, por qué no, de contubernio.

El Estado benefactor, que lo mismo hacía obras públicas y subsidiaba los alimentos básicos, aumentaba el circulante o devaluaba la moneda, provocó muchas veces situaciones de maquillado auge en el empleo, aunque fuese a costa del déficit del propio Estado y de los impuestos que pagaban los contribuyentes, pero con carácter claramente populista y partidista. Todo esto originó un aumento excesivo de la burocracia en los gobiernos, que a la larga dañaron la economía y lo más grave, la pérdida de esas fuentes de trabajo ha sido imposible recuperarlas.

Por ejemplo, en México la poderosa Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado, llegó a vanagloriarse de tener una afiliación de alrededor de dos millones de trabajadores. Esta tendencia ha ido disminuyendo a partir de las recientes devaluaciones y desde 1994 por los constantes procesos de privatización de las empresas públicas.

Si bien es cierto que la Ley Federal del Trabajo desde sus orígenes ha contemplado una serie de medidas protectoras para todos los trabajadores, todas ellas con el fin de mantener un equilibrio e igualdad entre patrones y trabajadores, siempre dirigidas a impartir justicia, éstas carecían de existencia y no eran tangibles para los trabajadores al servicio del Estado, y no es sino a partir del gobierno del Presidente Emilio Portes Gil cuando se da la primera expresión en beneficio de los servidores públicos, quien con motivo del estudio del proyecto de la primera Ley Federal del Trabajo señaló la necesidad de impulsar una ley donde se establecieran claramente los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, la que debería incluir fundamentalmente el derecho del trabajo, la calificación de eficiencia, los ascensos por ésta y por servicios prestados, enfermedades, pensiones, jubilaciones, entre los más importantes.

Sobre el particular Roberto Charis Gómez apunta que:

“Al aprobarse la primera Ley Federal del Trabajo en el año de 1931 estableció en su artículo 2º. que “ Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan.”, hecho que vino a establecer nuevos criterios y concepciones para regular dichas relaciones laborales y en un futuro convertirlas en beneficios para los servidores públicos, ya que claramente establecía una distinción entre trabajador y trabajador al servicio del Estado, lo que sin duda alguna, creaba nuevas expectativas y opciones para éstos.

En el proceso de la conformación de la normatividad jurídica de los trabajadores al servicio del Estado, el Presidente Abelardo L. Rodríguez mostró enorme interés por éstos, pues durante su cargo expidió el Acuerdo sobre los Servidores Públicos al Servicio del Ejecutivo, reconociéndose en ese documento la estabilidad laboral, al establecer que éstos no deberían ser removidos sino por causa justa, también contribuyó con el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, publicado en el Diario Oficial de fecha 12 de abril de 1934 con vigencia al 30 de noviembre de ese mismo año, el que establecía que “ El Estado es el único que debe vigilar se asegure el interés general y las ventajas de los propios servicios públicos.”

La lucha por mejorar sus condiciones labores así como de incrementar beneficios por los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión”, tuvo su desenlace durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas, ya que en esa época se expide el primer “Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado”, promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1938, documento que permitía a los maestros tener su propio sindicato y que serviría de marco legal para regular las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores.”<sup>30</sup>

Y como señala Miguel Acosta Romero:

“Dicho Estatuto contenía, ya una idea más precisa, de lo que se consideraba como el trabajador al servicio del Estado al definirlo y destacando que era “toda

<sup>30</sup> CHARIS GOMEZ, Roberto. Estudios de Derecho del Trabajo. Porrúa. México. 1997. p. 113.

persona que presta a los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.”

El artículo 3°. establecía que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los Poderes de la Unión o las autoridades del Distrito Federal y los respectivos trabajadores de cada una de ellas, y dividía a los trabajadores en dos grupos: trabajadores de base y de confianza.

Los artículos 7°. y 8°. establecían que no serían renunciables las disposiciones del estatuto que beneficien a los trabajadores y que la Ley Federal del Trabajo tendría el carácter de supletoria para el caso de controversia alguna.

En los subsecuentes artículos se enumeraban los requisitos que debían contener los nombramientos de los servidores públicos, fijaba la duración de la jornada, regulación del salario, señalaba las obligaciones de los trabajadores, las causas de suspensión de los efectos del nombramiento, la organización y el derecho a huelga, establecía el Tribunal de Arbitraje para resolver las controversias entre el Estado y sus servidores así como el procedimiento a seguir ante dicho Tribunal.”<sup>31</sup>

Asimismo, en el año de 1946, se elabora el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, que constituye desde esa fecha, el instrumento jurídico que regula las relaciones laborales específicas de los trabajadores –maestros y maestras- de dicha dependencia y que se consideraba una norma subordinada y de carácter secundario frente al Estatuto; dicho Reglamento que contiene los términos necesarios para regular la función que realizan los maestros y que en la mayoría de los casos, es el documento legal que generalmente se invoca para regular las relaciones laborales, ya que contiene una serie de conceptos y situaciones que son consideradas como esenciales y fundamentales en el desempeño docente.

Años después, como manifestación del carácter expansivo de la Ley Federal del Trabajo, este ordenamiento laboral abrió sus puertas para el reconocimiento de los trabajadores al servicio del Estado, de manera que en 1960 se adicionó el apartado “B” del artículo 123 y dicha regulación se restringió al personal al servicio de los poderes de la Federación, hecho sin duda, de gran trascendencia para reconocer y mejorar el desempeño de estos trabajadores.

En relación a este momento Roberto Charis Gómez señala:

“Como se observa, debieron pasar más de diez años de lucha de los trabajadores al servicio del Estado para la revisión del estatuto, esto le correspondió al Presidente Adolfo López Mateos en 1960, quien presentó la iniciativa de adición al artículo 123 para integrar un nuevo apartado, el “B”. En dicha propuesta se

<sup>31</sup> Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. Cit. pp. 57-58.

señalaba la preocupación por mantener y consolidar los ideales revolucionarios, por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social así como dar las bases sobre las cuales se regularían las relaciones entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, sin dejar a estos trabajadores en una situación desfavorable e injusta, por lo que era necesario integrarlos a los derechos mínimos que debía gozar todo individuo al desempeñar un trabajo.

Al ampliarse el alcance de las normas protectoras del artículo 123 constitucional con la inclusión de los trabajadores al servicio del Estado en el Apartado “B”, se tuvo que ir creando la nueva infraestructura necesaria, tanto material como económica, social y procesal, que atendería las necesidades de estos nuevos trabajadores además de que, se comenzaron a distinguir nuevos horizontes para el desarrollo y mejora de sus condiciones de vida, trabajadores que como se sabe, suman una gran cantidad.

El artículo 123 constitucional en su apartado “B” contempla los siguientes aspectos: duración de las jornadas y tiempo extraordinario de trabajo, descansos, vacaciones, salarios, retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, escuelas de administración pública, derechos de escalafón, estabilidad laboral, reinstalación, indemnización, garantías en cuanto a la separación injustificada, derecho en caso de supresión de plaza, derecho de asociación, derecho limitado de huelga, accidentes y enfermedades de trabajo, maternidad, de jubilación, invalidez, vejez y muerte, establecimiento de centros vacacionales, tiendas económicas, habitaciones baratas para arrendamiento o venta, y funciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, exclusión de los trabajadores del Poder Judicial de la Federación, de los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal de servicio exterior, inclusión en forma limitada de los trabajadores de confianza, gozando éstos del beneficio de la protección del salario y las medidas de seguridad social, básicamente.

Con base en los lineamientos del artículo 123 Apartado “B” de la Constitución, se elaboró un proyecto que, previa discusión y aprobación, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, que culminó con Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado “B” del artículo 123 constitucional, la que sin duda, provocó enorme esperanza entre los trabajadores que se encuentran bajo su tutela, la que vino a ser como el canal para ir mejorando su vida e ir satisfaciendo sus aspiraciones.

Dicha Ley establece una serie de características propias y sui generis, respecto de diversos conceptos o derechos que tutela, e incluye los requisitos esenciales que deben constar de manera fehaciente y con que debe contar el trabajador al servicio del Estado, que no son necesarios o que no deben demostrar el grueso de los trabajadores que se encuentran protegidos por el artículo 123 de la Constitución en su Apartado “A” y por la Ley Federal del Trabajo.”<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> CHARIS GOMEZ, Roberto. Estudios de Derecho del Trabajo. Op. cit. pp. 114-115.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, comienza a hacer una clara distinción de las personas que se encuentran subordinadas a ella, ya que en su artículo 4º. divide a los trabajadores al servicio del Estado en dos grupos: de confianza y de base; procediendo a enumerar en su artículo 5º. lo que se entiende por trabajadores de confianza; estableciendo además que aquellos trabajadores que no se encuentren en la enumeración señalada en dicho numeral serán considerados de base y por ello tendrán derecho a la estabilidad en el empleo o inamovilidad, exigiendo a los trabajadores de nuevo ingreso la permanencia de seis meses de servicios en el puesto, sin nota desfavorable, para que les asista la inamovilidad y tengan el carácter o categoría de trabajadores de base además de incorporar como documento esencial, el nombramiento.

Así, desde la vigencia de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se han establecido las normas y criterios que regulen de la mejor manera las relaciones laborales entre las diversas dependencias y sus trabajadores, teniendo como instrumento legal dicha Ley y como órgano competente para la solución de los problemas que se susciten entre ellos, al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Es de destacar un importante acuerdo que aportó enormes beneficios a los trabajadores al servicio del Estado, en él se establece la semana laboral de cinco días de duración con un descanso de dos días, de preferencia, los sábados y domingos, el cual se hizo extensivo para todos los trabajadores de las Secretarías y Departamentos del Estado, dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, acuerdo presidencial de fecha 27 de diciembre de 1972, beneficio que sin duda fue bien recibido por estos trabajadores.

Es importante precisar que la Ley aplicable a los trabajadores del apartado "B" ha contribuido a la mejora de las condiciones de trabajo y de vida de los mismos, ya que otorga seguridad laboral, económica y personal del trabajador para lograr el mejor y eficiente desempeño del trabajo dentro de este importante rubro además de que mantiene encendidas sus aspiraciones por escalar otros puestos de mayor jerarquía dentro de la dependencia en la cual labora, hecho sin duda, que reporta mejoras en los servicios que presta el Estado a su población.

El derecho burocrático, en este sentido, como lo precisa el Doctor Miguel Acosta Romero:

"Adquiere por ello la calidad de ser aquella disciplina que busca, de una parte, brindar al trabajador del Estado las garantías legales que dignifiquen sus servicios, que le den seguridad, que le brinden perspectivas de superación personal y que promueven un mejor nivel de vida para él y su familia."<sup>33</sup> y abunda al señalar

---

<sup>33</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. cit. . p. 48.

que: “El trabajador al servicio del Estado debe tener siempre presente que por encima de los intereses personales o de grupo, prevalece el legítimo interés de la ciudadanía y de la sociedad en su conjunto. La sociedad demanda cada día mayor eficacia de la Administración Pública, y el trabajador, a su vez legítimamente aspira a que sus esfuerzos y su trabajo tengan el justo reconocimiento social.”<sup>34</sup>

Como nos hemos percatado, en la realidad no siempre sucede lo que en las leyes se plasma, toda vez que se presentan casos en que los empresarios realizan contrataciones sin tomar en cuenta los más elementales derechos laborales de los trabajadores, empleando la figura de los trabajadores a destajo, por contrato temporal o por honorarios; pero resulta muy grave que sea el mismo Estado, quien sea el que dé ejemplos de muchos casos de este tipo, en los que no respeta la Constitución ni mucho menos la legislación burocrática ni reglamento alguno, toda vez que ha dejado de utilizar el nombramiento para incorporar más trabajadores al servicio de diversas dependencias, y únicamente se limita a contratar servicios profesionales lo que hace que el trabajador no tenga ningún derecho y que el contrato termine cuando lo disponga la dependencia por conducto de su representante, sin ningún tipo de seguridad social, estabilidad en el empleo, ni de indemnización alguna por concepto de despido injustificado; este es el caso de los maestros que no ostentan el carácter de trabajadores de base y que laboran al servicio de la Secretaría de Educación Pública con “contratos limitados” inferiores a los seis meses de trabajo, que constituyen una seria violación a sus derechos laborales y a la legislación protectora, pero hay otros como los casos, de las universidades privadas, que contratan a los profesores por servicios profesionales, no pagándoles ni siquiera sus vacaciones, situación que suele sucederles con frecuencia a muchos obreros calificados y profesionistas.

Esta situación pone en evidencia la falta de cumplimiento de la ley laboral y una total ignorancia del contenido de la misma así como el abuso de las facultades y atribuciones de los representantes de las dependencias del Estado, que pretendiendo ahorrar gastos y economizar recursos, han provocado retroceso y falta de eficiencia en el trabajo al faltar la seguridad laboral y la estabilidad en el empleo de este grupo de trabajadores que prestan el servicio de la educación básica.

Por su parte, los sindicatos en los países como el nuestro, han jugado un papel importante en lo que se conoció como la lucha de clases pero también su sentido social se ha desviado, ya que han servido para que los líderes lo tomen como instrumento o medio para ocupar cargos públicos y hacer carrera política. Una cosa si es cierta, que en varios países capitalistas el sindicalismo se ha convertido en un movimiento dirigido, centralizado e intervenido por el Estado, de ahí que sus dirigentes tengan rápida acogida en la burocracia estatal, o en escalar puestos de elección popular por conducto del partido dominante, como ha sido el caso de México en los últimos años.

---

<sup>34</sup> Idem.

En México, se inició la privatización del sector paraestatal del Estado, que para esas fechas tenía un universo aproximado de 1 200 paraestatales, de las que en diez años se han desincorporado, liquidado, fusionado, transferido o privatizado cerca 1 000, quedando aproximadamente 200 a marzo de 1995. La reducción del aparato estatal central se inició en el año de 1985, a consecuencia de la crisis económica derivada de la caída de los precios del petróleo y los problemas de pago de la deuda externa, por lo que en agosto de 1985 fueron suprimidas 230 oficinas dependientes de las Secretarías de Estado, además fueron suprimidas subsecretarías, coordinadores, direcciones generales, mediante las correspondientes reformas a los reglamentos interiores de dichas dependencias y su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Esto trajo como consecuencia, también reducción de plazas, reacomodo de personal y liquidación del mismo, en un número que no ha sido precisado, ya que en su momento no se publicó dato alguno, pero lo que si fue real y tangible, es que disparó un aumento en los índices de desempleo, y por lo que refiere a la Secretaría de Educación Pública, ha tomado de manera unilateral un criterio que ha sido efectivo además de que con el mismo ha podido allegarse de gente que ante un estado de necesidad se aventura a laborar bajo contratos limitados menores a seis meses, que no le generan derecho alguno, pero que ciertamente cubren sus necesidades elementales y que de ninguna manera se pueden dar el lujo de despreciar aún cuando se atente contra sus derechos laborales legalmente reconocidos; estos actos han sido realizados por la autoridad en clara violación a los derechos laborales de sus trabajadores.

Estas modificaciones a los derechos de los trabajadores se han hecho de manera secreta y al abrigo de intereses mezquinos, en el sentido de que no son hechas en interés del servicio que se proporciona ni al de los propios trabajadores, siempre en circunstancias inequitativas o en vista de favoritismo hacia algunas personas y también, abusando de la necesidad en que se encuentra el trabajador desempleado y que carece de un empleo fijo, circunstancia que no debe ser permitida, ya que corresponde al propio Estado el cumplimiento de la ley.

Las relaciones de los maestros y la Secretaría de Educación Pública, como señalamos, se encuentran reguladas por el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública y fue hasta 1992 cuando fue formulado el Acuerdo Nacional para la Modernización Básica, que influiría de manera sustancial en el trabajo, desempeño e ingresos de los maestros, ya que el Estado mexicano garantizaría un salario profesional que permitiera a los docentes la permanencia frente a grupo y su arraigo en la comunidad. Este programa de reconocimientos, distinciones, estímulos y recompensas sería valorado a través de procesos de evaluación sistemática y permanente del ejercicio profesional cuyos resultados además permitirían a las autoridades educativas establecer las medidas pertinentes en busca del mejoramiento y equidad del servicio, tendría un nombre, se le llamaría: Carrera

Magisterial.

Los gobiernos de los estados, con el apoyo económico y logístico federal, tendrán que adoptar las medidas necesarias para dar respuesta a dos necesidades de la actividad docente: estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro. De esta forma se acuerda el establecimiento de un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente a grupo que enseñe en los ciclos de educación básica. Su propósito consiste en que esos maestros puedan acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño profesional, y su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial.

Al respecto conviene señalar, que dicho programa señala los requisitos y condiciones básicas para incorporarse al mismo pero establece uno que sin duda, es injusta y a la vez excluyente, que el maestro de primaria tenga la categoría de trabajador de base y que cuente con el nombramiento definitivo correspondiente, hecho que denota la desigualdad en la obtención de ingresos por parte del personal que tiene la misma preparación profesional pero que no cuenta con esa calidad ni con el nombramiento respectivo.

## 2.2 TRABAJADORES DE CONFIANZA Y DE BASE EN LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Como se ha señalado, el Estado para el desarrollo de sus funciones necesita del elemento personal, y como es conocido, las actividades estatales tienen una amplia diversidad de campo de acción y matices muy variados, lo que trae como consecuencia que se originen toda una gama de ordenamientos que regulan las relaciones entre el Estado y sus servidores, las que se tienen que ir enlazando para que los trabajadores los puedan entender y sus derechos los hagan valer ante las autoridades competentes, además de que dichos ordenamientos sirvan para regular el buen funcionamiento de los entes públicos.

Como se mencionó, el artículo 123 de la Constitución establece una generalización sobre los trabajadores contemplados e incluidos en el apartado "A", al señalar que:

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos..."

Situación que denota el amplísimo carácter, en la protección y tutela de los derechos laborales, por parte de nuestra Carta Magna, ya que no establece diferencia alguna para incluir como beneficiario de los derechos laborales a

cualquier trabajador.

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo, también establece y precisa por lo menos dos clases de trabajadores, en el artículo 8°. se establece que:

“Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.”, y el 9°. dispone que: “La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto.” Asimismo, dentro del concepto de trabajador se integra a todo individuo que realice una actividad laboral aún cuando no cuente con contrato o documento que ampare el trabajo que desempeña, siendo válido simplemente el hecho de que la persona realice una actividad para otra, sea física o moral, lo que no sucederá, en el caso de los trabajadores contemplados en el apartado “B” del artículo 123 de la Constitución, como se verá más adelante.

No encontramos en el apartado “B” del artículo 123 constitucional, un artículo que haga la distinción, señale la característica, calidad o categoría de que debe gozar un trabajador para que sea ubicado en la clasificación de “confianza” o de “base”, sino que únicamente utiliza el concepto de trabajador y los derechos consignados en dicho apartado surtirán sus efectos para los que laboren al servicio del Estado, pero es en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado “B” del Artículo 123 de la Constitución donde se comienzan a utilizar y a definir estos conceptos así como a establecer limitaciones en el ejercicio de los derechos laborales de esta clase de trabajadores así como en el Reglamento de las Condiciones Generales del Personal de la Secretaría de Educación Pública.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado -ley burocrática, para abreviar-, en su artículo 3°. señala 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.”, más adelante el artículo 4°. precisa que “Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base” distinción que más adelante se irá viendo, requiere el cumplimiento de ciertas condiciones y características para acreditar tal carácter, además dicha legislación establece en el artículo 5°. una lista detallada de los que son considerados trabajadores de confianza y que se reproduce:

“Artículo 5°. Son trabajadores de confianza:

- I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiere la aprobación expresa del Presidente de la República.
- II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado “B” del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

- a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieran la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel de directores generales, directores de área, adjuntos, sub-directores, y jefes de departamento.
- b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como del personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.
- c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.
- d) Auditoría: a nivel de auditores o sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.
- e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas las dependencias o entidades con tales características.
- f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.
- g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.
- h) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores: Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General de las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.
- i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías Particulares y Ayudantías.
- j) Los secretarios particulares de: Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en sus entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.
- k) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.
- l) Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

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

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o

entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

III. En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

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

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

Por su parte el artículo 6º. de la ley burocrática precisa 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.”

Por lo que debe existir un documento por escrito con el que se acredite la relación laboral, el que más adelante se verá, es conocido como “nombramiento” y tener como mínimo haber laborado seis meses de manera consecutiva en la dependencia, requisitos que de no existir hacen imposible la existencia de la relación laboral y de la propia calidad de trabajador de base al servicio del Estado.

La legislación citada establece un requisito o característica única para poder considerar a un trabajador como de “base”, contar con un nombramiento, que debe señalar el nombre de la persona que se ha designado, el puesto, cargo o empleo determinado, documento que debe ser expedido por el funcionario facultado para ello y que ese nombramiento tenga el carácter de “Definitivo”, lo que legalmente le permitirá al trabajador gozar de los beneficios que la ley le otorga como lo es la “inamovilidad”, el escalafón y ascenso, permisos y licencias, antigüedad y quinquenios, principalmente y es preciso señalar que ese nombramiento debe constar por escrito, lo que se encuentra contemplado en los artículos 12 y 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por su parte, otra ley que tiene aplicación a los trabajadores adscritos al Secretaría de Educación Pública, es la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la que no hace distinción alguna sobre la categoría de los trabajadores, sino que únicamente se limita a decir en la fracción III del artículo 5º. expresando que se entiende “Por trabajador, toda persona que preste sus servicios en las dependencias o entidades mencionadas, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluido en las listas de raya de los

trabajadores temporales, con excepción de aquellos que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban sus emolumentos con cargo a la partida de honorarios.”; de lo que se desprende que se utiliza un concepto más general, que no incluye distinción alguna en dicha ley.

Por otra parte, los trabajadores al servicio del Estado adscritos a la Secretaría de Educación pública, se encuentran sujetos también al Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo, expedido por dicha dependencia desde el año de 1946 y sin que a la fecha se haya elaborado uno nuevo, y es que dicho documento contiene una serie de conceptos y condiciones, que rigen de una manera precisa las relaciones laborales de la citada dependencia, y que a través de los años han ido constituyendo la normatividad a la que se han de ajustar los trabajadores en el desempeño de su cargo, los que serán complementados de una manera muy mínima con algunas consideraciones de la ley burocrática y de nuestra ley fundamental.

Con el objeto de lograr la armonía en el desempeño de sus labores así como la procuración del bienestar y seguridad en su desempeño, las dependencias a través de sus titulares han ido considerando las medidas y disposiciones más adecuadas para el desarrollo de sus actividades, sin que con ellas se lesionen los derechos laborales de sus trabajadores teniendo como única condición considerar la opinión del sindicato respectivo, tal es el caso de las establecidas en las Condiciones Generales de Trabajo de cada dependencia y en lo particular, aquellas que le son aplicables a los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública, en la que además se establecen lineamientos y conceptos que pretenden definir las categorías de los trabajadores, sus obligaciones y derechos, intensidad y calidad en el servicio, prevención de riesgos, disposiciones disciplinarias así como regular armónicamente las relaciones entre las partes que intervienen en la misma, como es el caso de las dos grandes categorías o grupos en que se han dividido a los trabajadores que prestan sus servicios a la Secretaría de Educación Pública: los trabajadores confianza y los trabajadores de base.

Sobre el particular, atendiendo al contenido del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública y en cuanto a la calidad o categoría que debe tener el trabajador en su nombramiento, el artículo 4º. de dichas condiciones generales de trabajo, señala lo que se considera como trabajadores de confianza:

“De conformidad con el artículo 4º. del Estatuto Jurídico, serán considerados como trabajadores de confianza los que se desempeñen en los puestos siguientes:

- a) Secretario, Subsecretario y Oficial Mayor;
- b) Todo el personal administrativo, técnico y de servidumbre que integre las respectivas Secretarías Particulares de los tres funcionarios anteriores;
- c) Directores y Subdirectores Generales, con exclusión de los Directores

- Federales de Educación en la República;
- d) Directores y Subdirectores de Institutos;
  - e) Jefes y Subjefes de Departamentos;
  - f) Los trabajadores que tengan nombramiento de Secretario Particular de algún Director General, Director de Instituto o Jefe de Departamento;
  - g) Jefes de Zona de Inspección en la República;
  - h) Directores de las Escuela: Normal Superior, Normal para Varones en el D.F.; Normal para Mujeres en el D.F.; Normal de Especialización; Normal de Educación Física y Normal de Música (Conservatorio Nacional).
  - i) Investigadores científicos;
  - j) Delegados administrativos;
  - k) Visitadores generales y especiales;
  - l) Inspectores administrativos;
  - m) Y contadores;
  - n) Intendentes de cualquier categoría;
  - o) Todo el personal administrativo, técnico, docente y manual que integra el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, la Administración General de la Campaña contra el Analfabetismo, y, por dos años, el que labora en la Dirección General de Profesiones;
  - p) El Presidente y los Delegados de la Comisión Nacional de Escalafón.

Por su parte el artículo 5o. de dichas Condiciones determina a quiénes se consideran o deben ser considerados como trabajadores de base al exponer:

“Los trabajadores de base de la Secretaría de Educación Pública se subdivirán en tres grandes grupos: docentes, técnicos y administrativos.”, siendo el propio artículo 6º. el que complementa al señalar que: “Para los efectos de este Reglamento, son trabajadores docentes los que desempeñen funciones pedagógicas. Para fines escalafonarios se consideran separados en dos grupos: maestros titulados y no titulados”

El artículo 9o. precisa y detalla la categoría de trabajador de base al señalar:

“Ningún trabajador adquirirá el carácter de empleado de base, sino hasta que transcurran seis meses de la fecha de su ingreso, con nombramiento definitivo, a una plaza que no sea de confianza; o de su reingreso, en las mismas condiciones anteriores, después de estar separado tres años del servicio de la Secretaría.” requisitos fundamentales y que precisan de una manera clara que dicho trabajador acredita su relación laboral con el Estado, la inamovilidad en el puesto y el derecho a percibir sus salario así como los derechos inherentes al cargo que ocupa.

Para mayor abundamiento, el artículo 10 estipula que:

“El nombramiento legalmente aceptado obliga a la Secretaría y al trabajador al cumplimiento recíproco de las disposiciones contenidas en el Estatuto Jurídico y en el presente Reglamento, así como a las derivadas de la buena fe, la costumbre y el uso. Para el personal obrero que figure en las listas de raya no será necesaria la expedición de nombramientos, a juicio de la Secretaría.”

También el artículo 11 complementa diciendo que:

“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 estuviera facultada para ello.”; por su parte el artículo 15 señala que “Las vacantes pueden ser definitivas o temporales: son definitivas las que ocurran por muerte, renuncia, abandono de empleo, y en general, por cese del trabajador. Son temporales las que ocurren por licencia o suspensión en los efectos del nombramiento del trabajador.” y el artículo 40 complementa al disponer:

“El trabajo será permanente o temporal.

Será permanente el desempeñado mediante nombramiento definitivo y para los servicios que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Será temporal el desempeñado mediante nombramiento interino o para ejecutar obra o trabajo que requiera tiempo determinado y asimismo, el que se realice por personal obrero o supernumerario, cuyos salarios se cubran por medio de listas de raya o con cargo a partidas globales del presupuesto.”

Para complementar lo anterior, resulta importante señalar los requisitos mínimos que deben contener un nombramiento, los cuales contempla el artículo 15 de la ley burocrática que dispone :

“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 jornada de trabajo;
- V. El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador; y
- VI. El lugar en que prestará sus servicios.”

Requisitos que detallarán de manera precisa las funciones que ha de realizar el trabajador, en los lugares y horarios designados para tal efecto así como de los derechos que generará legalmente con el nombramiento que le fue conferido y fundamentalmente, la categoría o calidad de “definitivo” para que al mismo se integre al concepto de trabajador de base con el cúmulo de derechos que le corresponden por ley. De lo antes señalado, podemos distinguir con mayor precisión las características que debe tener el trabajador que se considera como “de base”, ya que además de haber laborado de manera continua más de seis meses y contar con el nombramiento respectivo, éste tendrá que contener la leyenda o frase de “Definitivo”, situación que más adelante veremos ha sido manejada de manera discrecional y en grave contravención a los derechos laborales de los trabajadores sujetos a este tipo de nombramiento y en franca violación directa a los derechos de los trabajadores de base, que laboran al servicio de la Secretaría de Educación Pública, particularmente de los maestros y maestras de primaria.

### 2.3 PRINCIPALES DIFERENCIAS

Diversos son los documentos normativos que contemplan las diferencias entre los trabajadores de base y aquéllos que sólo trabajan con contratos limitados menores de seis meses, quienes no se ajustan al contenido de diversos artículos que componen el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública y que no podrán ser considerados trabajadores de base, a pesar de que hayan cubierto con mayor antigüedad esa plaza pero sin contar con un nombramiento que avale haber laborado los seis meses ni mucho menos que tenga el carácter de definitivo, hecho que se ha vuelto una práctica cotidiana hacia los maestros de primaria por parte de las autoridades de la Secretaría de Educación Pública, particularmente por la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa –DGSEI-, por lo que no se les hará extensiva la anotación de la categoría correspondiente en su nombramiento para calificarlos como de base; estas diferencias son muy notorias y benefician en su totalidad a los trabajadores de base pero que se encuentran fuera del alcance de los trabajadores que no gozan de la categoría “de base”; siendo en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado así como en el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo, donde se establecen las siguientes diferencias a las que no tiene acceso el maestro de primaria que labora bajo un contrato de trabajo limitado, menor a seis meses y que violan sus derechos laborales, entre las más relevantes tenemos:

- a) Derecho a la estabilidad laboral, mejor conocida como “inamovilidad”.
- b) Reconocimiento de la categoría de trabajador de base y a su nombramiento definitivo.
- c) Derecho a premios, reconocimientos o recompensas en razón de su antigüedad o años de servicio.
- d) Derecho a inscribirse al escalafón y a participar en el concurso para ocupar una plaza vacante.
- e) El derecho al ascenso, en términos de la categoría de base para aspirar a ocupar un cargo de mayor jerarquía.
- f) El derecho al respeto de la jornada de trabajo.
- g) El derecho al salario y otros beneficios económicos como quinquenios y bonos.
- h) El derecho al descanso.
- i) El derecho a gozar de vacaciones.
- j) Derecho a solicitar licencias y permisos
- k) El derecho al pago de gastos por traslado.
- l) El derecho a permutar o cambiar de adscripción.
- m) El derecho a la seguridad e higiene.
- n) El derecho a la seguridad social y atención médica.
- o) Derecho a las diversas pensiones establecidas en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del estado.
- p) El derecho a la jubilación al haber cumplido 30 años de servicio los trabajadores y 28 años las trabajadoras.

- q) Derecho a premios y estímulos por años de servicio o desempeño eficiente en el cargo.

Podemos decir que se restringen de grave manera los derechos que les corresponden a aquellos trabajadores que no entran en la categoría “de base” y que laboran al servicio de la Secretaría de Educación Pública, ya que al trabajar por períodos menores a seis meses y no contar con el nombramiento definitivo que les de la categoría de base, no son susceptibles de adjudicarse ni hacer valer esos derechos, por lo que se encuentran en clara desventaja dada su precaria situación legal.

Por otra parte, podemos a manera de explicación señalar que:

- 1) Al no laborar un período mayor a seis meses no se obtiene el nombramiento definitivo de base ni se generan derechos por antigüedad ni los llamados quinquenios, que consiste en la percepción de una cantidad adicional de dinero por haber laborado un período de cinco años y tampoco a la inamovilidad en el puesto. Por su parte los trabajadores con menos de seis meses de servicio, no contarán con ese nombramiento definitivo, en tanto que los de base sí cuentan con él.
- 2) La antigüedad la va adquiriendo y formando el trabajador de base, en ese sentido tiene acceso a los premios y recompensas por los años de servicio laborados, por el contrario, quien no tiene esta categoría no genera antigüedad ni puede ser susceptible de que se le otorgue premio o reconocimiento alguno por haber laborado un número determinado de años.
- 3) El trabajador de base adquiere la inamovilidad en el puesto, el trabajador con un contrato menor a seis meses no tiene acceso a ella, además para el caso de que haya cambio de funcionarios en ningún caso podrán ser afectados los derechos del trabajador de base.
- 4) El trabajador de base cuenta con un nombramiento definitivo pero quien no es de base, se encuentra en una inseguridad laboral al carecer de él.
- 5) Quien no es trabajador de base no tiene derecho al ascenso, toda vez que no pueden incorporarse al escalafón, ya que el artículo 48 de la ley burocrática establece como requisito esencial el ser trabajador de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior, para participar en el mismo. La inscripción al escalafón es previa al ascenso y el requisito que se exige es ser trabajador de base.
- 6) En cuanto a la jornada laboral, son cinco días los laborables por dos de descanso, que obviamente son los sábados y domingos, a los que si tiene derecho y goza de ellos.
- 7) En cuanto al salario los trabajadores que no son de base, perciben el

salario más bajo, no tienen derecho a pagos extraordinarios y tampoco pueden incorporarse al programa de Carrera Magisterial y mejorar sus ingresos, por carecer de la categoría de base, circunstancia que siempre los mantendrá por debajo de los niveles salariales del grueso de sus compañeros.

- 8) Los bonos que se otorgan a los trabajadores de base no forman parte de las percepciones de los trabajadores con contratos menores a seis meses, por lo que no son otorgados a ellos ni pueden exigir legalmente su pago.
- 9) Ocasionalmente y de acuerdo a la fecha en que se haya otorgado el contrato limitado para el desempeño del puesto, el maestro gozará de los beneficios de las vacaciones, en caso contrario, no existe pago alguno por tal concepto ni tampoco pueden hacer uso de los llamados “días económicos” o permisos que se conceden en el artículo 52 fracción III del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública.
- 10) No se autorizan a los maestros que no son de base ni los cambios de adscripción ni las permutas de los centros de trabajo, es decir, no pueden hacer movimiento alguno sobre la plaza en la que se encuentra desempeñando sus labores.
- 11) Tampoco pueden disponer de ninguna forma de la plaza en la que se encuentran laborando, toda vez que su nombramiento se encuentra sujeto a la reanudación del titular de la misma y en consecuencia, al reanudar el titular son desplazados de la fuente de trabajo sin reconocimiento de derecho alguno.
- 12) No se autoriza ningún tipo de permiso o licencia para el trabajador que no es de base, y por el contrario, el titular de la plaza o trabajador de base puede solicitar inclusive un permiso por tiempo ilimitado o temporal, tal como lo establecen las disposiciones aplicables.
- 13) No tienen acceso a los préstamos de vivienda que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ya que su salario es de los más bajos y no puede competir contra los créditos solicitados por los trabajadores de base, que son más altos.
- 14) En cuanto a los servicios de salud, la institución que los proporciona es muy celosa en cuanto a la “vigencia de derechos” de los trabajadores, ya que en caso de no acreditar estar laborando consecutivamente puede negarlos y para el caso de enfermedades, limita los períodos de incapacidad y el pago del salario disminuye además de señalar términos en los que legalmente se hará el pago, los que en caso de ser excedidos, no generan goce de sueldo o percepción alguna.
- 15) Existe una prestación a la que no tienen acceso los trabajadores de contrato con un término inferior a seis meses, es el derecho de antigüedad que se considera para la jubilación que exige a los hombres 30 años de servicios y 28 años para las mujeres así como

los diversos tipos de pensiones que se conceden, las que tiene como mínimo un desempeño en su empleo de diez años, como es el caso de la pensión por cesantía en edad avanzada; y las que se otorgan con un mínimo que quince años de servicio, como son las de retiro por edad y tiempo de servicios así como la de invalidez.<sup>35</sup>

#### 2.4 EL ESCALAFÓN Y PRESTACIONES PARA LOS TRABAJADORES DE BASE

Uno de los derechos básicos de orden laboral es, sin duda, que el trabajador sea considerado para los ascensos y promociones que se den en la dependencia donde labora; en ese sentido, surgen los escalafones que se acuerdan entre los titulares de las dependencias y el sindicato correspondiente; al efecto, se suelen establecer, dentro del reglamento que rige al escalafón, las bases, procedimientos, mecanismos de evaluación y demás elementos propios del escalafón, siendo generalmente los factores de antigüedad, aptitud, conocimientos, cumplimiento y buenos antecedentes laborales de disciplina y puntualidad, los que se consideran fundamentales para llevar a cabo las promociones escalafonarias a través de los concursos que al efecto se establezcan.

Por otra parte, la ley establece que en igualdad de condiciones deberá optarse, prioritariamente, por aquel trabajador que acredite ser la única fuente de ingresos de su familia y cuando varios estén en esa condición, se preferirá al que cuente con mayor tiempo de servicios en la unidad de que se trate, preferencia que como se mencionó mantiene estrecha relación con el escalafón y los ascensos, en el caso de los trabajadores al servicio del Estado.

En cuanto a los ascensos mediante el escalafón para los trabajadores al servicio de la Secretaría de Educación Pública, únicamente los maestros con seis meses de labores y con el nombramiento definitivo de base tendrán acceso a los mismos, esto tal como lo establece el artículo 47 de la ley burocrática que a letra dice:

“Se entiende por escalafón el sistema organizado en cada dependencia conforme a las bases establecidas en este título, para efectuar las promociones de ascenso y autorizar las permutas.”, y el artículo 48 complementa: “Tienen derecho a participar en los concursos para ser ascendidos, todos los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior.”, de lo que se infiere, que el sistema de escalafón y ascenso, permite al trabajador desarrollarse y superarse dentro del área o cargo que desempeña, con el objetivo de mejorar sus ingresos así como un empleo de mayor jerarquía que implica reconocimiento a su trabajo pero para los maestros que no se encuentran en esta condición no podrán integrarse ni acceder a él.

---

<sup>35</sup> Cfr. QUILES CRUZ, Manuel. Antología de Documentos Normativos para el Profesor de Educación Básica. Op. cit. pp. 143-165.

Asimismo, el artículo 63 de la citada Ley señala que:

“Cuando se trate de vacantes temporales que no excedan de seis meses no se moverá el escalafón; el Titular de la Dependencia de que se trate nombrará y removerá libremente al empleado interino que deba cubrirla.” Y por lo que respecta a las de más de seis meses el artículo 64 precisa:

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

Por su parte, el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública en diversos artículos también regula los ascensos, tal como se menciona en el artículo 15 al disponer que:

“Las vacantes pueden ser definitiva o temporales: Son definitivas las que ocurran por muerte, renuncia, abandono de empleo, y en general, por cese del trabajador. Son temporales las que ocurran por licencia o suspensión de los efectos del nombramiento del trabajador.”

En cuanto a la forma en que se han de cubrir vacantes definitivas y temporales, en el Reglamento los artículos 17, 18 y 19, siguen el mismo sentido de la ley burocrática, y el artículo 20 de manera precisa estipula que:

“Todo movimiento escalafonario será hecho invariablemente de acuerdo con el dictamen previo que emita la Comisión Nacional de Escalafón.”, lo que sin duda beneficia únicamente al trabajador de base, ya que como se dijo, es el único que puede participar en el sistema de escalafón de cada dependencia, lo que no sucederá nunca cuando el trabajador sea uno que cuente con un contrato con período de trabajo inferior a seis meses, como es el caso que nos ocupa.

De lo apuntado se desprende la manifiesta desigualdad en que se encuentran los maestros que no cuentan con su categoría y nombramiento definitivo de base en el desempeño de sus labores, ya que se les sujeta a trabajar con un contrato que no les genera derechos por ser inferior a seis meses, pues persiste una grave desigualdad en las aspiraciones, en lo económico y fundamentalmente, en la generación de derechos de antigüedad así como en la llamada estabilidad en el empleo, mejor conocida en la materia burocrática como “inamovilidad”, situación que ponen en riesgo el buen desempeño, la eficiencia, la honestidad y la calidad de su trabajo, ya que al no contar con la seguridad en el empleo, tienen que realizar una búsqueda lastimosa, en ocasiones vergonzosa por un empleo temporal o como actualmente lo ha calificado o clasificado la Secretaría de Educación Pública: El Contrato Limitado, siempre por períodos menores a los seis meses, y que consecuentemente, el nombramiento nunca tendrá el carácter de definitivo ni generará derecho alguno a favor del trabajador, a pesar de que existan las condiciones y plazas vacantes necesarias para ubicar a estos trabajadores en los puestos de trabajo, y que de

acuerdo al contenido de las leyes que regulan este rubro, se les podría conceder la categoría de “trabajadores de base”.

Esta forma en que se ha disfrazado la contratación de personal por parte de la Secretaría de Educación Pública, es contraria a la ley, pero fundamentalmente, viola arteramente los derechos laborales de los trabajadores que trabajan a su servicio, ya que no les reconoce derecho alguno y los pone en una situación lastimosa, en el desempeño de sus actividades laborales.

El escalafón de los trabajadores al servicio de la Secretaría de Educación Pública, de 1973, mejor conocido como “Escalafón Vertical” o “Escalafón Tradicional” se define como un sistema organizado para someter los ascensos de los trabajadores de base a concurso. El ascenso se refiere a la promoción de una categoría inferior a una categoría superior y sólo se da cuando se crean nuevas plazas o se liberan las ya existentes por renuncia, jubilación, por cese o por defunción.

“Es importante recordar que este escalafón tiene sus antecedentes tanto en la Ley de Escalafón del Magisterio (movilidad), reformulada por Bassols, como la Ley de Inamovilidad (permanencia), promulgadas originalmente por Portes Gil en 1930 y con la expedición en 1947 de un nuevo Reglamento de Escalafón. Desde su origen el escalafón funciona a través de una comisión, con carácter consultivo al principio y definitorio en la actualidad, su objetivo era vigilar y anotar en hojas de servicio, que permitieran clasificar al magisterio, además de atender las inconformidades de los maestros que se presentaran con respecto a su clasificación.

Para 1947 la Comisión Nacional Mixta de Escalafón, integrada por dos representantes de la Secretaría de Educación Pública, dos del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación y un presidente árbitro nombrado en común acuerdo, funcionaba a través de cuatro grupos. Dos de ellos (I y IV) eran presididos por representantes sindicales y ascendían escalafonariamente a maestros, directores, inspectores primarios, directores de educación federal, personal administrativo, manual, obrero y de servidumbre; y los otros dos (II y III) eran presididos por representantes oficiales y atendían al personal docente de las escuelas primarias, jardines de niños, técnicos y especialistas del Instituto Nacional de Bellas Artes, del Instituto Politécnico Nacional, de la Escuela Nacional de Maestros, la Escuela Nacional de Educación Física, Enseñanza Agrícola, Misiones Culturales, Secundarias, Normales, entre otras.

Estos antecedentes escalafonarios originan en 1973, el “Reglamento de Escalafón de los Trabajadores de la Secretaría de Educación Pública”, todavía vigente. En este sistema de ascenso de categorías técnicamente pueden participar todos los docentes de base, con una antigüedad mínima de seis meses en el servicio, mediante la calificación de los factores: 1) conocimientos; 2) aptitud; 3) antigüedad y 4) disciplina y puntualidad. Este proceso de concurso escalafonario es responsabilidad de la Comisión Nacional Mixta de Escalafón, la que es considerada

una instancia “autónoma” cuyas funciones principales son: a) promover lo necesario para el ejercicio de los derechos de escalafón y de permuta; b) convocar a concurso para cubrir las plazas vacantes; c) resolver los ascensos; d) atender las solicitudes de permuta y e) resolver las inconformidades.

Esta comisión está dividida en cuatro grupos y tiene subcomisiones auxiliares de grupo y subcomisiones regionales auxiliares. Las primeras tienen como función la elaboración de las propuestas de boletines de plazas y los dictámenes, revisar la puntualidad otorgada y exigir a la autoridad el otorgamiento de créditos escalafonarios; las segundas, difundir los procedimientos, orientar y asesorar a los interesados, calificar los documentos e informar los resultados obtenidos.

El mecanismo de calificación inicia cuando la autoridad educativa comunica a la Comisión Nacional Mixta de Escalafón la existencia de una o varias plazas, éstas se boletinan y se convoca a los trabajadores que cumplan los requisitos, a concursar. Los interesados entregan sus solicitudes y la documentación respectiva a la comisión y será la subcomisión correspondiente la que elaborará un predictamen conforme a la clasificación escalafonaria obtenida, sujetándose a los cuatro factores que se señalaron anteriormente.

Posteriormente, la comisión encargada turna al grupo respectivo su predictamen, el grupo rectificará o ratificará al seno de la comisión su aprobación, que deberá ser cumplida por la autoridad educativa en un plazo no mayor de 15 días e informará a los interesados del resultado, quienes podrán solicitar un nuevo estudio a la comisión, en caso de resultados no favorables.

A finales de la década de los ochentas, se empezaba a generalizar la opinión de que el magisterio nacional vivía una desmoralización, producto, entre otras cosas, de la desprofesionalización y burocratismo en el trabajo docente y de la falta de sentido e incentivos en el quehacer pedagógico. En este escenario, los maestros mexicanos y particularmente su organización sindical, empezaron a hablar de “Carrera Magisterial”, en ese momento, muchas eran las imprecisiones y confusiones que el concepto representaba y representa hoy en día. Sin embargo, entonces como ahora, existe el propósito común de establecer y construir una alternativa de profesionalización de maestros en servicio que reconozca el esfuerzo personal en la obtención de los mejores resultados sin que se les obligue a abandonar la función docente y con el incentivo de mejorar sus ingresos.

Aún cuando carrera magisterial es un programa con metas y objetivos sin precedentes en nuestro país, su origen histórico expresa un escenario mundial y nacional de exigencias por elevar la calidad de la educación, por establecer sistemas de estímulos e incentivos a desempeños diferenciados de trabajo docente, por mejorar las condiciones de vida de los maestros y transformar los sistemas escolares hacia mejores resultados educativos.”<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Cfr. ORTIZ JIMÉNEZ, Maximino. Carrera Magisterial. Un proyecto de desarrollo profesional.

Y como señala Carlos A. Morales Paulín: “Frente al escalafón vertical, recientemente se ha establecido para los trabajadores de la educación un escalafón horizontal, estructurado conforme al Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa suscrito en 1992, éste escalafón forma parte de una carrera magisterial tendiente a incentivar al maestro a través de diferentes medios, uno de estos es la recategorización del profesor, quien sin abandonar su función docente recibirá un salario más decoroso como resultado de su participación en el proceso escalafonario horizontal, en el cual se asciende en categoría o plaza sin que por ello se asuman tareas de dirección administrativa. Lo novel de este proceso impide valorar su resultado, sin embargo, su motivación es noble y justificada lo que de antemano le legítima.”<sup>37</sup>, pero debemos agregar que desafortunadamente no tienen cabida los maestros que no cuentan con el nombramiento definitivo de base, lo cual pone de manifiesto su exclusión de los beneficios de este tipo de trabajadores.

Sobre el particular Manuel Quiles Cruz apunta que: “El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica fue dado a conocer el 18 de mayo de 1992, en él se asienta que hay la necesidad de mejorar los ingresos así como ir aumentando de manera gradual el presupuesto destinado a la educación además de manifestar como una de las prioridades el motivar y preparar al magisterio mexicano. La revaloración de la función magisterial está señalada en este acuerdo a partir de una serie de conceptualizaciones sobre la actualización, capacitación, superación e investigación, para ello es necesario dotar a los actores educativos de diversos recursos y que sean suficientes para que permitan efectuar la acción educativa de manera que cumpla las metas y expectativas que desde un inicio se plantearon.

El salario profesional, la vivienda y la Carrera Magisterial serán de observancia necesaria, este último aspecto, se establece como un mecanismo de promoción, cual si fuera un escalafón horizontal, con base en el desempeño profesional del maestro y su preparación profesional; asimismo, se considera la antigüedad en el servicio y en niveles del propio proceso de Carrera Magisterial, pero de manera discriminatoria e inequitativa sólo podrán acceder a ella sólo los trabajadores de base y quienes no cuenten con esa categoría seguirán siendo vejados en sus derechos laborales y sufriendo la injusticia en que se encuentran dada su irregular situación laboral.

A fin de dar un impulso decidido al arraigo y motivación del maestro, y en respuesta a la demanda del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, el gobierno federal y los gobiernos estatales adoptaron una medida de especial trascendencia: la creación de la Carrera Magisterial, que tendría como fin mejorar los ingresos de los maestros de base, pero se olvidaron de incorporar a los maestros que también desempeñan funciones docentes, pero que debido al abuso y exceso de facultades de las autoridades no cuenta con un documento que les permita gozar de estos beneficios pero en cambio viven en un total abandono, ya que no cuentan con derechos laborales legalmente establecidos, por no poderlos ubicar dentro de la ley protectora de los trabajadores al servicio del Estado dado que su nombramiento o

---

Conaliteg. México. 2003. pp. 13-15.

<sup>37</sup> MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Porrúa. México. 1995 p.125

categoría no se encuentra definida como “contrato limitado”.

La Carrera Magisterial dará respuesta a dos necesidades de la actividad docente: estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro. De esta forma se acordó el establecimiento de un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente al grupo que enseña en los ciclos de educación básica. Su propósito consiste en que esos maestros puedan acceder dentro de la misma función, a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño profesional, y a su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia Carrera Magisterial. Es preciso señalar que este noble beneficio para los trabajadores de la educación sólo le generará beneficios a los trabajadores de base, ya que son los únicos que pueden ingresar a él, por lo que aquellos que no se encuentren con esa calidad o categoría, no obtendrán mejora alguna ni en sus condiciones de trabajo ni en sus salarios, ya que no cuenta con la inamovilidad ni con el nombramiento definitivo correspondiente para poder ingresar a dicho programa de mejoramiento.

Para inscribirse en el programa de carrera magisterial, se establecen como requisitos indispensables:

- 1) Tener categoría reconocida en el catálogo de categorías susceptibles de incorporación o reincorporación en el programa, ya que hay un número importante de categorías que no son reconocidas, por ubicarse en otro nivel o modalidad distinta o porque perdieron vigencia federal y no han sido dadas de baja en los catálogos estatales o porque responden a condiciones que la Federación no reconoce.
- 2) Cubrir la antigüedad en el servicio docente, esta condición expresa aún el sentido de que la experiencia radica en los años de trabajo docente y que tiene como base a partir de los seis meses de servicio.
- 3) Tener nombramiento en código 10 (alta definitiva) o código 95 sin titular (interinato ilimitado); esta condición producto de la relación inicial del maestro con la Secretaría de Educación Pública, deriva en contrato de base o de interino. De base porque la plaza es de nueva creación, renuncia, cese, muerte o jubilación y una vez que cumple seis meses, la plaza técnicamente es de su propiedad. Contrato interino porque la plaza otorgada tiene titular, que ha pedido un permiso o licencia en la misma y que se encuentra latente su posibilidad de reanudar.”<sup>38</sup>

La condición de trabajador de contrato limitado, o en su caso, la modalidad que a su antojo le pueda dar la autoridad, como sucede con los contratos limitados y por menos de seis meses que últimamente se están otorgando, ha provocado que un número importante de maestros en servicio no puedan inscribirse y participar en este

---

<sup>38</sup> Cfr. QUILES CRUZ, Manuel. Antología de Documentos Normativos para el Profesor de Educación Básica. Op. cit. pp. 3-5.

programa, sin importar el desempeño que obtengan, aún cuando éste sea de los más altos. Es más, existen casos de ingreso o promoción (con interinato) en el programa, que una vez que son detectados, son excluidos sin concederles defensa alguna, por no ser personal de base; es decir, logran los puntajes requeridos, pero no son de base, por lo que se pone en entredicho el concepto de trabajador o maestro de “base” y las características que conlleva como la propiedad de la misma y su inamovilidad laboral, dentro del programa de carrera magisterial.

Como sistema de competencia, la carrera magisterial atiende la inscripción, participación, incorporación, promoción y pago de estímulos en forma personal e individualizada. Esto busca generar reconocimiento y estímulos al esfuerzo de cada uno de los maestros, pero también puede promover una competencia desleal entre ellos, ya que piensan que sólo alcanzarán la meta si los otros maestros no la alcanzan, por lo que es necesario que las metas o fines sean compartidos y se obtengan apoyados en la cooperación para que el estímulo e incentivo corresponda a todos. Como sistema de estímulos e incentivos que busca motivar a los maestros que obtienen los mejores logros en su desempeño y mejorar sus condiciones de vida pero esta deshomologación salarial reconoce que existen diferentes formas de trabajo con resultados también diferentes y que en la medida que se obtienen mejores resultados, corresponde recibir mejores estímulos e incentivos.

Como se ha precisado, la totalidad de los derechos, beneficios, estímulos e incentivos de carácter económico así como de ascenso, inciden de manera directa sobre los trabajadores de base; pero los maestros que no se encuentran dentro de este grupo, carecen de los mismos, por lo que se ponen en grave riesgo sus derechos laborales, ya que podríamos considerar que no existen ni pueden ser demostrados al no reunirse los requisitos legales, ya que carecen de la categoría de base por no laborar el mínimo de seis meses requerido, y menos aun, no tienen un nombramiento de base con carácter definitivo, que les de la posibilidad de escalar mejores puestos e ingresos.

También es importante señalar que el Estado mexicano ha tenido la intención de “profesionalizar” a sus trabajadores, creando el servicio civil de carrera. Su fundamento jurídico lo apoya en el apartado “B” del artículo 123 constitucional, el cual señala que la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes y que los trabajadores gozarán de los derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad; pero resulta ambiguo ya que no señala si sólo podrán tener acceso los trabajadores de base o la totalidad de los trabajadores, hecho sin duda, que debe ser aclarado para que se de una verdadera justicia y equidad entre los trabajadores, sin que sea exclusivo de un grupo de ellos ni que solamente sean los beneficiados de tales programas.

Para iniciar los trabajos respectivos, se estableció la Comisión Intersecretarial

del Servicio Civil de Carrera en 1983, con la intención de coordinar e impulsar los trabajos que llevarán al establecimiento de un servicio civil de carrera en nuestro país, dichos trabajos a la fecha aún continúan. Este proceso todavía está en construcción, varias iniciativas de la administración federal y estatales se hallan en debate para dictamen, la del Gobierno Federal acaba de ser decretada, el nueve de abril de 2003 y a la fecha no se han podido ejecutar en los términos que fueron creados.

Se dice que el servicio civil de carrera fundamentado en la equidad y eficiencia dará estabilidad y profesionalización a los trabajadores, sin especificar si sólo será para un grupo o la totalidad de ellos, para garantizar su seguridad en el empleo y sus ascensos, en busca de la mejora continua en los servicios que proporciona el Estado.

En síntesis, el servicio civil de carrera se puede conceptuar como el sistema o conjunto de lineamientos, normas o disposiciones legales que orientan, regulan la administración y el desarrollo de personal (ingreso, permanencia, capacitación, ascenso y retiro) del servicio público (federal, estatal y municipal) en busca de continuidad y progreso de desempeño, en la administración pública, que satisfaga las necesidades y exigencias de la ciudadanía.

El servicio civil de carrera, a la fecha no ha sido incorporado ni aplicado a los maestros que se encuentran laborando al servicio de la Secretaría de Educación Pública, pero no dudamos, que los únicos que tendrán acceso al mismo, sean los trabajadores considerados de base y con su nombramiento correspondiente, por lo que los trabajadores que no cuenten con éste, seguirán siendo agraviados en sus derechos sin que haya una mejora real en sus condiciones de vida, ni en sus aspiraciones laborales.

En este contexto, un sistema educativo de calidad sólo se consolidará creando una nueva institucionalidad que enaltezca el ejercicio y la vocación magisterial de todos los maestros, lo que promoverá mayores oportunidades a la sociedad. A su vez, una educación de calidad contribuye a valorar mejor la tarea del maestro, por lo que el gobierno federal y los gobiernos estatales procurarán y tendrán que hacer un reconocimiento nacional al maestro mexicano, instituyendo premios, distinciones y estímulos económicos a su labor y fundamentalmente a dotarlos de seguridad en su empleo mediante el nombramiento legalmente expedido. Asimismo, se deberá promover en todas las esferas de gobierno y con el decidido apoyo de la sociedad, la realización de un gran esfuerzo para garantizar que el maestro mexicano disponga de las condiciones materiales y económicas suficientes para lograr con ello un mejor y eficaz desempeño de su actividad docente, hecho sin duda que deberá hacerse extensivo a todos los maestros, cuenten o no con la categoría de trabajadores de base, para evitar situaciones de desventaja e injusticia laboral para aquellos que no cuenten con un nombramiento de base, que ciertamente, atendiendo a ley, les debe

corresponder, para lograr con ello la estabilidad y seguridad laboral de la que debe gozar todo trabajador.

En pocas palabras, los trabajadores de base se ven beneficiados y se les reconocen todos los derechos y garantías que se contemplan en el apartado “B” del artículo 123 constitucional, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública así como de diversos acuerdos pronunciados por la Secretaría como la carrera magisterial; circunstancia que no resulta aplicable a los trabajadores –maestros de primaria- que laboran bajo el “Contrato Limitado” con un período de trabajo menor a seis meses y que los pone en una situación de grave riesgo al carecer de los derechos laborales elementales así como mantenerlos en una inestabilidad e inseguridad laboral, toda vez que se encuentran laborando de manera irregular, por lo que esta situación debe ser desterrada y se deben ir creando los mecanismos necesarios para evitar que esto siga sucediendo, pero fundamentalmente se debe respetar y aplicar la ley de manera exacta, ya que de esta forma se garantizará una igualdad y equidad laboral entre los trabajadores.

En esta perspectiva, sólo los trabajadores de base gozan de la protección de las leyes, de los derechos contemplados en ellas y de sus beneficios, que en páginas anteriores fueron descritos; pero un gran número de maestros no pueden aspirar a ellos, en virtud de no encontrarse dentro de la ley y ni siquiera a ser contemplados en la misma, por lo que su situación dista mucho de ser legal y en este sentido, se les niega la protección de las leyes.

## CAPÍTULO TERCERO

### LEGISLACIÓN APLICABLE

#### 3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En esta parte del presente trabajo hemos de ir conociendo el fundamento y sustento legal que regula las relaciones laborales entre los trabajadores al servicio del Estado y los titulares de las dependencias, por lo que iremos haciendo el análisis desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 123 constitucional, de manera particular el apartado “B”, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado –Ley Burocrática-, Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, respetando la jerarquía y de manera adicional la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ya que es la legislación que regula de manera completa las relaciones que se dan entre este tipo de trabajadores, las que como veremos revisten características muy propias y distintas a las de los trabajadores en general.

En México, predomina la corriente que considera al derecho del trabajo como una parte importante del derecho social, ya que su función tutelar y dignificadora pretende reivindicar a los grupos humanos homogéneos y económicamente débiles, es decir, a los grandes sectores de la población; sobre esta línea de ideas fue construida nuestra actual Constitución por el Congreso Constituyente, fruto de la lucha por mejores condiciones de vida, participando en forma valiente, tanto campesinos como de obreros, quienes veían en ella un futuro alentador, con el que se acabaría su marginación, pobreza e injusticia, de las que sistemáticamente eran objeto por sus patrones en las haciendas o en los talleres y fábricas.

Una vez que fue promulgada la Constitución Política de 1917 e incluido en su texto el artículo 123 concerniente al trabajo, se trató de dar al trabajador la dignidad que merecía y la atención particular que reclamaba, ante el embate de un encuentro desigual de poderes legales, de los cuales, él era el más perjudicado. En otras palabras, urgía un derecho que mantuviera la equidad y la igualdad entre personas de distinta capacidad jurídica: por una parte, el patrón, empresario o empleador; y por la otra el simple trabajador, limitado a los recursos de su fuerza de trabajo y sin más protección que la que se le concediera, más en un plano de generosa ayuda que de reconocimiento auténtico de sus derechos.

En la Constitución del 5 de febrero de 1917, el artículo 123 recogió los principios torales del actual derecho del trabajo, se institucionalizaron los derechos individuales, así como los más importantes derechos colectivos: el de sindicación y

también el de huelga. Ciertamente, se omitió, el contrato colectivo de trabajo que se reglamentaría en las leyes ordinarias posteriores. En forma concomitante se regularon entonces, como puntales de la llamada administración laboral, las Juntas de Conciliación y Arbitraje que más adelante se transformarían, sin cambiar de denominación ni forma, en los tribunales del trabajo.

Paralelo al derecho de huelga, se reglamentó la figura del paro, entendido estrictamente como un principio técnico de suspensión del trabajo, por parte del patrón, de llegar a saturarse el mercado de la empresa, como consecuencia de una sobreproducción. Como figura protectora de la previsión social, se reglamentaron normas tutelares contra los riesgos de trabajo, las medidas de higiene y seguridad en los centros de labores, el derecho habitacional y el servicio de colocación, sin llegar a cimentarse todavía las instituciones de seguridad social.

En el caso de la huelga resulta importante señalar que hacia la segunda década del siglo XX, si bien se dotó de permanencia a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, aún no se derogaba el absurdo artículo 925 del Código Penal que sancionaba la huelga como un acto criminal, mismo que se neutralizó con la práctica y que para algún sector de la doctrina, se consideró derogado a partir de la vigencia de las fracciones XVII y XVIII del artículo 123 de la Constitución.

El artículo 123 constitucional es uno de los grandes orgullos de la tradición jurídica mexicana, ello atento a que sirvió para consagrar constitucionalmente por primera vez en el mundo, junto con los artículos 3º. y 27 al derecho social, que tendría como beneficiarios a un numeroso grupo de trabajadores, tanto del campo como de la ciudad.

“En sus orígenes, el artículo 123, no protegía a los trabajadores al servicio del Estado, sino hasta el Decreto del 21 de octubre de 1960, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1960, por virtud del cual se creó un apartado “B” integrado con XIV fracciones y, las XXXI fracciones anteriores pasaron a constituir el apartado “A”, siendo a partir de este momento cuando dichos trabajadores son reconocidos como tales y se les conceden derechos mínimos para el desempeño de su trabajo.

Con el paso de los años, al ser facultadas las entidades federativas para regular el trabajo, comenzaron las contradicciones entre las leyes laborales promulgadas por las legislaturas locales, lo que motivó al gobierno a unificar los diversos criterios en una ley federal la materia de trabajo, para evitar su dispersión en perjuicio de los trabajadores. En cierto sentido, la federalización fue utilizada para mantener el orden y control de las organizaciones sindicales y consolidar el proceso de centralización en el manejo de la política obrera, la cual en ese época se consideraba debía girar en torno y de acuerdo con el criterio del Poder Ejecutivo.

Para promover la inmediata expansión de las normas laborales en todo el país, se promulgaron desde 1918, leyes locales del trabajo en cada uno de los estados de

la República, comenzándose a integrar así el ordenamiento positivo del trabajo. En méritos de lo anterior, la Constitución Política es considerada la primera en el mundo que reconoció e integró a su articulado los derechos de los trabajadores, instituyendo el modelo de las constituciones político-sociales. Se afirmó, que en ella se lograron plasmar las conquistas del obrero mexicano, no superadas aún, ofreciendo por añadidura invaluable perspectivas a futuro.

El 18 de agosto de 1931 se promulgo la primera Ley Federal del Trabajo, en principio, se consideró como un cuerpo social de avanzada, que reglamentó dentro de las disposiciones generales, los sujetos del derecho individual del trabajo, las fuentes de esta disciplina y la libertad de trabajo. Se ocupó del sistema jurídico del contrato de trabajo, regulando sucesivamente el individual y el colectivo; las condiciones generales de trabajo; el reglamento interior de trabajo; el régimen laboral de las mujeres y de los menores; las obligaciones de los trabajadores y de lo patrones; la disciplina de la suspensión, modificación y terminación del contrato de trabajo. Como plataforma del derecho colectivo se reglamentaron la formación y registro de las organizaciones profesionales como el sindicato, la federación y la confederación, así como un régimen estricto de control sobre la huelga.

En el año de 1970 se promulgaría la nueva Ley Federal del Trabajo, la que contendría como principio fundamental, el reconocimiento del principio de la estabilidad en el empleo, pero en la realidad y con relativa eficacia, merced de la deshonestidad e ignorancia, los trabajadores no han podido hacer valer este derecho ni preservar de alguna forma su permanencia en los puestos, o exigir, llegado el caso, el pago de sus liquidaciones que legalmente les corresponden.”<sup>39</sup>

Como reglamentaria del apartado “A” del artículo 123 constitucional, la Ley Federal del Trabajo, fue promulgada por el Congreso de la Unión por Decreto del 18 de agosto de 1931 y publicada en el Diario Oficial el 28 de agosto del mismo año; esta Ley tuvo diversas reformas hasta que el 1º. de mayo de 1970 entró en vigor la nueva Ley Federal del Trabajo; la observancia de la misma se extiende a todo el territorio nacional. El ámbito de aplicación de esta Ley abarca de manera general, todo contrato de trabajo pero excluye de su aplicación a las relaciones de trabajo que se dan entre quienes sirven a los Poderes de la Unión, al gobierno del Distrito federal, a los gobiernos de las entidades federativas y a los de los municipios.

La Ley Federal del Trabajo contiene los preceptos que regulan las relaciones individuales de trabajo en empresas, industrias o talleres, sin que para acreditarlas exista un documento por escrito o un nombramiento –como en el caso de los trabajadores del apartado “B”- para acreditarlas; en dicha ley se contemplan instituciones que determinan el mínimo de derechos con que debe contar un trabajador frente al poderoso patrón, así como de las obligaciones que tiene el uno frente al otro. Pero fundamentalmente contiene las normas que tienen como finalidad conseguir un equilibrio entre los factores de la producción, el capital y el

<sup>39</sup> Cfr. SANTOS AZUELA, Héctor. Derecho del Trabajo. Op. cit . pp. 38-39

trabajo, para con ello garantizar el estricto cumplimiento y el respeto a las normas laborales del trabajo; por otra parte, también se establecen las normas relativas a la contratación colectiva, al reglamento interior de trabajo y a los conflictos colectivos del trabajo.

También hay normas de organización social relativas a la formación de coaliciones y a la constitución, funcionamiento y gobierno de asociaciones profesionales tales como los sindicatos, federaciones y confederaciones sindicales. Otros preceptos de esta Ley tienen un carácter meramente administrativo, ya que hacen referencia a ciertos órganos estatales que han sido creados con diversos fines y objetivos, tales como la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, la Inspección del Trabajo, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, entre otros. Algunos de estos órganos presentan, como característica propia, el estar constituidos de manera tripartita, es decir, por representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno.

Por último, la Ley Federal del Trabajo, contiene preceptos de carácter formal que determinan las normas que deben regir la actuación de los trabajadores, patronos, de los sindicatos y de los órganos estatales, para la aplicación correcta y precisa de las normas laborales, tanto en la vía administrativa como en el procedimiento jurisdiccional.

En cuanto contenido del artículo 123 de la Constitución, en él se determinan las bases sobre las que ha de erigirse toda la legislación laboral, tanto a nivel federal como local y a partir de 1960, se fijaron las normas que regularían las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, pues ellos se mantenían ajenos y desprotegidos de los beneficios de la ley fundamental, ya que fue en este año cuando se incluye el apartado "B" y se integra a este grupo de trabajadores a la tutela constitucional.

La legislación mexicana formaliza la relación jurídica existente entre el Estado y sus servidores un contenido laboral, que como más adelante señalaremos se debe acreditar necesariamente de manera documental y prueba de ello es que en nuestra Constitución están ubicadas las bases fundamentales que la regulan, en el apartado "B" con que se adicionó en 1960, el artículo 123 constitucional.

Aún cuando haya sido ubicada la función pública dentro del texto legal que norma la materia del derecho del trabajo, se observan marcadas diferencias con respecto a las disposiciones aplicables a la relación que se da entre los trabajadores en general, y sus patronos; ello en atención a que en este caso el empleador es el Estado, cuya finalidad social es totalmente diversa a la de los medios privados de producción, ya que no persigue el propósito de lucro que caracteriza a éstos.

Es importante hacer notar que las disposiciones contenidas en el apartado “B” contienen los derechos mínimos de que deben gozar los servidores públicos con motivo de la relación establecida; esta característica, de consagración y tutela constitucional de los principios fundamentales, es propia del derecho del trabajo, ya que se ha considerado a éste como un derecho de índole social y con carácter expansivo.

Una vez establecido el vínculo jurídico laboral entre el servidor público y el Estado, por medio de los titulares de sus dependencias y entidades, ambos se ven sometidos al régimen legal que enmarca la función y ejercicio público; a la que, en virtud de las particularidades que le caracterizan, no le puede ser aplicada la misma normatividad que es dirigida a los trabajadores en general.

El Título Tercero de la Constitución Mexicana estructura y organiza los tres Poderes del Estado Federal: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y, aunque en distintas ocasiones remite a las leyes secundarias el desarrollo normativo de sus disposiciones, en general es la propia Constitución la que establece, de manera suficientemente detallada, el régimen específico a que están sometidos quienes desempeñan la prestación de los servicios públicos, particularmente el apartado “B” del artículo 123 así como el alcance que tendrá la aplicación de la ley.

El Poder Ejecutivo, de acuerdo con nuestra Constitución, se deposita en un solo individuo al que se le denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” según lo dispone el artículo 80; su elección es directa y su cargo sólo es irrenunciable por causa grave, según el contenido del artículo 86 del mismo ordenamiento, además se precisa que para el desempeño de sus funciones, el Presidente se auxiliará de los Secretarios de Estado y Jefes de los Departamentos Administrativos y demás entidades o autoridades legalmente creadas para el servicio público, tal como lo indica el artículo 90 de la propia Constitución.

Es importante anotar que al Congreso de la Unión le corresponde crear y suprimir los empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; esto de conformidad con lo que establece la Constitución en el artículo 73 fracción XI, en relación con el artículo 13 de dicha ley, que señala que nadie “puede gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley” y con el artículo 126 que determina que “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior.”

Y sobre este punto apunta Santiago Barajas Montes de Oca que:

”Es menester comentar que el apartado “B” del artículo 123 de la Carta Magna, fue incluido posteriormente a la Constitución de 1917, pero es importante conocer la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo presentada en 1959 a la Cámara de Senadores, del cual se rescata:

“Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores.

Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre legalmente tutelado.

De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado, artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas.

La adición que se propone al texto constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social que aseguren, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como la de sus familiares: jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para los ascensos, derecho para asociarse, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez o muerte, centros vacacionales o de recuperación, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el período de la gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia.

Se reitera en el Proyecto el funcionamiento de un Tribunal de Arbitraje al que, además se le asignan en forma expresa, funciones conciliatorias para el conocimiento y resolución de los diversos conflictos que puedan surgir entre el Estado y sus servidores.”<sup>40</sup>

De lo anterior se desprende, que el carácter tutelar del artículo 123 constitucional, en un principio solamente se limitaba a proteger a un grupo de trabajadores, pero con la adición del apartado “B” al citado artículo se integraba a numerosos grupos de trabajadores al servicio del Estado en distintas dependencias para que gozarán de la mayoría de los derechos que se habían hecho extensivos al grueso de los trabajadores del apartado “A”; en este sentido, se protegía y tutelaba además los que el nuevo apartado les confería.

---

<sup>40</sup> Cfr. BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Conceptos Básicos del Derecho del Trabajo. Fondo de Cultura Económica. México. 1995. pp. 15-29.

Así, a manera simplemente enunciativa podemos señalar que el artículo 123 de la Constitución, contiene las bases medulares de los derechos laborales en general y que, para la aplicación de las medidas tutelares se ha dividido desde 1960 en dos apartados, el “A” aplicable a los trabajadores en general, de empresas o industrias privadas y el “B”, del que son beneficiarios los trabajadores al servicio del Estado.

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

Al analizar el texto original del artículo 123 de la Constitución Federal, se desprende que al establecer las bases para regular, en general, todo contrato de trabajo no previene discriminación alguna, con respecto a los trabajadores al servicio del Estado, pero tradicionalmente, se ha sostenido que el servicio público no tiene cabida dentro de dicho supuesto, ya que la relación de trabajo burocrático no surge de manera contractual sino a través de un nombramiento, es decir, unilateralmente por ofrecimiento del Estado y con fundamento en un acto administrativo. Mucho más consistente es el criterio que contempla al derecho del trabajo como un orden que regula tanto las relaciones públicas como privadas de los trabajadores.

Entre los antecedentes de la relación del servidor público con el Estado, sobresalen en perjuicio del primero los aspectos de transitoriedad y eventualidad, presentes casi siempre debido a los ajetreos y vaivenes políticos que motivaban su desplazamiento de sus puestos de trabajo. Por esta razón, los trabajadores carecieron, durante largos períodos, de protecciones laborales, sobre todo en relación con su estabilidad laboral y la seguridad social.

A partir de la Constitución del 1917, los Estados o entidades federativas retuvieron su jurisdicción para legislar en materia de trabajo y en esa legislación introdujeron diferentes normas sobre los empleados públicos, al mismo tiempo que se regulaba con toda amplitud, el contrato de trabajo; sin que esto se considerase como un tema o apartado propio para los trabajadores al servicio del Estado que se pudiera contemplar así en el artículo 123.

Al respecto Héctor Santos Azuela opina que:

“Inicialmente durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se impulsó la creación de un Estatuto jurídico para normar las relaciones del Estado con sus trabajadores, pero con un tinte más de control político que de concesión de derechos a estos trabajadores; ya para el gobierno de Manuel Ávila Camacho se fueron integrando los preceptos tutelares y proteccionistas contenidos en el anterior Estatuto de los servidores públicos y se integraron todos ellos en un nuevo estatuto

legal, pero que en el orden jerárquico del derecho mexicano se encontraba en condiciones de inferioridad respecto del derecho del trabajo, cuya base era el artículo 123 de la Constitución.

Alcanzada ya la especialidad y autonomía de la disciplina de las relaciones de trabajo burocrático, o mejor dicho, de las dependencias con sus trabajadores, se hizo necesaria la creación de un ordenamiento procesal idóneo y acorde a este nuevo grupo de trabajadores, lo que dio lugar a la creación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que sería el encargado de dirimir las controversias que se presentaran, por lo que apareció así, con rasgos muy propios y característicos, la nueva jurisdicción del trabajo para ese sector.

Años más tarde, como manifestación de su llamado poder expansivo, el ordenamiento laboral abrió las puertas para el reconocimiento de los trabajadores al servicio del Estado; por lo que el presidente Adolfo López Mateos envió al Poder Legislativo un proyecto para adicionar el artículo 123 de la Constitución, con un nuevo apartado, el "B", que contendría la afirmación constitucional de los derechos sociales de los trabajadores públicos. El proyecto fue aceptado por el poder revisor de la Constitución en el año de 1960, por lo que se hizo la adición del apartado "B"; muy pronto, en diciembre de 1963 se aprobó la Ley Reglamentaria, que llevaría por título el de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Disposiciones legales que regularían el derecho colectivo y también que concederían beneficios en el desempeño de las funciones de este tipo de trabajadores, los cuales anteriormente no eran reconocidos ni contemplados de manera particular en ninguna disposición legal.

Se observó, sin embargo, que las normas constitucionales contenidas en el apartado "B" del artículo 123 de la Carta Magna, han dado origen a un derecho que podríamos considerar como especial, que cuenta con disposiciones sobre trabajo, seguridad social y otras pautas características que lo distinguen del derecho del trabajo de los trabajadores en general"<sup>41</sup>

La legislación laboral de los trabajadores al servicio del Estado es el resultado de múltiples factores que se conjugaron, debiendo señalarse entre ellos: los justos actos de reclamo de los trabajadores, al exigir al exigir estabilidad en sus puestos, salarios justos y sobre todo, el derecho a la seguridad social así como terminar con los abusos que se cometían en su contra por parte de sus jefes, sus superiores en jerarquía.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tiene como fin regular las relaciones laborales entre los titulares de las dependencias o entidades del Estado, cuyos sujetos son los trabajadores que se encuentran bajo su mando, ya que la relación jurídica se entiende establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio, y de manera más explícita el artículo 1º. de dicho ordenamiento precisa de manera concreta las relaciones que se

---

<sup>41</sup> Cfr. SANTOS AZUELA, Héctor. Elementos de Derecho del Trabajo. Op. cit. pp 281-288

regulan y su campo de acción al disponer que:

“La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil “Maximino Ávila Camacho” y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.”

La citada ley burocrática, contiene una concepción de lo que se denomina como trabajador, que comienza a precisar un ámbito de aplicación más restringido, al establecer en su artículo 3º. que dispone:

“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.”, el artículo 4º. de la misma ley establece una división al concepto anterior al separarlos en dos grupos, uno de los trabajadores de confianza, y el otro, de los trabajadores de base; pero además el artículo 6º. contempla diversos requisitos para considerar a un trabajador como de base al disponer que:

“Son trabajadores de base: Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente”, por lo que dicha legislación beneficiará y protegerá los derechos laborales, de manera exclusiva, de los trabajadores que son considerados de base, quien no tenga tal categoría será excluido de los mismos.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contiene una serie de preceptos que determinan las bases genéricas a que está sujeto el aspecto laboral de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores; así, se establecen los requisitos que deben contener los nombramientos del personal para con ello poder precisar si se trata de trabajadores de base o de confianza, consideración esencial para la aplicación de la mencionada Ley; las obligaciones de los trabajadores y de los titulares de las dependencias; las condiciones de trabajo, la suspensión temporal de los efectos de los nombramientos y las causas de cese de los trabajadores. Asimismo, en cada una de las dependencias se debe establecer un reglamento interior de condiciones generales de trabajo, en el que se incluyan las normas específicas de carácter laboral a que se sujetarán los trabajadores; según lo dispone el artículo 87 de la Ley citada, señalando:

“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.”, y, cuando entre tales condiciones se establezcan prestaciones económicas a cargo del gobierno federal, antes de que sean obligatorias, deberán ser aprobadas por la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público, ante la falta de la aprobación se considerarán inexistentes.

Respecto al ámbito colectivo de las relaciones laborales, la Ley regula la sindicación de los trabajadores y únicamente se admite la afiliación de los sindicatos a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, ya que cualquier otra afiliación a centrales obreras o campesinas, motiva la cancelación del registro del sindicato; además se consigna el derecho de huelga, el cual se reglamenta de tal forma que su ejercicio queda sujeto a múltiples requisitos casi imposibles de cumplir y al arbitraje del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, creado para regular las relaciones que contempla esta Ley.

Para la substanciación de los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de una dependencia y sus trabajadores, de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio y de los conflictos sindicales e intersindicales, la Ley establece una jurisdicción especial, de instancia única, a cargo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, autoridad que pretende mantener el equilibrio en las relaciones de los actores que participan en el servicio público.

Con carácter supletorio y en lo no previsto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de dicha ley, será en primera instancia la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad, pero además existen otras disposiciones especiales que también se aplican a estas relaciones, tales como los reglamentos de las condiciones generales de trabajo de cada dependencia así como de los acuerdos que para tal efecto se formulen, como fue el de la semana laboral de cinco días del 27 de diciembre de 1972, publicado el 28 de diciembre en el Diario Oficial así como la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en los concernientes a diversas prestaciones en dinero, atención médica y seguridad social.

No debe perderse de vista que el Derecho del Trabajo tiene como característica distintiva, ser inconcluso y expansivo, por lo que siempre buscará como fin esencial, crear nuevas estructuras de beneficio social para todos los trabajadores sin importar el apartado en el que se ubiquen, para concederles mayores espacios y derechos que dignifiquen su persona y su trabajo así como propiciar que sus metas y aspiraciones sean alcanzadas bajo la vía del respeto y de la legalidad, sentido dentro del cual se pretende que también avancen las leyes protectoras de los trabajadores al servicio del Estado y las de los trabajadores en general, para con ello fortalecer su ya muy mermada capacidad de participación y representación dentro de esfera de la productividad además de concederles mayores expectativas de vida y mejores salarios para que puedan satisfacer no sólo sus

necesidades económicas sino también las de carácter espiritual, lo que conllevará a un mejor desempeño laboral.

### 3.3. REGLAMENTO DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DEL PERSONAL DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.

El derecho del trabajo se propone conseguir el equilibrio entre los factores de la producción, de tal manera que las relaciones de trabajo individuales y colectivas se nutran de condiciones y presupuestos que reflejen una razonable coincidencia entre la capacidad de los centros de trabajo y las necesidades de los trabajadores, teniendo en cuenta que el trabajo dignifica a quien lo presta y por ello, no siendo artículo de comercio, debe asegurarse a todo prestador de servicios subordinados, el que se lleve a efecto su actividad laboral en condiciones de seguridad, higiene, para preservar la vida y la salud del trabajador, con respeto a sus derechos como persona, defendiendo su dignidad, y con las prestaciones que permitan al trabajador y su familia el acceso a los bienes de la cultura y la civilización; para decirlo de manera más clara, que en cada relación laboral se materialice la equidad como una expresión de la justicia social.

Para el Doctor Miguel Acosta Romero: “En estricto sentido, el concepto de condiciones generales de trabajo en la relación entre el estado y sus servidores de base, no tiene antecedentes previos al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, de 27 de noviembre de 1938; en el que por primera vez se habló de condiciones de trabajo para burócratas. Hay quien considera que puede remontarse al Código Civil de 1870, en que los contratos de obra se fijaban entre otros, las jornadas de trabajo de 11 y 12 horas y otros aspectos de la relación, estrictamente en aquella época civil en que no había protección para los trabajadores.

Históricamente han surgido otras instituciones jurídicas que complementan las bases constitucionales y que son por una parte, la Ley Federal del Trabajo y por la otra, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por cuanto hace al Apartado B del artículo 123, hay una enorme diferencia entre los contratos colectivos y los contratos ley y las condiciones generales de trabajo. Éstas quedaron definitivamente incorporadas al sistema de derecho burocrático con la incorporación del Apartado B del artículo 123 en 1960 y con la Ley Reglamentaria de dicho Apartado, de diciembre de 1963; en que se determinó que los titulares fijarían las condiciones generales de trabajo en los términos del artículo 87 de la mencionada ley y anteriormente se preveía que las mismas se fijarían cada seis años, lo que correspondía con el inicio de cada mandato del Poder Ejecutivo.”<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. cit. pp. 333-334

Para Carlos A. Morales Paulín, las condiciones generales de trabajo son:

“Las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y las que determinan las prestaciones que deben percibir los trabajadores.”<sup>43</sup> Pero el artículo 87 de la ley burocrática establece para la revisión de las mismas, el término de tres años, lo que no sucede en la realidad. Y agrega que su ineficiencia se hace presente por “la falta de bilateralidad y contenido económico así como restricciones salariales, se revela anacrónico que la revisión de las condiciones generales de trabajo de los trabajadores al servicio del Estado se realice cada tres años y no en forma anual, sobre todo cuando la materia de la revisión pueda ser de naturaleza económica, como suele suceder en la mayoría de los casos”.<sup>44</sup>

Consideradas las condiciones generales de trabajo, que son reguladas sobre un contexto social, humanista y revolucionario, Héctor Santos Azuela, establece que “Las condiciones generales de trabajo constituyen el conjunto de obligaciones y derechos que se imponen recíprocamente trabajadores y patronos en virtud de sus relaciones de trabajo.”<sup>45</sup>

Para complementar, el 6 de septiembre de 1938 fue promulgado el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, marco legal que regulaba las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores. Seis años más tarde, en 1946, se expidió el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, con el propósito de regular las relaciones específicas de los trabajadores de dicha dependencia. En términos de jerarquía dicho Reglamento constituía una norma subordinada y de carácter secundario frente al Estatuto. Esta situación no se vio alterada sino hasta el año de 1963, fecha en que se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 constitucional, y por lo tanto hasta esta misma fecha dejó de tener efectos el Estatuto, para que a la vez, el Reglamento se convirtiera en la norma legal base de las relaciones laborales entre el titular de la Secretaría de Educación Pública y sus trabajadores, la que sigue vigente hasta nuestros días.

La cuestión, sin embargo, es que a pesar de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece en el artículo 87 el mandato de expedir un Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de cada dependencia, elaborado por el titular de la misma y considerando la opinión del sindicato respectivo; en el caso de la Secretaría de Educación Pública, el Reglamento vigente desde 1946 no ha sufrido, hasta hoy, absolutamente ninguna modificación, por lo que sigue intacto y su contenido se considera como la verdad legal al momento de resolver alguna controversia o para invocar algún derecho.

<sup>43</sup> MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Op. cit. pp. 152-153.

<sup>44</sup> Idem.

<sup>45</sup> SANTOS AZUELA, Héctor. Derecho del Trabajo. Op. cit. p. 185.

Lo anterior, crea una situación de insuficiencia y anacronismo en el marco jurídico que rige las relaciones laborales de los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública, ya que por su parte la Ley Federal del Trabajo, en 1970 sufrió enormes cambios en beneficio de los trabajadores que se encuentran bajo su tutela; situación que obviamente no ha sido visible para los trabajadores al servicio del Estado y, particularmente para el magisterio del país, para quienes cada vez han ido empeorando al no respetarse sus derechos laborales, los cuales se han ido violando de manera sistemática sin que establezca un límite a la actuación de las autoridades menores, pero por el contrario, existe complacencia por parte de las autoridades superiores en su ilegal actuación.

El Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo, ha sido utilizado como el único instrumento jurídico y al que con mayor frecuencia suelen acudir los directores, supervisores e inspectores así como los jefes de sectores para sancionar a los maestros y maestras, pero en el mismo se contienen artículos que ya no se ajustan a la realidad, un caso es el que regula el servicio médico; otros artículos se encuentran en contradicción y hasta se consideran en vigencia, aún cuando ya se han expedido otras normas legales cuyo contenido y alcance es de mayor protección y alcance a las establecidas en el Reglamento; pero lo más grave es que resulta insuficiente para normar aspectos emergentes de la vida escolar y laboral, y como consecuencia, cuando se presentan situaciones cuya regulación no está explícita en el Reglamento, las autoridades menores y mayores tienden con frecuencia a actuar con arbitrariedad y fuera de la ley con el ánimo claro de perjudicar a los maestros y maestras que en ese momento se encuentran en condición de desventaja.

No cabe duda que son muchas las razones por las cuales los maestros y las maestras, deben conocer las normas que regulan el trabajo que desempeñan; su conocimiento ayudará a limitar y evitar el clima de prepotencia, abuso y arbitrariedad que muchas autoridades imponen a los maestros y maestras de gran número de escuelas. Estamos convencidos de que el clima de autoritarismo que el magisterio ha padecido durante tanto tiempo se ha debido, en gran parte, al hecho de que el monopolio del conocimiento de las normas jurídicas habían sido únicamente las autoridades, quienes nunca contaban con los documentos respectivos al alcance de sus trabajadores, llegando al caso incluso, de esconderlos y evitar su conocimiento. La mayoría de los maestros pocas veces accedía al manejo de las normas legales y como consecuencia, el Reglamento sólo se utilizaba al antojo de las autoridades y en mucho de los casos para mantener a los maestros “dentro del carril” o para “alinearse” bajo la amenaza de ser perjudicados con la aplicación del mismo y nunca para sancionar las arbitrariedades en que incurrían las autoridades; el desconocimiento de las normas legales que rigen el trabajo educativo por parte de los maestros y maestras propició la aplicación en un sólo sentido de la ley, en un marcado beneficio de las autoridades y la mayoría de las veces en perjuicio de los maestros, siempre en dirección y agravio de ellos pero nunca hacia las autoridades.

Desde hace varios años el Movimiento Democrático del magisterio, ha demandado la modificación del Reglamento por no ajustarse a la realidad del país y particularmente, del trabajo del maestro, no obstante la parte oficial y el charrismo sindical que prevalece, han hecho caso omiso a esta añeja petición y han mantenido sin cambio alguno el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del gremio magisterial que se encuentra al servicio de la Secretaría de Educación Pública, por lo que en la mayoría de los casos resulta inapropiada su aplicación ya que la materia que se pretende regular o el problema que se trata de solucionar no se ajusta a los supuestos que dicha legislación establece toda vez que como hemos mencionado se trata de tiempos y realidades totalmente distintas a las que existían en esa época, ya se trataba de una sociedad en pleno crecimiento pero como es sabido, en la actualidad se vive una situación económica crítica que ha generado el recorte de personal, la desaparición de fuentes de trabajo, la caída de los salarios y muy claramente de derechos laborales conquistados con el sudor y sangre de muchos mexicanos.

Recientemente, desde los círculos del poder político y económico, se ha insistido en modificar las actuales normas laborales; pero las reformas que se pretenden de ninguna manera se corresponden con las necesidades e intereses de los trabajadores, sino que son abiertamente lesivas a los derechos laborales; cuestiones vitales como el derecho a detentar una plaza de base, el derecho a un salario base, el derecho a la jubilación y el derecho a la seguridad social está en la mira de los poderosos y de las autoridades, pero no para extenderlos y mejorarlos sino para restringirlos y hacerlos menos accesibles a los trabajadores.

Sobre el particular y en atención a que desde hace muchos años no se ha hecho revisión alguna ni modificación a las condiciones generales de trabajo desde su publicación en 1946, resulta acertado mencionar que el artículo 87 de la ley burocrática establece que:

“Las Condiciones Generales de Trabajo se fijarán por el Titular de cada Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisarán cada tres años.”, por lo que ante tal situación las mismas si merecen revisión para ajustarlas a la realidad y hacerlas más prácticas.

Por su parte el Reglamento de la Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública en el artículo 33 establece ciertas condiciones o requisitos para desarrollar la actividad laboral así como la necesidad de escuchar la opinión sindical al disponer que:

“Siguiendo las normas de los artículos precedentes de este capítulo, al expedir los reglamentos de trabajo de cada dependencia de la Secretaría, se precisarán las jornadas respectivas, oyendo el parecer del Sindicato.”; asimismo, en la fracción V Transitoria señala sobre el particular que “La Secretaría de Educación, oyendo al Sindicato, expedirá los Reglamentos interiores de trabajo de cada una de sus dependencias. Para el efecto, los CC. Jefes procederán, en un

plazo no mayor de 60 días, contados a partir de la fecha en que entre en vigor este Reglamento, a formular los proyectos correspondientes y remitirlos al Departamento Jurídico de la Secretaría para su revisión.”

Lo anterior robustece las manifestaciones en el sentido de que la legislación se sigue aplicando de acuerdo a las condiciones de hace casi 60 años, no ajustándose a la nueva dinámica de las relaciones laborales y humanas ni mucho menos, a los cambios en la forma de pensar de los individuos y de la sociedad, circunstancia que nos hace pensar que existe un grave estancamiento en la leyes que regulan las relaciones de la Secretaría de Educación Pública y sus trabajadores, en serio perjuicio de éstos.

También es preciso señalar que en las referidas Condiciones Generales de Trabajo no se incluye ninguna categoría, calidad o distinción alguna para calificar a un trabajador con un nombramiento de “contrato limitado” por un período menor a seis meses, sino que únicamente los que enumera la ley burocrática y que se confirman en la Condiciones Generales de Trabajo, por lo que la actuación de las autoridades en la celebración de esta simulación de contrato de trabajo es totalmente ilegal y que únicamente violenta la esfera jurídica de los maestros, tanto de aquellos que celebran el contrato con esa característica como en perjuicio de los que son considerados de base, ya que el número de ellos tiende a disminuir con la celebración de estos actos ilegales y sin sustento legal alguno.

Así, para el mejor entendimiento del presente trabajo resulta necesario transcribir diversos artículos las Condiciones Generales de Trabajo por ser de amplia trascendencia y de necesario conocimiento para los maestros y maestras al servicio de la Secretaría de Educación Pública, para con ello evitar las reiteradas y manifiestas violaciones en sus derechos, a los que son sujetos con mucha frecuencia.

El Reglamento desde su primer artículo comienza a establecer y a precisar el ámbito de alcance y los individuos sobre los cuales recaerá la aplicación de dicha normatividad, el cual expone:

“El presente reglamento es de observancia obligatoria para funcionarios, jefes y empleados de la Secretaría de Educación Pública, y tiene por objeto fijar las condiciones generales de trabajo del personal de base de la misma dependencia, en los términos de lo dispuesto por los artículos 63 y 64 del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Asimismo, también se inicia la distinción de los trabajadores que están al servicio del Estado, ya que el artículo 4º. contiene lo que se considera como trabajador de confianza, al disponer que: “De conformidad con el artículo 4º. del Estatuto Jurídico, serán considerados como trabajadores de confianza los que desempeñen los puestos siguientes:

- a) Secretario, Subsecretario y Oficial mayor;
- b) Todo el personal administrativo, técnico y de servidumbre que integre las respectivas Secretarías Particulares de los tres funcionarios anteriores;
- c) Directores y Subdirectores Generales, con exclusión de los Directores Federales de la Educación en la República.
- d) Directores y Subdirectores de Institutos;
- e) Jefes y Subjefes de Departamentos;
- f) Los trabajadores que tengan nombramiento de Secretario Particular de algún Director General, Director del Instituto o jefe de Departamento;
- g) Jefes de Zona de Inspección en la República;
- h) Directores de las Escuelas: Normal Superior; Normal para Varones en el D.F., Normal para Mujeres en el D.F., Normal de Especialización; Normal de Educación Física y Normal de Música (Conservatorio Nacional);
- i) Investigadores científicos;
- j) Delegados administrativos;
- k) Visitadores generales y especiales;
- l) Inspectores administrativos;
- m) Cajeros y contadores;
- n) Intendentes de cualquier categoría;
- o) Todo el personal administrativo, técnico, docente y manual que integra el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, la Administración General de la Campaña contra el Analfabetismo, y por dos años, el que labora en la Dirección General de Profesiones;
- p) El Presidente y el Delegado de la Comisión Nacional de Escalafón.”

Pero es en el artículo 5º. del citado Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo donde se comienza a hablar del servidor público o trabajador al servicio del Estado, al cual se le da la categoría o clasificación de “trabajador de base”, que como más adelante se verá requiere del cumplimiento de ciertos requisitos; así, dicho artículo señala que :

“Los trabajadores de base de la Secretaría de Educación Pública se subdividirán en tres grandes grupos: docentes, técnicos y administrativos.”, pero el artículo 6º. contiene una nueva distinción que atiende al tipo de funciones, como en el caso que nos ocupa se trata de maestros, los podemos considerar integrados a esta disposición que precisa, “Para los efectos de este reglamento, son trabajadores docentes los que desempeñen funciones pedagógicas. Para fines escalafonarios se consideran separados en dos grupos; maestros titulados y no titulados.”, sobre este punto resulta prudente señalar que para el caso del Distrito Federal, sólo existen maestros titulados para el desempeño de tales funciones, condición que constituye sin duda un requisito esencial y básico para su contratación, ya que se requiere de personal calificado, preparado y con los conocimientos necesarios para poder desempeñar la función docente así como contar con el título legalmente expedido y reconocido para ocupar dicho encargo.

Asimismo, dicho ordenamiento establece, al igual que la ley burocrática lo que se debe considerar y entender como trabajador de base así como los requisitos esenciales que debe cumplir para que pueda ser sujeto de los derechos que concede el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo y la legislación burocrática, lo anterior se robustece con el contenido de los siguientes numerales:

Artículo 9°. “Ningún trabajador adquirirá el carácter de empleado de base, sino que hasta que transcurran 6 meses de la fecha de su ingreso, con nombramiento definitivo, a una plaza que no sea de confianza; o de su reingreso, en las mismas condiciones anteriores, después de estar separado tres años del servicio de la Secretaría.”

Artículo 10.- “El nombramiento legalmente aceptado obliga a la Secretaría y al trabajador al cumplimiento recíproco de las condiciones contenidas en el Estatuto Jurídico y en el presente Reglamento. Así como a las derivadas de la buena fe, la costumbre y el uso. Para el personal obrero que figure en la lista de raya no será necesaria la expedición de nombramientos, a juicio de la Secretaría.”

Artículo 11.- “Los trabajadores prestarán a la Secretaría servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros mediante nombramiento definitivo, interino o por tiempo fijo o por obra determinada, expedido por el Titular de la misma o por la persona que estuviere facultada para ello.”

Ante la falta del nombramiento a que refieren los artículos 9, 10 y 11, no puede considerarse que haya relación de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, ya que dicha situación laboral no estaría acorde con la ley burocrática ni se encontraría contemplada en las partidas presupuestales de la Secretaría de Educación Pública para poder considerarse como trabajadores al servicio del Estado, pues se trataría de un trabajo ilegal e inexistente sin sustento legal alguno, y que para serlo, debe sujetarse plenamente al cumplimiento de los requisitos que la ley de la materia exige para ser ubicado con tal categoría o calidad, ya que dichos numerales claramente señalan que debe existir el nombramiento con el carácter definitivo para que un trabajador sea considerado como de base.

Los anteriores artículos señalan la gran división de los dos grupos de trabajadores al servicio del Estado, los trabajadores de confianza y los trabajadores de base, quienes a su vez simplemente se clasifican tomando en cuenta la actividad que realiza, sin perder la categoría de base, los que como sabemos serán beneficiarios de los derechos y prestaciones que las leyes les confieren, pero para tener dicha calidad o categoría deben reunir los requisitos que la ley les exige para el desempeño de su cargo, como son: haber laborado durante seis meses en la plaza otorgada y contar con un nombramiento, absolutamente, con el carácter de definitivo .

Reiteramos nuevamente que los artículos 9, 10 y 11 establecen los requisitos básicos para que un trabajador pueda ser considerado de base, los que de no reunirse, no harán posible desarrollar el trabajo convenido, tampoco se acreditará la relación laboral ni mucho menos, será posible que generen derecho alguno a favor del trabajador, por lo que al carecer de ellos simplemente, no surtirá efectos ni obligación alguna para la dependencia, ni muchos menos se concederá acción o derecho al presunto trabajador, para hacerlos valer ante las autoridades competentes.

Así, el trabajador deberá contar con su nombramiento legalmente expedido, con el carácter de definitivo y que contenga como período mínimo de labores el de seis meses, para que pueda considerarse al trabajador como de base, en caso contrario, no tendrá la validez ni los efectos legales jurídicos correspondientes el contrato que se haya suscrito, ni tampoco la supuesta relación laboral contemplada o que se presumiría con dicho documento, ya que es a través del nombramiento con el carácter de definitivo como se puede acreditar la misma ante las instancias laborales que son competentes.

Por otra parte, en el citado Reglamento, se precisan claramente las clasificaciones, categorías o calidad que se le puede dar a un trabajador, atendiendo al tipo de vacante que ocupará y por el período que la ocupará, pero como se desprende de los siguientes artículos, no existe el término de “trabajador de contrato limitado” y tampoco se contempla una figura parecida o que siquiera presuma la existencia de un trabajador de este tipo, por lo que ante esto, dicha categoría resulta ilegal pues con ello se violan totalmente las leyes protectoras de los trabajadores al servicio del Estado al no existir dentro de su catálogo o clasificación, la que se menciona y que ha surgido de la mera ficción de las autoridades de la Secretaría de Educación Pública y muy particularmente, de la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa, situación que debe ser corregida mediante la exacta aplicación de la ley en sus distintos ámbitos de competencia.

Como se mencionó anteriormente, no se establece ni se contiene la fuente de trabajo o clasificación de “trabajador de contrato limitado”, toda vez que el artículo 15 señala:

“Las vacantes pueden ser definitivas o temporales: son definitivas las que ocurran por muerte, renuncia, abandono de empleo, y en general, por cese del trabajador. Son temporales las que ocurren por licencia o suspensión en los efectos del nombramiento del trabajador.” Y el artículo 16 determina casos en que la autoridad podrá elegir a los trabajadores, sin que dicha elección deba revestir o crear una nueva clasificación distinta a la de la ley, como es la de “trabajador de contrato limitado”, toda vez que menciona que “La Secretaría nombrará libremente a los trabajadores que deban cubrir las plazas de las categorías presupuestales más bajas, ya sean las que resulten vacantes al correrse el

escalafón o sean de nueva creación, cualquiera que sea su denominación o categoría, de acuerdo con la disposición legal que las establezca.”

Así, al no existir dentro del catálogo dicha clasificación, la misma debe considerarse inexistente y nula, además de que bajo ese supuesto no se puede permitir que un trabajador de este tipo labore bajo la ilegalidad pretextando que en esos términos se le concedió el trabajo o así se le extendió el nombramiento, situación que con regularidad se presenta y que genera graves perjuicios en los derechos de todos los trabajadores, no solamente del trabajador que desempeña esa forma su trabajo.

Asimismo, el artículo 17 otorga la autoridad la facultad de nombrar al trabajador que considere conveniente para el caso de empleos o cargos inferiores a los seis meses, siempre en estricto apego a la ley, al exponer:

“La Secretaría nombrará también libremente a quienes deban cubrir las 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.” Por su parte el artículo 18, también concede la facultad de remover a dichos trabajadores cuando no cumplan sus expectativas, cuando dispone dicho numeral que: “La Secretaría podrá mover a su arbitrio, a todo trabajador de nuevo ingreso, antes de que cumpla seis meses de servicios a partir de la fecha de su nombramiento.”

En cuanto al artículo 19 del multicitado Reglamento, contempla un derecho fundamental para todo trabajador de base, que se sustenta en el deseo de superación y mejoramiento de sus condiciones de vida, el cual se obtiene por la vía del ascenso para ocupar cargos de mayor jerarquía, apoyados en un principio de legalidad conocido como escalafón, el cual no puede ser brincado o hacerse a un lado por el arbitrio de la autoridad, sino por el contrario, debe dársele el respeto que como ley contiene, así, dicho artículo 19 previene que “Las vacantes definitivas –que no sean de las categorías presupuestales más bajas- y las provisionales a que se refiere expresamente el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, serán cubiertos mediante movimientos escalafonarios.”

El asunto de la ocupación de plazas o puestos mediante el escalafón también ha resultado motivo de diversas controversias, ya que en muchos casos se ha regresado a la vieja táctica del dedazo e imposición expidiéndose supuestos nombramientos, que no tienen el carácter de definitivos sino únicamente como de simples “comisiones”, las que a su vez tampoco generan derecho alguno para el maestro que ocupa una plaza de mayor jerarquía, ni en cuanto a prestaciones o ingresos, muy a pesar, de que en la ley se establezcan disposiciones distintas, las cuales son abiertamente infringidas por las propias autoridades y en otros casos solapadas, sobre el particular, los siguientes artículos regulan los ascenso a

puestos de mayor jerarquía, mediante el sistema de escalafón legalmente establecido y reconocido por las leyes aplicables:

Artículo 20.- “Todo movimiento escalafonario será hecho invariablemente de acuerdo con el dictamen previo que emita la Comisión Nacional de Escalafón.”

Artículo 22.- “Las plazas de nueva creación que hubiere en la Secretaría, deberán colocarse inmediatamente en la especialidad, categoría, grupo o grado correspondientes.”

Artículo 23.- “Los jefes de las dependencias de la Secretaría, de acuerdo con los representantes sindicales respectivos, podrán proponer con objeto de cubrir vacantes sujetas a escalafón, que mientras la Comisión Nacional de Escalafón rinde el dictamen procedente, se hagan movimientos de carácter provisional. Dichos movimientos se propondrán en todo caso tomando en cuenta la mayor eficiencia en el trabajo y los méritos demostrados por los trabajadores que resulten ascendidos. Los nombramientos que se expidan tendrán el carácter de interinos en espera de movimiento definitivo que se corra en virtud del dictamen de la Comisión Nacional de Escalafón.”

El artículo 38 precisa la forma y características en que el trabajador desarrollará su actividad, al estipular que:

“La calidad del trabajo estará determinada por la índole de funciones o actividades que normalmente se estimen eficientes, y que deba desempeñar el trabajador de acuerdo con su nombramiento o contrato de trabajo respectivo.”, de lo que se desprende nuevamente, que es a través del documento llamado nombramiento, donde se sentarán las bases del ejercicio de la actividad del trabajador, las cuales deberán quedar debidamente establecidas y precisadas.

Asimismo, el artículo 40 viene a robustecer la afirmación de que para ser considerado trabajador de base, se debe contar con un nombramiento con el carácter o categoría de definitivo, lo que como señalamos antes le concede al trabajador, el derecho a la inamovilidad y lo que también la ley señala, como el desempeño del cargo, de manera permanente; pero no menciona ni contiene el término “trabajador de contrato limitado” ni mucho menos, clasificación alguna análoga o parecida, circunstancia que pone de nuevo en entredicho, la legalidad de dicho nombramiento y los efectos legales del mismo; el numeral invocado establece lo siguiente:

“El trabajo será permanente o temporal.

Será permanente el desempeñado mediante nombramiento definitivo y para los servicios que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Será temporal el desempeñado mediante nombramiento interino o para ejecutar obra o trabajo que requiera tiempo determinado y asimismo, el que se

realice por personal obrero o supernumerario, cuyos salarios se cubran por medio de listas de raya o con cargo a partidas globales del presupuesto.”

También el ascenso, es considerado como un premio o recompensa, lo cual no es así, sino que se trata de un derecho legalmente consagrado y otorgado para el trabajador y que debe ser respetado, esto con el objetivo de que sean trabajadores con mayores conocimientos y habilidades quienes desempeñen tales cargos y se beneficien de ellos, con la consecuente mejora del servicio público aunado a la seguridad laboral que genera dicho nombramiento, esto tal como se contempla en el artículo 24 en sus fracciones V y VII al disponer que:

“Son derechos de los trabajadores:

V.- Percibir las recompensas que señala este reglamento;

VII.- Ser ascendidos en los términos que el escalafón determine; ...”

Asimismo, el artículo 81 señala el tipo de estímulo que se otorgará al trabajador al disponer que:

“Los trabajadores al servicio de la Secretaría tendrán derecho a recompensas por los servicios meritorios que presten en el desempeño de sus funciones, y que podrán consistir en:

- a) Notas buenas en sus hoja de servicios;
- b) Felicitaciones por escrito.”

Y por su parte el artículo 85 establece el procedimiento a seguir para asignar las sanciones o recompensas al señalar que:

“La Comisión Nacional de Escalafón será oportunamente notificada por el Departamento de Personal de las sanciones que se impongan y de las recompensas que se otorguen en definitiva a los trabajadores, con objeto de que se hagan las anotaciones respectivas en su hoja de servicios.”

Sobre el particular resulta necesario señalar que legalmente no existe el término de “contrato limitado”, ya que ningún artículo establece tal categoría o denominación de la misma, razón por la cual se debe considerar como una trampa o simulación de un acto jurídico que engendra una ilegalidad y arbitrariedad que de manera reiterada comenten las autoridades con el fin de evitar la existencia de trabajadores de base y la generación de derechos así como de egresos por concepto de salarios más altos, pero con el claro objetivo por parte de las autoridades de contratar ilegalmente a trabajadores y someterlos a sus designios, al otorgarles contratos que no les generan derechos pero que en sí mismos transgreden sus derechos laborales elementales de los trabajadores en general y particularmente, los de los trabajadores de base.

Entre algunos de los beneficios que el Reglamento otorga, están los establecidos en el artículo 51 correspondientes a permisos o licencias para dejar de ocupar los cargos y con el derecho a que se respete el mismo durante el período de ausencia del trabajador, las que se clasifican de la siguiente manera:

“Las licencias sin goce de sueldo se concederán en los siguientes casos:

I.- Para el desempeño de puestos de confianza, cargos de elección popular, comisiones oficiales federales y comisiones sindicales; y

II.- Para el arreglo de asuntos particulares o solicitud del interesado, una vez dentro de cada año natural y siempre que no tenga nota desfavorable en su expediente; hasta de 30 días a los que tengan un año de servicio; hasta de 90 días a los que tengan más de cinco años; y hasta de 180 días a los que tengan más de cinco años.”

Y se complementa con el contenido del artículo 52 que concede los llamados “días económicos” y que en total hacen la cantidad de nueve, en su fracción III, que dispone:

“Las licencias con goce de sueldo se concederán en los siguientes casos:

I.- Por enfermedades no profesionales,...

II.- Por enfermedades profesionales...

III.- 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.”

Por su parte el artículo 54 establece el derecho a que sea respetada la plaza o condición de trabajador de base:

“Cuando los trabajadores dejen los puestos de escalafón para desempeñar otros empleos o comisiones en la Secretaría de Educación, conservarán el derecho al puesto que tenían y se les computará el tiempo de servicios para todos los efectos legales. Estos trabajadores obtendrán licencia para separarse de su empleo, la que durará todo el tiempo que desempeñen el nuevo cargo y, al dejarlo, volverán a ocupar su puesto en el escalafón.”

En cuanto al alcance de la seguridad social y atención médica el artículo 64 dispone que:

“En caso de accidentes o enfermedades profesionales, la Secretaría proporcionará lo necesario para la atención del trabajador y su debida asistencia médica. Para ese efecto irá estableciendo, según lo vayan permitiendo las condiciones de su presupuesto, en cada una de sus dependencias, los medicamentos, material de curación e instrumentos necesarios para atenciones urgentes y, además, en las cabeceras de jurisdicción de las direcciones de Educación Federal y en las dependencias en donde presten servicio de 50 a 100 trabajadores, puestos de socorro bajo la dirección de un médico cirujano y con el

suficiente personal para proporcionar atención quirúrgica y médica de emergencia.”

Como hemos referido anteriormente, solamente los trabajadores de base son los directamente beneficiados en cuanto a prestaciones de carácter social y económico, toda vez que así lo dispone la ley, por lo que el trabajador que no cuente con esta categoría, simplemente, no tendrá ni generará derecho alguno ni se encontrará en la posibilidad de ejercitar acción o derecho en contra de la dependencia, toda vez que para considerar a una persona como trabajador al servicio del Estado, necesariamente debe acreditar de manera fehaciente y por escrito la relación laboral, que como vimos se demuestra con el nombramiento con carácter definitivo, es decir, debe reunir los requisitos que la ley le exige para tal caso. Al cumplirse con las condiciones y requisitos legalmente establecidos, el trabajador adquirirá la categoría de base automáticamente y gozará de todos los derechos que la legislación le confiere, cosa que no sucederá con el trabajador que adolezca de la falta de alguno de estos elementos, hecho que generará un desconocimiento total de la autoridad sobre los derechos de ese supuesto trabajador, el cual seguirá en la inseguridad e inestabilidad laboral, toda vez que no se encontraría su clasificación contemplada en la ley.

Lo anterior también se encuentra estipulado de manera clara en las Condiciones Generales de Trabajo, las cuales deben ser respetadas y en cuanto al contenido de las mismas, las deben hacer valer los maestros y maestras para evitar que la autoridad siga cometiendo las mismas arbitrariedades de manera reiterada, pues al invocarlas, tendrá que poner la autoridad un freno a sus excesos y consecuentemente, conducirse con respeto y estricto apego a lo que ley le otorga facultades para actuar dentro de la legalidad.

Asimismo, en los últimos dos años se trató de incorporar de manera ilegal y sin sustento jurídico un documento denominado “Lineamientos para la organización y funcionamiento de los servicios de educación inicial y básica en Iztapalapa. 2004 – 2005”, documento que fue elaborado por la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa, al que pretende considerarlo como una norma legalmente válida y obligatoria, cuando en sus orígenes no lo es, en su presentación señala “además de ser, como toda norma, referencia obligada para la operación de los servicios educativos, son un instrumento para fortalecer: el funcionamiento regular de las escuelas, como condición para mejorar su calidad; el desempeño profesional de los trabajadores de la educación en Iztapalapa, centrado y comprometido con el aprendizaje de los alumnos; la participación social ordenada y respetuosa de las prioridades escolares.”

Por otra parte, en el capítulo de Disposiciones Generales del citado documento, se le pretende dar obligatoriedad como si se tratara de un documento legalmente expedido y avalado por una autoridad competente, y peor aún, contraviene diversos principios y derechos laborales contenidos en la Ley Federal

de los Trabajadores al Servicio del Estado y de las propias Condiciones Generales de Trabajo; en el punto número 2 dispone “Las autoridades educativas responsables de educación inicial y básica en Iztapalapa, difundirán y vigilarán el cumplimiento de estos Lineamientos. Su incumplimiento dará lugar a las sanciones correspondientes, conforme a la normatividad vigente. Este documento se dará a conocer al personal de cada escuela en la primera reunión de trabajo del ciclo escolar 2004-2005. Se deberá conservar el ejemplar en la dirección de cada plantel, una vez que haya sido firmado por cada miembro del personal y podrá ser consultado o revisado las veces que sea necesario.”, de lo anterior se desprende su ilegalidad, ya que únicamente se hace extensivo a cierta demarcación territorial y a un grupo de maestros que desempeña sus labores en la misma pero no incorpora ni obliga a la totalidad de los trabajadores del Distrito Federal, lo cual contradice el carácter general de aplicación de toda ley, en este caso, para los trabajadores al servicio del Estado.

También el citado documento establece sanciones que no son contempladas en la ley burocrática ni en la Condiciones Generales de Trabajo y que atentan directamente, tanto al ascenso como al sistema de escalafón al incluir sanciones no contempladas ni definidas en las normas aplicables, como son la que contiene el número 95 al establecer que:

“La falta de puntualidad o asistencia del personal a sus labores, está sujeta a lo estipulado en el Artículo 80 del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública y es un elemento que afecta la calificación en el Crédito Escalafonario Anual, en el rubro respectivo.”

Para los fines del presente trabajo, el documento en su lineamiento número 98, hace referencia a que el nombramiento deberá ser de carácter definitivo no como el que la propias autoridades han llamado “trabajador de contrato limitado”, situación que contradice y se opone al contenido de los artículos 12, 44, 46 y 46 bis de la ley burocrática así como los artículos 11, 25 y 55 de las Condiciones Generales de Trabajo, los cuales de manera inadecuada invoca.

En el lineamiento número 101 se pretende justificar la creación de una ficción o simulación de un acto jurídico al pretender darle un sustento legal a la designación o contratación de un “trabajador de contrato limitado”, lo cual en las leyes que regulan las relaciones laborales no existe, dicho numeral precisa “Los directores podrán plantear por escrito al director regional de servicios educativos correspondiente, con el visto bueno del supervisor de zona y general de sector, en calidad de propuesta, la contratación o prórroga de nombramiento de personal para el plantel. Las únicas instancias autorizadas para determinar la contratación o prórroga son la Coordinación Administrativa y la Dirección General.”

De lo anterior, se puede notar la ilegal actuación de las autoridades educativas al autorizar o crear nuevos cargos sin que los mismos se encuentren contenidos en el catálogo correspondiente y que tampoco se respeten los derechos laborales de los maestros, ya que de mala fe la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa no ha emitido relación o lista de plazas boletinadas a la Comisión Mixta de Escalafón, por lo que las nuevas plazas o vacantes las otorga al personal que se ajusta al cumplimiento de sus designios así como al cumplimiento de sus deseos sin tomar en cuenta el contenido de las leyes. Bajo este supuesto, se pretende ajustar la actuación de las autoridades, misma que es contraria a derecho en grave perjuicio de los maestros, razón por demás suficiente para invocar el cumplimiento de sus facultades mediante los procedimientos legales correspondiente para con ello, conseguir una armonía en las relaciones laborales, un clima de respeto y de estricto apego a la ley.

### 3.3 LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

La seguridad social, tanto por su naturaleza como por sus alcances es de interés público, ha logrado ocupar un merecido lugar dentro de casi todas las constituciones del mundo; su objetivo principal es revitalizar a las clases débiles mediante la aplicación de medidas económicas, políticas, jurídicas y sociales que tiendan a proteger o prevenir la invalidez, la vejez, la cesantía en edad avanzada, el desempleo y la salud del trabajador; riesgos éstos que generan una situación de permanente desamparo, cuando no son atendidas adecuadamente por el Estado, así como por la inseguridad que generan los desajustes sociales y económicos. Para la aplicación de estas medidas, el Estado cuenta con el apoyo de una entidad que se encargará de proporcionar los servicios y beneficios otorgados al grueso de los trabajadores, siempre y cuando, se cumplan los requisitos que establecen las leyes, dicha institución es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, mejor conocido como el ISSSTE.

Sobre este punto Miguel Acosta Romero acota:

“El 5 de diciembre de 1960, se publicó la reforma que incorporaría al texto constitucional los derechos de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y de los –entonces- territorios federales, así como del Departamento del Distrito Federal; estas directrices constitucionales sería reglamentadas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la que se le llamó “ley burocrática”, la que a su vez se promulgó el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el Diario Oficial el 28 de diciembre del mismo año. En materia de seguridad social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, o mejor conocida como “ley del ISSSTE”, que inicialmente fue publicada el 28 de diciembre de 1959 y la actual, publicada en el Diario Oficial el 27 de diciembre de 1983, cuya vigencia iniciaría el 1º. de enero de 1984; la que ha sido la encargada de precisar y normar las modalidades, condiciones y requisitos para su aplicación a los servidores públicos los beneficios de la seguridad social.

Un aspecto importante para la ley del ISSSTE lo constituyen los salarios, ya que gracias a ellos se hacen los cálculos correspondientes para realizar los descuentos conducentes en cuanto al rubro de la seguridad social y las diversas prestaciones que se conceden a los trabajadores, de lo que resulta, que lo único básico para efectos de dicha institución, es el salario presupuestal y los otros bonos entran en un sistema de distribución injusto y discrecional que queda a criterio de los funcionarios superiores para fijar los montos y los tiempos de entrega de los bonos, de tal manera que el trabajador no tiene derecho de audiencia en la fijación del monto de los mismos, así, este sistema se vuelve autoritario, injusto y va en contra de los derechos de los servidores públicos. Si se aplicará al principio de que todo lo que favorece al trabajador es obligatorio, esos bonos integrarían el concepto de salario.”<sup>46</sup>

Como fue referido en capítulos anteriores, la ley del ISSSTE -como es más conocida- contiene un concepto de lo que se considera como trabajador, sin hacer distinción alguna sobre la calidad o categoría que tenga ni la modalidad que se le pueda dar al mismo ni mucho menos la función que pudiera desempeñar, sino que únicamente se refiere de manera general en el artículo 5º. fracción III este término, al señalar que se entiende “Por trabajador, a toda persona que preste sus servicios en las dependencias o entidades mencionadas, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales, con excepción de aquéllos que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios.”

Asimismo, también obliga dicha legislación a mantener los datos personales del trabajador y derechohabiente actualizados, para brindar mayor certeza y eficacia en la prestación de los servicios que otorga el Instituto, lo anterior en relación al contenido del artículo 7º. que estipula que:

“Los trabajadores están obligados a proporcionar al Instituto y a las dependencias o entidades en que presten sus servicios:

- I. Los nombres de los familiares que podrán considerarse como derechohabientes; y
- II. Los informes y documentos probatorios que se les pidan, relacionados con la aplicación de esta Ley.

Los trabajadores tendrán derecho a exigir a las dependencias o entidades el estricto cumplimiento de las obligaciones que les impone el artículo anterior, así como el que el Instituto los registre al igual que sus familiares derechohabientes.”

Diversos son los artículos que contemplan beneficios de asistencia médica y social, como lo es el artículo 23 que señala que para los casos de enfermedad, el trabajador y el pensionista tendrán derecho a las prestaciones de dinero y especie en

<sup>46</sup> Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. cit. pp. 121-135

los términos de la propia ley, sin restricción alguna; por su parte el artículo 24 establece que las prestaciones contenidas en el artículo 23 para el caso de enfermedad se harán extensivas a los familiares derechohabientes del trabajador o pensionista, siempre y cuando se cumplan los requisitos que para el caso se exijan y por su parte, el artículo 28 dispone que la mujer trabajadora, la pensionista, la esposa del trabajador o del pensionista gozarán de asistencia obstétrica durante su embarazo, ayuda para la lactancia y como apoya la denominada canastilla de maternidad.

El artículo 40 de la ley del ISSSTE describe los casos en que se concederán licencias con goce de sueldo para el caso de riesgos de trabajo, consistente en prestaciones en dinero para los casos de incapacidad del trabajador que se encuentran estipulados.

El artículo 48 de la legislación citada establece una de los derechos fundamentales del régimen de seguridad social contenidos en esta ley, como lo es el derecho a la jubilación por los años de servicios prestados en una plaza o puesto de trabajo, ya que dicho derecho, genera la estabilidad en el empleo o la llamada inamovilidad, en materia burocrática, puesto que el trabajador gozará del pago de una cantidad de dinero a partir de quince años de servicio, la que deberá demostrar de manera fehaciente y documentada, sobre el particular dicho numeral dispone que:

“El derecho a las pensiones de cualquier naturaleza nace cuando el trabajador o sus familiares derechohabientes se encuentran en los supuestos consignados en esta Ley y satisfagan los requisitos que la misma señala.”

Para el cómputo de los años de servicio o de labores de los trabajadores el artículo 59 consagra un principio o regla esencial, que es gran beneficio al establecer que: “Toda fracción de más de seis meses de servicios se considerará como año completo, para los efectos del otorgamiento de las pensiones.”, y gracias a él se puede integrar un período mayor de trabajo con el simple hecho de invocarlo para que se le haga efectivo, ya que se trata de un derecho legalmente reconocido y que es gran valía para los trabajadores que se encuentran al borde del goce del beneficio de la jubilación y de disfrutar de una pensión.

Son diversos los numerales que describen de una manera más clara y precisa el derecho de los trabajadores de base, fundamentalmente, de gozar de una pensión siempre y cuando se reúnan los requisitos que le ley exija para cada caso y para abundar y explicar de manera más clara los casos en ellos contenidos, por lo que se transcriben los siguientes artículos:

Artículo 60. “Tienen derecho a la pensión por jubilación los trabajadores con 30 años o más de servicios y las trabajadoras con 28 años o más de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto, en los términos de esta Ley, cualquiera que

sea su edad, no siendo aplicables a éstas los dos últimos porcentajes de la tabla del artículo 63.

La pensión por jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo que se define en el artículo 64 y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja.”

Artículo 61. “Tienen derecho a pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, los trabajadores que habiendo cumplido 55 años, tuviesen 15 años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotización al Instituto.”

Con el ánimo de clarificar y establecer una idea más precisa, la ley del ISSSTE ha incorporado un tabulador para el caso de que un trabajador al servicio del Estado se encontrase en una situación realmente grave y pudiera hacerse beneficiario de una pensión, la que gozaría siempre y cuando se ajuste a los requisitos que exige la misma y que tiene como punto de partida haber laborado para la Dependencia más de quince años, ya que en caso contrario no podría ser sujeto de su goce, esto en estricto apego a dicho numeral que dispone:

Artículo 63. “El monto de la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios se determinará de acuerdo con los porcentajes de la tabla siguiente:

15 años de servicio.....	50.0%
16 años de servicio.....	52.5%
17 años de servicio.....	55.0%
18 años de servicio.....	57.5%
19 años de servicio.....	60.0%
20 años de servicio.....	62.5%
21 años de servicio.....	65.0%
22 años de servicio.....	67.5%
23 años de servicio.....	70.0%
24 años de servicio.....	72.5%
25 años de servicio.....	75.0%
26 años de servicio.....	80.0%
27 años de servicio.....	85.0%
28 años de servicio.....	90.0%
29 años de servicio.....	95.0%

Artículo 66. “El trabajador que se separe del servicio después de haber cotizado cuando menos 15 años al Instituto podrá dejar la totalidad de sus aportaciones con objeto de gozar de la prerrogativa de que al cumplir la edad requerida para la pensión se le otorgue la misma. Si falleciera antes de cumplir los 55 años de edad, a sus familiares derechohabientes se les otorgará la pensión en los términos de esta Ley.”

Artículo 67. “La pensión por invalidez se otorgará a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si hubiesen contribuido con sus cuotas al Instituto cuando menos durante 15 años. El derecho al pago de esta pensión comienza a partir del día siguiente al de la fecha en que el trabajador cause baja motivada por la inhabilitación. Para calcular el monto de esta pensión, se aplicará la tabla contenida en el artículo 63, en relación con el artículo 64.”

Artículo 73. “La muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que se su edad, y siempre que hubiere cotizado al Instituto por más de 15 años, o bien acaecida cuando haya cumplido sesenta o más años de edad y mínimo de diez años de cotización, así como la de un pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, dará origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia en su caso, según lo prevenido en esta Ley.”

Artículo 82. “La pensión por cesantía en edad avanzada se otorgará al trabajador que se separe voluntariamente del servicio o que quede privado de trabajo remunerado, después de los sesenta años de edad y haya cotizado por un mínimo de diez años al Instituto.”

Como se observa, el capítulo de las pensiones es muy amplio además de ser uno de los derechos que con mayor frecuencia hacen valer los trabajadores de mayor edad por reunir de manera completa los requisitos que se exigen y que constituyen verdaderos beneficios para estos trabajadores que han llegado a una etapa de su vida en que resulta imposible encontrar un trabajo acorde a sus capacidades, para con ello poder sufragar sus necesidades, y es, mediante las pensiones como obtienen, aunque con muy pocos ingresos, una vida apenas mínima para los últimos años de su existencia así como la atención médica correspondiente, derechos que se han ido forjando con los largos años en el desempeño de sus labores al servicio del Estado y que sería una verdadera pena que puedan ir desapareciendo, ya que esto generaría una grave inquietud social y consecuentemente, que muchos adultos mayores vivieran en condiciones de miseria, circunstancia que no podemos darnos el lujo de tolerar por lo que es importante establecer un verdadero análisis para que ciertos derechos laborales se conserven no como algo que se arranque al Estado sino como una obligación moral hacia nuestros trabajadores que durante muchos años crearon la riqueza y forjaron grandes ciudadanos con su ejemplo.

Es por ello, sin duda, que se trata de una de las prestaciones esenciales que generan la estabilidad laboral o mejor conocida en el ámbito burocrático como la inamovilidad en el puesto de trabajo, es decir, por los años de servicios que se proporcionan como trabajador al Estado; este derecho se debe proteger férreamente de los embates de las autoridades, ya que el mismo ha sido atacado últimamente por el gobierno y los titulares de diversas dependencias, argumentando que se pretende hacer más eficaz y efectivo el servicio público así como adelgazar a la numerosa

burocracia, hecho que comienza a sentirse también en la Secretaría de Educación Pública, ya que si llegaran a desaparecer, tendríamos en el futuro adultos mayores que no tendrían los medios de subsistencia necesarios para llevar una vida digna y tampoco tendrían acceso a la seguridad social.

Como se desprende del planteamiento contenido en los artículos más relevantes y trascendentales que ofrecen las medidas protectoras de seguridad social por parte del ISSSTE y de los que se benefician los trabajadores, podemos pensar que éstos siempre serán a favor de los que cuenten con un nombramiento definitivo y consecuentemente, de base, fundamentalmente; esta situación además de generar una violenta agresión a los derechos laborales de todos los trabajadores al servicio del Estado, constituye una grave inseguridad laboral para los que no cuenten con el nombramiento definitivo al no generarse derechos sobre la plaza que se ocupa, lo que a la larga hará imposible para los trabajadores que no cuenten con este documento, demostrar sus derechos para exigir la aplicación en su favor los beneficios de la ley burocrática así como los que se encuentran tutelados en la norma reguladora de la seguridad social.

Esta forma de actuar de manera unilateral por la autoridad educativa contratando maestros mediante un “contrato limitado”, la que es a todas luces ilegal, únicamente genera beneficios para la dependencia, ya que sus nóminas no contendrán salarios altos sino los más bajos e inferiores, tampoco aparecerán prestaciones adicionales para estos trabajadores y tampoco promoverán la integración de trabajadores de base ni la creación de nuevas plazas y tampoco de empleos, ni mucho menos se generaran derechos por los años de servicios laborados para estar en posibilidad de solicitar alguna de las pensiones, las cuales se otorgan mediante prestaciones de dinero siempre y cuando haya habido una cotización mínima al ISSSTE; circunstancia que aparentemente demostrará una supuesta eficiencia y ahorro de dinero por parte de la dependencia, lo que no siempre suele suceder, esto en claro daño y perjuicio de los derechos laborales de todos los maestros y maestras que laboran al servicio de la Secretaría de Educación Pública, por lo que resulta importante la defensa de los mismos para evitar, que se sigan atropellando y en algunos casos, por la sistemática aplicación equivocada y arbitraria, lleguen a desaparecer o suprimirse por la simple apreciación de la autoridad, aún cuando en el texto ley sigan siendo vigentes pero inobservados por los titulares de las dependencias.

## CAPITULO CUARTO

### EL TRABAJADOR DE BASE Y LA NUEVA MODALIDAD DE TRABAJADOR DE CONTRATO LIMITADO PARA LOS MAESTROS DE PRIMARIA AL SERVICIO DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

#### 4.1 EL PRESENTE Y FUTURO DEL TRABAJADOR SIN BASE AL SERVICIO DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

En el presente capítulo, desarrollaremos un estudio sobre la situación actual en que se encuentran los maestros que laboran al servicio de la Secretaría de Educación Pública así como un análisis sobre la dificultad para hacer efectivos sus derechos laborales, ya que iremos descubriendo que no les son expedidos los nombramientos que específicamente las leyes contemplan ni contiene los requisitos que deben incluir para poder considerarlos como legales y consecuentemente, para ser contemplados como trabajadores de base con nombramiento definitivo, razones por las que su situación legal resulta ilegal e inexistente, violando gravemente su esfera jurídica, por lo que también se pretende incorporarlos a ley sin restricción alguna, ya que no existe impedimento además de involucrar a las autoridades del Estado al cumplimiento y respeto de la ley, ya que dichas autoridades tienen su origen en la misma, por lo que resulta destacable mencionar que para establecer una sana convivencia en las relaciones laborales es menester sujetarse al contenido de las leyes vigentes.

Sabemos que el interés de todo ser humano es satisfacer sus expectativas personales mediante una actividad que lo dignifique y que sea a través del trabajo con el que mejore sus condiciones de vida, pero algo muy importante, que se vea a la actividad que desempeña como un derecho y no como una dádiva, o simplemente que no sea visto como una cosa o ser que únicamente proporciona su fuerza para sobrevivir, se pretende que se le de el trato que como ser humano merece, razones suficientes para que sea el Estado uno de los protectores y promotores de los beneficios laborales para todos los trabajadores incluyendo a los que están a su servicio y bajo sus órdenes.

El derecho de trabajo se encuentra constantemente en un proceso de transformación, siempre buscando el beneficio de los trabajadores, es el generador del cambio social para mejorar la distribución de la riqueza e impedir las injusticias que con mucha frecuencia se presentan, ya que será la propia observancia y respeto estricto a la ley uno de los caminos para encontrar la seguridad y estabilidad laboral que tanto anhelan los maestros de contrato limitado por un término menor a seis meses, ya que ante tal situación resulta imposible que se les pueda incorporar como trabajadores de base y con nombramiento definitivo por tratarse de una figura legal inexistente y consecuentemente el Estado no tendrá obligación ni relación jurídica alguna con dichos trabajadores.

Es bien sabido que todo esfuerzo humano requiere ser considerado con el mayor respeto y dignidad, con él se pretende el aseguramiento del futuro de los trabajadores, lo que constituye un anhelo de la humanidad con un enorme idealismo en vistas de la mejora de vida de la clase más desprotegida, para lograr con ello el siempre invocado “equilibrio entre los factores de la producción”, el cual debe vigorizarse y hacerse extensivo a toda la clase trabajadora del país incluyendo por supuesto, a los trabajadores al servicio del Estado, quienes también son productores de riqueza intelectual y personal de los miembros que integran la sociedad.

Sabemos que los trabajadores que desempeñan sus labores y que se encuentran contemplados en el apartado “A” del artículo 123 de la Constitución y en la Ley Federal del Trabajo, para acreditar la relación laboral con sus empleadores o patrones o empresas, no requieren presentar un documento que avale la misma, sino que únicamente basta que la invoquen, para que la autoridad laboral “presuma” su existencia y que además la carga de la prueba recaerá en el patrón, pero esto no sucede ni mantiene relación alguna con los trabajadores del apartado “B” del citado artículo 123 constitucional, a quienes les resulta aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado así como los diversos Reglamentos de las Condiciones Generales de Trabajo de las distintas dependencias del Estado, ya que dichos trabajadores para acreditar la relación laboral deben contar con un documento escrito que se obtiene después de haber laborado por más de seis meses y que contenga claramente el carácter o categoría del empleo que se desarrolla, el cual deberá ser “definitivo” o de “base”, para entender que su empleo adquiere la validez legal así como la llamada “inamovilidad” y consecuentemente, los derechos inherentes a dicho cargo, por lo que al carecer de alguno de los requisitos establecidos, dicho trabajador no podrá ser considerado como de base y su calidad, carácter o categoría tendrá que ser una de las enumeradas por la ley sin que exista obligación de parte de la dependencia de otorgarle o concederle derecho alguno que no se encuentre establecido en las leyes.

Debemos señalar que un trabajador que suscribe o celebra un acto que no se encuentre regulado en la ley burocrática y demás disposiciones aplicables, corre el riesgo de ser irregular e inexistente, que además no concederá derecho alguno al trabajador suscriptor y que en buena medida afectará a los derechos de los trabajadores de base, ya que esto sirve de pretexto para no crear plazas o empleos de base. En cuanto al asunto de los maestros al servicio de la Secretaría de Educación Pública, la autoridad denominada Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa (DGSEI) se ha ido encargando de expedir u otorgar de manera engañosa, contratos “limitados” por períodos inferiores a los seis meses, situación que ha generado confusión y molestia a los trabajadores de base pero lo que es más grave aún, no se ha tomado en cuenta a la Sección IX del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, ya que se trata de la representación sindical competente y tampoco los propios maestros que celebran estos contratos han solicitado su apoyo en la defensa de sus derechos, situación que ha generado que dicha práctica se haya vuelto reiterada y en algunos casos se llegue a considerar de manera errónea, hasta como legal.

En el presente caso, para ser trabajador al servicio del Estado y particularmente al servicio de la Secretaría de Educación Pública, se debe contar con el nombramiento legalmente expedido con el carácter de “definitivo” y en este sentido la ley burocrática es estricta, ya que en su artículo 15 dispone:

“Los nombramientos deberán contener:

- I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio;
- II. Los servicios que deban prestarse, 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 prestará sus servicios.”

Sobre el particular, el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, en diversos numerales establece las características y requisitos que debe cumplir un trabajador para que pase a formar parte de esta Dependencia, a saber:

Artículo 5°. “Los trabajadores de base de la Secretaría de Educación Pública se subdividirán en tres grandes grupos: docentes, técnicos y administrativos.”

Artículo 6°. “Para los efectos de este reglamento, son trabajadores docentes los que desempeñan funciones pedagógicas. Para fines escalafonarios se consideran separados en dos grupos; maestros titulados y no titulados.”

Al respecto, es necesario mencionar que actualmente el trabajador al servicio de la Secretaría de Educación Pública en el Distrito Federal debe estar titulado y contar con cédula profesional, por lo que en todo caso, sólo aquellos trabajadores que tengan un desempeño de más de cuarenta años de servicio podríamos considerar que no cuentan con estos documentos dadas las condiciones de la época pero que los trabajadores que se han incorporado recientemente, se les requiere la presentación de los citados documentos para que se les otorgue el nombramiento respectivo, precisando que desde el año de 1984 se volvió requisito para impartir la docencia en escuelas primarias, cursar la carrera a nivel universitario.

Para complementar la idea de la categoría o carácter de base que debe tener el nombramiento y las condiciones o requisitos para considerarse como tal, es claro el artículo 9°. del citado Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo al establecer:

Artículo 9°. “Ningún trabajador adquirirá el carácter de empleado de base,

sino que hasta que transcurran 6 meses de la fecha de su ingreso, con nombramiento definitivo, a una plaza que no sea de confianza; o de su reingreso, en las mismas condiciones anteriores, después de estar separados tres años del servicio de la Secretaría.”

Siguiendo el contenido de la ley burocrática, el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo, también establece los requisitos que se han de cumplir para poder integrarse a la Secretaría de Educación Pública, al disponer en su artículo 12 lo siguiente:

Artículo 12. “Para formar parte del personal de la Secretaría, se requiere:

- I.- Tener por lo menos 16 años cumplidos;
- II.- Presentar una solicitud utilizando la forma oficial que autorice la Secretaría, que deberá contener los datos necesarios para conocer los antecedentes del solicitante y sus condiciones personales;
- III.- Ser de nacionalidad mexicana, con la salvedad prevista en el artículo 6º del Estatuto Jurídico.
- IV.- Estar en el ejercicio de los derechos civiles y políticos que les corresponden, de acuerdo con su sexo y edad;
- V.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delitos graves;
- VI.- No haber sido separado de algún empleo, cargo o comisión por motivos análogos a los que se consideran como causas de destitución, a no ser que, por el tiempo transcurrido, que no será menor de dos años a partir de su separación, la Secretaría estime que son de aceptarse sus servicios;
- VII.- No tener impedimento físico para el trabajo, lo que se comprobará con el examen médico en la forma prevista por este Reglamento;
- VIII.- Tener los conocimientos necesarios para el desempeño del cargo, a juicio del jefe de la dependencia donde exista la vacante, o sujetarse al concurso o pruebas de competencia que fije la Secretaría: en caso de empleo técnico, acreditar la posesión del título profesional registrado;
- IX.- Rendir la protesta de ley;
- X.- caucionar su manejo, en su caso; y
- XI.- Tomar posesión del cargo.”

Por su parte, en el artículo 63 de la ley burocrática se establece de manera clara y tajante, una forma de desechar y señalar como ilegal, la existencia de los maestros a los que les fue otorgado un contrato limitado por menos de seis meses y con ello la irregularidad en que se encuentran, además de que en ninguna disposición legal aplicable se contempla un contrato “limitado” sino que la propia legislación es clara para el caso del tipo de nombramiento o características que debe reunir, lo que no sucede en el caso que nos ocupa, y ante esta situación los maestros que suscriban este tipo de contratos no gozarán de los derechos que les corresponden a los trabajadores de base; para establecer una idea más concreta dicho numeral textualmente señala que:

Artículo 63. “Cuando se trate de vacantes temporales que no excedan de

seis meses no se moverá el escalafón; el Titular de la Dependencia de que se trate nombrará y removerá libremente al empleado interino que deba cubrirla.”

En apego al contenido del numeral citado también en el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo y particularmente en el artículo 17 se establece:

Artículo 17.- “La Secretaría nombrará también libremente a quienes deban cubrir las 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.”

De lo que se desprende que al no estar contemplada la calidad o categoría de trabajadores de contrato limitado, no existe este tipo de trabajador para la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ni se encuentran incluidos en el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, además de que su situación laboral es todavía más insegura e inestable ya que no serán contemplados ni sujetos de los beneficios que en su oportunidad se les concediera a los trabajadores de base, circunstancia que como hemos visto pone en grave riesgo su estabilidad laboral en la fuente de trabajo.

También resulta importante destacar que la documentación necesaria para incorporar a un maestro al servicio de la Secretaría de Educación Pública para desempeñar tanto una plaza de base como una de contrato limitado por un período menor a seis meses, es la que requiere la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa (DGSEI) al solicitante por conducto de su área de personal y que a continuación se enumeran:

- a) “Hoja de datos personales
- b) Cédula profesional
- c) Acta de nacimiento
- d) Cartilla liberada (en el caso de hombres)
- e) Certificado médico
- f) Clave Única de Registro de Población (CURP)
- g) Filiación

Toda esta documentación en cinco tantos y con firmas autógrafas.”<sup>47</sup>

Sin duda alguna, aparentemente no existe confusión ni distinción alguna al momento de contratar a un trabajador para que se desempeñe en la Secretaría de Educación Pública, sin embargo, la diferencia radica en el tipo de nombramiento que se expide al trabajador, ya que como se ha mencionado, el trabajador que se ostente como de base, contará con un nombramiento definitivo pero quien

---

<sup>47</sup> Cfr. QUILES CRUZ, Manuel. Antología de Documentos Normativos para el Profesor de Educación Básica. Op. cit. pp. 145-146.

únicamente se vaya a desempeñar como trabajador con un contrato de menos de seis meses, no contará con ese nombramiento sino con uno limitado o restrictivo que no le favorecerá ni le generará derecho alguno como los que gozan los trabajadores de base, circunstancia que ya viene a ser violatoria de sus derechos laborales además de que lo somete al designio de sus superiores o un desempeño eficiente del cargo aún cuando los trabajadores de base no lo hagan de esa manera.

Es importante señalar que desde un inicio, la suscripción o realización de estos actos nunca fueron puestos en consideración de la representación sindical de los trabajadores, en este caso, la Sección IX del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, ya que era muy común que algún maestro para evitar los trámites o presentación de algún documento y debido a una situación de amistad, se acercaba a los Directores de Escuela o a los Supervisores de Zona Escolar e inclusive a los Jefes de Sector Escolar para pedirle que le ayudara a conseguir una plaza o empleo y sin más, les pedían la documentación necesaria para que en un término corto se les otorgara un contrato limitado por menos de seis meses de trabajo, actos que se realizaban a espaldas de la propia representación sindical y de los propios trabajadores de base, esta situación comenzó a mermar la presencia sindical ya que se dejaron de respetar los trámites prejubilatorios para que un maestro ocupara de manera definitiva o de base, la plaza de un compañero que se jubilaba por años de servicio así como otros trámites que comenzó a realizar como propios la autoridad –en este caso la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa- y que en la mayoría de los casos contaban con el consentimiento de los maestros involucrados, pero cuyo efecto y fin era afectar los derechos laborales legalmente concedidos a los trabajadores que se encontraban dentro de la legislación aplicable, en este caso, los trabajadores de base.

Los contratos limitados se han ido realizando de manera sistemática y casi como si encontrarán contemplados en la ley burocrática desde hace aproximadamente cinco años, a pesar de que la representación sindical haya informado a los compañeros maestros que los suscriben, las repercusiones negativas que acarrea la celebración de los mismos y los efectos tanto en los derechos de los trabajadores que participan en ellos como en las graves consecuencias que revertirá en los demás trabajadores, principalmente en los de base, además de que al darles existencia comienza la autoridad a dejar de crear plazas o empleos de base, de licencia o permiso sindical así como a dejar de generar la antigüedad en el empleo y también a desterrar la “inamovilidad”, que es una característica fundamental en un empleo que tiene la categoría o calidad de base y que se pone al servicio del Estado mediante su nombramiento con el carácter de definitivo.

La gravedad de esta situación también radica en la táctica de la autoridad de comprometer a los trabajadores de contrato al hacerlos sus cómplices para el caso de bloquear actividades laborales y sindicales, para con ello ir debilitando la presencia sindical en las diversas esferas en las que se desenvuelve, por lo que se

está llegando al caso de que los trabajadores dudan del apoyo del sindicato e incluso llega a presentarse el caso de que en vez de acudir a la organización sindical, se dirigen a las autoridades para que les solucionen o les hagan efectivos los derechos que la ley burocrática y el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo les otorgan, sin limitación alguna, circunstancia que pone en grave riesgo la existencia de las instituciones sindicales así como la poca incidencia e influencia con sus agremiados, ya que en la actualidad ha ido desapareciendo la presencia de las ya de por sí debilitados sindicatos de los trabajadores al servicio del Estado.

Desafortunadamente, la actuación del Estado en contra de los sindicatos de sus trabajadores ha sido de aislarlos y no reconocerles su carácter de protectores de los derechos laborales de sus representados sino que se ha ido separando de su carácter social y protector de los trabajadores pero de manera muy particular hacia los que están a su servicio, ya que en muchos casos propicia la práctica ilegal así como la simulación de actos que sólo tratan de vulnerar y perjudicar los derechos de los trabajadores de base aún cuando tiene la obligación de velar por esos derechos e intereses, por lo que sin duda, nos encontramos en una dinámica en la que es necesario que los trabajadores al servicio del Estado valoren y asuman su compromiso para la defensa de sus derechos, siempre invocando la protección de la Ley, ya que la normatividad aplicable les concede y otorga valiosas prerrogativas que por su desconocimiento no saben si existen o cuál es el medio para protegerlas y tampoco conocen a los tribunales del trabajo competentes a los cuales acudirán para pedir su protección y seguir preservándolas, pero también se debe revalorar la función sindical, ya que si no se acude a él como la instancia social y protectora, lejos estaremos de que se fortalezca su presencia y se siga enarbolando la defensa de los derechos de los trabajadores tanto los contemplados en el apartado "A" como en el "B" del artículo 123 constitucional, esto para seguir preservando una vida digna de los trabajadores en las distintas facetas de su desenvolvimiento.

Podemos considerar que ante tal desventaja e irregularidad de los maestros que no son de base, que ni el presente ni el futuro es muy alentador al seguir laborando al servicio de la Secretaría de Educación Pública bajo esta situación, ya que no cuentan con el nombramiento de base y que su desempeño en las labores siempre es menor a seis meses, toda vez que la situación legal y laboral en que se encuentran no se contempla en la legislación aplicable, pero por el contrario, son ellos quienes comienzan a consentir y a validar los actos ilegales o simulados realizados por diversos representantes de la autoridad en las Dependencias donde laboran, ya que los mismos no tienen sustento legal alguno, situación que pone en grave riesgo su fuente de ingresos económicos así como su estabilidad laboral y consecuentemente la generación de los derechos inherentes al desempeño de sus labores, pero lo que si es muy claro es que ni en el presente y mucho menos en el futuro podrán tener acceso a los derechos laborales que gozan los trabajadores de base, debido a que no se encuentran ajustados al contenido de las leyes aplicables.

En este sentido, dada la situación económica actual y los modelos económicos

que rigen los mercados, es muy posible que sigan proliferando este tipo de tácticas y prácticas por parte del Estado y particularmente las seguirán haciendo efectivas sus representantes, todo ello en grave perjuicio de los maestros que necesitan de un empleo para solventar las necesidades personales y familiares, los que se ven forzados por su necesidad en aceptar un empleo en condiciones no especificadas en la norma laboral, pero igualmente grave es en perjuicio de los trabajadores de base, ya que poco a poco sus derechos adquiridos irán desapareciendo e irá descendiendo el número de ellos aunado a que ya no se crearán nuevas plazas de base ni se respetarán las todavía existentes y muchos trámites como los llamados prejubilatorios no serán respetados para evitar el otorgamiento de una plaza de base o una que por lo menos genere mayor estabilidad laboral al maestro y tampoco a las licencias contempladas en el artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero lo grave es que poco a poco se irán implantando trabajadores que únicamente laboren por períodos menores a seis meses sin derecho a una plaza de base ni a las prestaciones inherentes a ella y que sin duda alguna se someterán a los designios y arbitrariedades de las autoridades sin considerar que existen derechos de los cuales pueden ser sujetos si desempeñan su cargo por un término mayor a seis meses, toda vez que su fuente de trabajo no desaparece antes de seis meses sino que por el contrario, se prolonga muchas veces por años por lo que resulta incorrecto que la autoridad de manera unilateral y sin apego a la legislación promueva o vaya creando cargos que no aparecen ni son contemplados en la leyes aplicables a las relaciones laborales del Estado y de sus trabajadores.

Sin embargo, corresponde a estos trabajadores convertirse en punta de lanza para reivindicar tanto a su representación sindical como sus compañeros de base para incorporarlos en la promoción de las medidas necesarias en la defensa de su fuente de trabajo, para que en pleno respeto de su legítimo derecho al trabajo se les reconozca su antigüedad en el desempeño de su empleo, ya que de lo contrario podríamos considerar el inicio de la desaparición de los empleos de base de los trabajadores al servicio del Estado y consecuentemente, la implantación de las relaciones laborales sometidas a la oferta y la demanda, pero de manera muy particular la negación de los derechos laborales que con sangre y luchas de muchos trabajadores fueron conseguidos a lo largo de muchos años, circunstancia que nos debe hacer reflexionar sobre la importancia de la defensa de los derechos laborales de que gozamos en todos los ámbitos del trabajo.

También es importante destacar que si bien es cierto que las nuevas relaciones laborales que se están dando a nivel mundial y que de manera avasalladora se han ido implantando principalmente en las empresas o industrias privadas, menoscabando derechos contemplados en la ley y que por una nueva visión o percepción de los trabajadores más jóvenes se han ido aceptando sin cuestionamiento alguno, ya que estos nuevos trabajadores no han puesto sus ojos en el futuro, pues de ser así, lucharían con ahínco por la defensa de los derechos como la prima de antigüedad, las pensiones y jubilaciones, la estabilidad en el empleo y por su parte los que se incorporan al servicio público también exigirían la creación de nuevas plazas de base o por lo menos, que se respetaran las ya

existentes, pero como mencionamos, se trata de nuevas formas de pensar y de comprender las relaciones laborales, ya que también se ha vendido la idea de que seamos nuestros propios jefes, que nosotros mismos establezcamos nuestros propios negocios, competencias para ocupar empleos, salarios aparentemente elevados pero excluyendo prestaciones laborales, todo lo anterior forma parte de las estrategias creadas para ir eliminando prestaciones que presuntivamente afectan las ganancias de las empresas y que constituyen un derroche o gasto excesivo para las dependencias del Estado, razones que pudieran ser válidas pero que van en grave detrimento de los derechos laborales de los trabajadores en general.

#### 4.2 LOS DERECHOS DEL TRABAJADOR SIN BASE

Si bien es cierto que la grave situación económica así como los años difíciles que ha pasado nuestro país ante la creciente ola desempleo y de bajos salarios, han servido como pretexto para incorporar ciertas medidas restrictivas hacia los derechos laborales fundamentales de los trabajadores en general y en algunos casos hasta tratar de desaparecer los mismos, tal es el caso de los contratos escritos temporales en los que se pacta que no se genere derecho alguno, los contratos por honorarios o aquéllos en los que se les otorga un cargo de confianza a los trabajadores para someterlos a una situación legal que beneficie a la Empresa o dependencia, según se trate de trabajadores en general o los que desempeñan sus labores al servicio del Estado, esto ha generado que mediante este tipo de tácticas vayan desapareciendo poco a poco derechos como el de la estabilidad en el empleo, la antigüedad, la planta o base, y en materia burocrática, la llamada “inamovilidad”, circunstancia que además está provocando la desaparición de plantas o bases así como la falta de creación de nuevas fuentes de empleo que respeten los derechos laborales legalmente reconocidos en las diversas disposiciones que norman las relaciones de trabajo en los distintos ámbitos, ya que a través de estas nuevas figuras –no incluidas en la ley- pretenden las autoridades darle un tinte legal a actos ilegales, para con ello ir recortando las fuentes de empleo, que ya de por sí son pocas en el país y que en vez de beneficiar a la población, únicamente lo hacen para que sean las instituciones privadas las que se hagan cargo del servicio público, como es el caso del ámbito educativo donde se ha presentado con mayor frecuencia.

Por otra parte, muy en particular a los trabajadores al servicio del Estado, la situación se ha ido agravando ya que no se respetan las propuestas para cubrir las plazas o bases de trabajadores que se jubilan ni tampoco para aquellos que solicitan un permiso o licencia que se contempla en el artículo 43 de la ley burocrática sino que para evitar la permanencia en este tipo de empleo, se ha obligado a los beneficiarios de las mismas a que firmen un contrato con un término inferior a seis meses abusando con ello de sus necesidades y en flagrante violación a las leyes laborales, ya que las leyes aplicables no contienen restricción o limitación alguna para estos casos, además de que al congelar o suprimir este tipo de empleos de base no existe obligación de la autoridad de conceder derecho o prestación alguna a los trabajadores que se incorporaron al servicio público mediante este contrato

limitado; y esos derechos a los que legalmente tienen acceso los trabajadores son abiertamente restringidos y limitados por las autoridades con el supuesto ánimo de eficientar así como depurar la plantilla de trabajadores, tomando como base la idea de que existen demasiados trabajadores y que constituyen una enorme carga para el Estado pero nunca se aclara que para que sea eficiente el servicio público, se deben asignar mayores presupuestos para salarios, prestaciones, capacitación y adiestramiento y fundamentalmente generar una estabilidad o seguridad en el empleo.

También al celebrarse contratos limitados por períodos inferiores a los seis meses lo que está haciendo la Secretaría de Educación Pública a través de la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa es suprimir y de plano cancelar la creación de nuevas plazas, pues independientemente de que las plazas que se van dejando por jubilación tampoco se conserven, van cerrando las vías legales para su otorgamiento e inclusive se va reduciendo el número de trabajadores de base o con nombramiento definitivo para que en un futuro no muy lejano las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores se rijan por la oferta y la demanda, sin que esto pudiera ser garantía de una verdadera eficiencia y calidad en el servicio público que se proporciona, ya que debemos recordar que la estabilidad laboral mantiene en una tranquilidad emocional, social y económica al servidor público sin que ello quiera decir que no existan excepciones a la presente apreciación, pero que de momento no es fondo del presente trabajo sino la conservación y restitución de los derechos laborales a que tiene derecho los trabajadores que ofrecen un servicio público de gran trascendencia, como los es el caso de los maestros y maestras, quienes como sabemos laboran por ciclos o años escolares que comprende doscientos días laborables que se distribuyen a lo largo de un año, por lo que se deberían seguir por lo menos preservando las plazas de base aún cuando no se incrementaran para con ello encontrar una solución al excesivo gasto público que supuestamente generan los trabajadores del ramo de la educación, que pregonan las autoridades.

Como se ha señalado en páginas anteriores, los trabajadores de contrato limitado por menos de seis meses, no cuentan con el reconocimiento legal por las labores que realizan y mucho menos gozan de los derechos que las leyes les consagran, toda vez que ni a nivel constitucional ni en la ley reglamentaria se integra o se considera a estos trabajadores, además de que el documento que se les otorga, en si mismo y por si mismo, carece de validez toda vez que no existe fundamento legal alguno para su existencia, ya que mediante trampas y simulación de actos, las autoridades expiden documentos que no tienen alcance ni valor legal alguno, por no encontrarse contemplados en los que menciona la ley burocrática ni mucho menos en la Condiciones Generales de Trabajo, por lo que ante esta situación, dichos trabajadores no tienen acceso a los derechos, salarios ni prestaciones que gozan los trabajadores de base, situación que pone en grave riesgo la fuente de trabajo de este grupo de trabajadores, pero tampoco se permite que la representación sindical tenga injerencia en tales asuntos, ya que se invoca la facultad que tiene la autoridad o dependencia para remover de manera libre y

discrecional a los trabajadores con un empleo con una duración inferior a seis meses, por lo que tal situación genera una grave inestabilidad emocional, económica y laboral para las personas que celebraron contratos de este tipo, los que en un inicio suscribieron apoyándose en la amistad o conveniencia de ayudar a diversas autoridades para evitar el trámite ante la sección sindical así como la asistencia a las instalaciones de la misma o inscribirse al sistema de escalafón para el otorgamiento de plazas que se ha integrado con anterioridad.

La situación tiende a irse agravando con el transcurso del tiempo para los trabajadores que no tienen el nombramiento definitivo y consecuentemente, la base, no es halagadora ni prometedor y es muy probable que ni en el futuro próximo ni en el lejano puedan tener acceso o aspirar a los derechos que inicialmente contemplan la ley burocrática ni los contenidos en otras disposiciones legales aplicables, ya que en la actualidad se pretende acabar con los trabajadores de base o de planta, para contratar trabajadores que únicamente laboren por períodos cortos a los que tácitamente, se les condicione su trabajo al desempeño del mismo sin que pretendan adquirir derecho alguno por el ejercicio de su empleo al servicio del Estado y en otros casos disfrazar su función bajo en esquema de trabajadores de confianza o de honorarios o simplemente de trabajadores de “contrato limitado”, todo lo anterior tiene sustento legal en las restricciones actuales para este tipo de trabajadores, ya que varios artículos de la ley burocrática únicamente señalan como beneficiarios directos a los trabajadores de base con nombramiento definitivo o de base pero que en ningún momento citan o los hacen sujetos de los mismos, como es el caso de diversos numerales de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que se transcriben para ilustrar las apreciaciones vertidas anteriormente:

Artículo 6°. “Son trabajadores de base:

Lo 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.”

Por su parte, otros dispositivos contenidos en la ley burocrática otorgan de manera directa derechos laborales a los trabajadores de base que laboran al servicio del Estado, siempre precisando claramente que deben tener más de seis meses de servicios continuos de labores en la dependencia, es decir, trabajadores de base con nombramiento definitivo, numerales que a continuación se transcriben:

Artículo 30. “Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios disfrutarán 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 tuvieren derecho a vacaciones...”

Artículo 34. “La cuantía del salario uniforme fijado en los términos del artículo anterior no podrá ser disminuida durante la vigencia del presupuesto de Egresos a que corresponda.

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

Artículo 48. “Tienen derecho a participar en los concursos para ser ascendidos, todos los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior.”

Como se puede notar, los beneficios laborales hacen mención directa a los trabajadores de base con nombramiento definitivo y en ningún momento se establece disposición o salvedad en contrario, razón por la cual los trabajadores con un contrato menor a seis meses de servicio no se encuentran contemplados para ser sujetos de los derechos laborales que concede la legislación burocrática, situación que nuevamente pone de manifiesto la constante y riesgosa circunstancia de perder su empleo ante la irregular situación laboral en que se encuentran, ya que tampoco existe certidumbre o estabilidad laboral para el desempeño del servicio público al carecer del nombramiento definitivo, que como hemos manifestado es el único documento con el suficiente alcance y valor legal para demostrar la relación laboral con la Secretaría de Educación Pública.

Sobre el particular y en claro beneficio de los trabajadores de base, precisamente para el caso de las jubilaciones a que tienen derecho, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 59 dispone:

Artículo 59. “Toda fracción mayor de seis meses de servicios se considerará como año completo, para los efectos de los otorgamientos de las pensiones.”

Esta disposición reviste especial trascendencia, ya que un trabajador por el simple hecho de haber laborado seis meses más un día, podrá desde ese momento solicitar su trámite de jubilación por otorgarle el beneficio de tener por completo el año de labores, obviamente previo el cumplimiento de los demás requisitos que se exigen para tal caso además de que para un trabajador que no se encuentra dentro de este parámetro le sería casi imposible demostrar la antigüedad o años de servicio a la dependencia, pues tendría que acumular el tiempo por el que le fueron otorgados los distintos contratos y cubrir el año de servicio en su totalidad, para poder integrarse a dicho beneficio.

Por su parte el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, resulta muy explícito en su artículo 9º. al determinar quiénes tienen la categoría de trabajadores de base, al disponer que:

Artículo 9º. “Ningún trabajador adquirirá el carácter de empleado de base, sino que hasta que transcurran seis meses de la fecha de su ingreso, con nombramiento definitivo, a una plaza que no sea de confianza; o de su reingreso, en las mismas condiciones anteriores, después de estar separado tres años del servicio de la Secretaría.”

Ante la precisión del contenido de los numerales citados y el carácter formal del nombramiento definitivo para demostrar fehacientemente la relación de trabajo, podemos distinguir que únicamente gozarán de los derechos laborales elementales los trabajadores de base que acrediten contar con nombramiento definitivo y los que no se encuentren en tal categoría, simplemente se conformarán con los pocos beneficios que se les puedan otorgar, siempre y cuando aparezcan en la enumeración que la legislación aplicable contempla, pero quienes desempeñen su cargo con un contrato de trabajo limitado a períodos menores a los seis meses, su situación será totalmente desfavorable y sin la posibilidad de invocar norma legal alguna para la defensa de sus intereses, ya que han sido ellos quienes han asumido y aceptado colocarse fuera de las disposiciones que regulan las relaciones de los trabajadores con la Secretaría de Educación Pública al suscribir un documento de este tipo, situación laboral que en ninguna medida obliga ni compromete a dicha dependencia a reconocerlos ni a concederles beneficio laboral alguno, ya que no existe para tal caso, disposición legal que así lo establezca o la contemple además de que existe la posibilidad de que en cualquier momento su superior inmediato pueda separarlo de su cargo por tratarse de una facultad discrecional que la ley burocrática en su artículo 63 le confiere a la dependencia.

Como también se percibe, los trabajadores que no sean de base no generan derechos de antigüedad ni de “inamovilidad” y la relación laboral será difícil de demostrar e inclusive imposible, ya que no se les ha expedido un nombramiento definitivo aún cuando cuenten con varios nombramientos con períodos de trabajo inferiores a los seis meses, es decir, el documento formal que contiene el derecho literal que les produce el beneficio de un empleo definitivo o de base, por lo que tampoco gozarán de la seguridad en su empleo o la inamovilidad propia del nombramiento definitivo y de base, situaciones con las de manera tajante se les privará de los derechos mínimos de que es titular todo trabajador al servicio del Estado, provocando con ello una violación grave a los derechos de los trabajadores en general pero que desafortunadamente, dada su situación laboral serán difíciles de invocar ya que se encuentran fuera de la norma legal que regula este tipo de relaciones laborales.

Conviene señalar, que debido a la crítica situación por la están pasando las diversas dirigencias sindicales que representan a los trabajadores del Estado, como

es el caso del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y particularmente de la Sección IX de este mismo órgano sindical, las dependencias no los han tomado en cuenta al momento de celebrar este tipo de contratos y tampoco ellos han atendido este tipo de asuntos debido a los intereses de grupos internos aunado a que como se trata de contratos celebrados de manera muy privada entre las autoridades y el trabajador, no han podido participar en su celebración para invocar beneficios a favor de los maestros y maestras que los suscriben, esta situación ha hecho que ante la ineficiencia y falta de representatividad de la sección sindical los trabajadores celebren este tipo de actos aún en perjuicio evidente de sus derechos laborales fundamentales y también en violación manifiesta de los derechos de los trabajadores de base, ya que como lo hemos mencionado, se irán mermando tanto en número como en derechos adquiridos, situación que de seguir presentándose provocará la desaparición de plazas o empleos de base así como de trabajadores con esta categoría.

#### 4.3 LA PROBLEMÁTICA ACTUAL POR PARTE DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA PARA OTORGAR BASE A SUS TRABAJADORES DE CONTRATO LIMITADO

Ciertamente que si se atendiese al estricto contenido de la ley, la autoridad se encontraría en la obligación legal de expedir a la mayoría de trabajadores al servicio de la Secretaría de Educación Pública el nombramiento con el carácter de definitivo, es decir, considerarlos como trabajadores de base, para con ello generar todo el cúmulo de derechos que la ley les concede, esto se debería hacer en atención a que la fuente de trabajo en que se desempeñan los maestros no se extingue completamente ni tiene el carácter de temporal y tampoco lo es a corto plazo, ya que se han presentado muchos casos en los que el personal no puede cubrir esos puestos por períodos mayores a seis meses por existir un contrato por un período inferior, los que en también son renovados por otros en las mismas condiciones y términos, con todo esto se causa un grave perjuicio a la prestación del servicio público por lo que el nombramiento se debe extender por períodos de tiempo mayores y el trabajador que lo realice se le debe expedir el nombramiento en los términos que establece la ley, de lo que se desprende que resulta inadmisibles la determinación de la autoridad para que sigan expidiendo nombramientos que no cuentan con valor legal alguno ni cuentan con una existencia bien definida, ya que comprenden períodos menores a seis meses, máxime cuando la fuente de trabajo no se encuentra en peligro de desaparecer, ya que existen condiciones para que siga vigente y sea susceptible de prolongarse la relación de trabajo con la dependencia, pues como es sabido un ciclo escolar a nivel primaria, es de doscientos días hábiles, los que se distribuyen a lo largo de un año.

También es preciso señalar que si un trabajador ha aceptado colocarse en una situación irregular e ilegal, se entiende que asume los riesgos y consecuencias que genera la misma, por lo que bien sabe que no puede exigirle a la dependencia que formalice un acto o situación que no se encuentra contemplada en la ley, lo que sin duda marca el freno a las pretensiones de los trabajadores que no se encuentran

en los supuestos legales para aspirar a ocupar una plaza de base con el respectivo nombramiento definitivo, pues de esta manera no cuentan con un apoyo o instrumento legal suficiente, que por lo menos haga presumir la existencia de la relación laboral, circunstancia que es bien conocida por la autoridad, por lo que su actuación la realiza con pleno conocimiento de causa, en grave detrimento de los derechos de estos trabajadores y sin observancia alguna a disposición legal aplicable a las relaciones con sus trabajadores, pero lo más grave es que a través de este tipo de actuaciones de manera lenta y gradual se comienzan a eliminar derechos laborales, y de manera muy particular, la creación de nuevas plazas de base.

Sabemos perfectamente que dada la situación económica actual en el mundo y a la flexibilidad de las relaciones de trabajo a nivel mundial, las mismas se han ido incorporando al mercado de trabajo de nuestro país de manera muy notoria, siendo principalmente las empresas e industrias privadas las que las han puesto en práctica eliminando antiguos esquemas y procurando principalmente la desaparición de importantísimos derechos laborales como la antigüedad y la estabilidad laboral, los que a futuro redituaban beneficios a los trabajadores; esta actuación ha servido de modelo o ejemplo al Estado, quien en vez de proteger los derechos laborales de los trabajadores bajo su mando, ha creado figuras y simulado actos que no se encuentran descritos en ley alguna y que resultan violatorios de los derechos laborales de los trabajadores de base, además ha alentado esta práctica en las diversas dependencias para dejar de otorgar nombramientos definitivos o de base, que como sabemos son las que incorporan de manera inmediata los derechos laborales contenidos en la Constitución, en la ley burocrática y en las diversas Condiciones Generales de Trabajo de las dependencias del Estado y las que les son aplicables a los trabajadores que se encuentran a su servicio, pero de manera abierta ha ido fomentando conductas indignas y desleales de trabajadores de contrato limitado para eliminar espacios susceptibles de ser ocupados por trabajadores de base además de golpear y menospreciar a las representaciones sindicales al no tomarlas en cuentas en este tipo de actos, bajo el argumento de que se genera una mayor eficiencia con este tipo de trabajadores y contratos así como una supuesto ahorro en la administración de los recursos económicos de la dependencia, circunstancia que es muy difícil de comprobar, ya que en muchos casos esos supuestos ahorros van a parar en los bolsillos de los mandos superiores que gozan de elevados salarios, bonos y prestaciones, aún cuando se trate de trabajadores de confianza o de los que obtienen sus ingresos por honorarios.

Ante esta situación, es importante señalar que de manera gradual se deben ir creando e incorporando plazas de base, no con el ánimo de inflar o hacer crecer indiscriminadamente la plantilla de trabajadores sino que para el buen funcionamiento del servicio público se debe contar con trabajadores de base que proporcionen la eficiencia y calidad del mismo así como su continuidad, lo cual no se podrá lograr si los trabajadores se encuentran en una situación de inestabilidad laboral y sin los derechos mínimos de que deben gozar, por lo que en este sentido se debe promover el compromiso tanto del Estado como de sus trabajadores en el

desempeño eficiente y comprometido de sus funciones, evitar la confrontación para con ello lograr el justo equilibrio que requiere la relación laboral con las dependencias y muy particularmente con la encargada del ámbito educativo.

En la realidad, una de las autoridades dependientes de la Secretaría de Educación Pública que de manera reiterada y sistemática ha puesto en práctica este tipo de contratos, ha sido la denominada Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa (DGSEI), ya que como se ha señalado, ha detenido la creación de nuevas plazas de maestros así como de directivos, pues se ha encargado estancar el proceso escalafonario al señalar que no cuenta con recursos para sufragar estos nuevos cargos que ya existían y que también se contemplaban en la partida correspondiente, pero además de manera muy engañosa se ha encargado de ir de manera gradual violentando los derechos de los maestros y fundamentalmente, obstruyendo la creación de empleos de base para los maestros expidiéndoles documentos que carecen de valor legal al no contar con los requisitos necesarios y que en suma, no generan derecho alguno para quienes se consideran como beneficiarios de los mismos y ya de manera frecuente otorga “comisiones” para que maestros de grupo ocupen cargos Directivos, de Supervisión Escolar e inclusive de Jefatura de Sector, que son cargos de mayor jerarquía y con estas “comisiones” no se otorgan incrementos salariales ni antigüedad sobre estos mandos que por lógica generarían un mayor ingreso a quienes lo ocupan, lo que desafortunadamente en la realidad no sucede.

Aunado a lo anterior, la DGSEI no se encuentra facultada para expedir o autorizar contrataciones ajenas a las descritas en las leyes aplicables a las relaciones laborales de los trabajadores con las dependencias, por lo que su actuación resulta ilegal y arbitraria, ya que se conduce como una autoridad autónoma e independiente de la autoridad educativa del Distrito Federal y de la propia Secretaría de Educación Pública, que es la competente para determinar sobre la contratación de sus trabajadores, categoría y percepciones que se les asignarían, razón por la que los actos que realiza la DGSEI carecen de toda legalidad, ya que dicha autoridad solo se circunscribe a la Delegación Iztapalapa, sin que sus determinaciones sean aplicables a otra zona del Distrito Federal.

Se deben rescatar los derechos de los trabajadores, en este caso de los maestros y maestras, mediante el otorgamiento de los nombramientos definitivos y de base, ya que ante su creciente desaparición, es muy probable que en un corto tiempo sea ínfima la cantidad de trabajadores que cuenten con tal categoría y que esto pueda generar una situación inestable y quizá de ineficiencia en el servicio público que se proporciona, ya que pudiera ser que al no contar un grupo de trabajadores suficientes se pudiera poner en riesgo la propia existencia, tanto de la fuente de trabajo así como la calidad moral de las autoridades como del Estado en el servicio público y su existencia, lo que podría generar una situación que alterara la paz social así como una desbandada de maestros y maestras del sector educativo,

lo cual ocasionaría graves perjuicios a la sociedad y a los alumnos que dependen del servicio educativo. .

#### 4.4 EL APEGO A LA LEY COMO SOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA

En muchos casos, la solución a las controversias que se generan no implica una búsqueda exhaustiva ni una revisión ni análisis muy concienzudo, sino que se encuentra al alcance de la mano, ya que se trata de situaciones contempladas y bien marcadas en las disposiciones legales que regulan las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, pero en este caso, es la propia autoridad la que pretende darle un giro distinto, al crear situaciones o actos que no se encuentran regulados en la ley, pero que se hacen con toda la intención de afectar los derechos laborales de los trabajadores que cuentan con su nombramiento definitivo y en grave perjuicio de aquellos que no cuentan con uno que les de seguridad laboral, quienes además creerán de manera incorrecta que tienen acceso a esos derechos y que para su sorpresa no existen, aún cuando la propia autoridad perfectamente sabe que no es posible todo esto en virtud de que el documento que ha expedido a favor de esos trabajadores que laboran por un período menor a seis meses, carece de sustento y existencia legal aunado a que el trabajador puede ser retirado del empleo que se desempeña inclusive antes de la vigencia del término establecido en el contrato otorgado al trabajador al servicio de la Secretaría de Educación Pública, esto tal como lo contemplan las propias disposiciones aplicables, ya que en este caso la legislación si favorece a la dependencia.

La solución no es difícil de encontrar ni mucho menos se debe inventar, ya que la misma se encuentra perfectamente establecida, tanto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como en el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, por lo que no existe impedimento legal alguno para que la autoridad haga cumplir y respetar la ley, pues como lo establece el artículo 15 de la propia ley burocrática, los nombramientos que se expidan deberán ser fieles a las categorías o cualidades que en dicho numeral se contemplan y que a continuación se señalan:

Artículo 15. “Los nombramientos deberán contener:

- III. El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada; ...”.

A su vez el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo en su artículo 15, establece una idea muy semejante que ilustra este caso al señalar:

Artículo 15. “Las vacantes pueden ser definitivas o temporales: son definitivas las que ocurran por muerte, renuncia, abandono de empleo, y en general, por cese del trabajador. Son temporales las que ocurren por licencia o suspensión en los efectos del nombramiento del trabajador.”

Ante tal circunstancia, es inexistente e ilegal la calidad o categoría que se le ha dado a los maestros, ya que se les extiende un nombramiento por un término inferior a seis meses con la leyenda de “contrato limitado”, que como hemos visto no se encuentra regulado en ninguna ley y que lo único que ha generado es desconfianza, inestabilidad e inseguridad laboral así como ineficiencia al carecer del documento legal con el que se acredite una relación laboral y una grave lesión en la de por sí mermada esfera jurídica de los trabajadores de base, aunado a que se les priva a los trabajadores de contrato limitado de la generación de derechos de antigüedad que a la postre les ayudarán a llevar una vida decorosa en su vejez así como de las pensiones que les corresponden por los años de servicio prestados además de ir desapareciendo de manera gradual las plazas de base, es decir, no habrá creación de plazas de base y nos podemos atrever a señalar que las que hay no se podrán conservar si se siguen celebrando este tipo de contratos.

Para ilustrar de una manera más clara sobre la posible confusión que pudiera generar la utilización de los términos de contrato de trabajo y nombramiento, el Doctor Miguel Acosta Romero establece las diferencias más notables, al señalar:

- “1. El contrato de trabajo se encuentra previsto en el Apartado “A” del artículo 123 constitucional y en su Ley Reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo.  
En lo referente al nombramiento, éste tiene su base constitucional en la fracción II del artículo 89 de la Constitución General, del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional, así como en el artículo 2º de la Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del propio Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política.
2. El contrato de trabajo no contempla una relación de trabajo sujeta a prueba. Sólo puede ser para obra o tiempo determinado o por tiempo indeterminado. Pero en el caso de los trabajadores eventuales, éstos tienen derecho a la prórroga de sus contratos mientras subsistan las causas que les dieron origen.  
En cambio, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé en el nombramiento implícitamente una relación de trabajo a prueba por un período de seis meses de servicios, conforme al artículo 6º.
3. El contrato de trabajo se perfecciona en realidad por el mero consentimiento; porque la falta de la formalidad del contrato escrito es imputable al patrón, en cambio, el nombramiento requiere de aceptación y formulación de la protesta de ley, que en forma genérica establece el artículo 128 de la Constitución Política.
4. El contrato de trabajo está definido por la Ley Federal del Trabajo, en el artículo 20. El nombramiento no es definido por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino únicamente por la doctrina.
5. El contrato de trabajo es un acuerdo de voluntades; el nombramiento es un acto de potestad del Estado, ejercido a través de sus representantes (titulares de las dependencias).”<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. cit. pp. 258 y 259.

Como podemos apreciar atendiendo a estas distinciones que hace Miguel Acosta Romero, podemos darnos una idea también de la acepción o terminología que se le da a los “contratos limitados” de trabajo expedidos para los maestros y maestras siempre por un lapso de tiempo inferiores a seis meses, razones por las que si entramos al estudio de la ley, nuevamente llegaríamos a la conclusión de que este tipo de trabajadores no se pueden integrar a ninguna de las disposiciones legales que rigen las relaciones del Estado con sus trabajadores, lo que hace suponer además que la celebración de tales contratos limitados por períodos menores a seis meses no tienen existencia legal ni mucho menos validez, lo que genera grave daño en los derechos de los trabajadores que se suman a esta “nueva” categoría creada por las dependencias y en el presente caso por la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa, dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

Retomando la idea del otorgamiento de plazas de base con su correspondiente nombramiento definitivo y atendiendo al contenido de la ley, el trabajador que su fuente de trabajo no se encuentre en peligro de desaparecer se le debe expedir su nombramiento con el carácter de definitivo o de base para que se le conceda la estabilidad y seguridad laboral así como que genere antigüedad para el otorgamiento de las futuras prestaciones, ya que en el desempeño de su trabajo ha de realizarlo por un período mayor de seis meses y no como indebidamente pretende simularlo la autoridad, pues al existir condiciones para desarrollar sus labores deberá hacerse sujeto de los mismos derechos del que se considera como trabajador de base, esto en razón de que, como es sabido, un ciclo escolar es notoriamente mayor a un período de seis meses, por lo que no es aceptable la postura de la autoridad de considerarlos menores a dicho término y extender documentos por períodos menores a seis meses y que esta inadecuada apreciación todavía sirva de condición de los supuestos o argumentos en que se debe apoyar la autoridad para expedir los contratos limitados menores a seis meses a los maestros que laboran para la Secretaría de Educación Pública.

Es claro que el ciclo escolar en las escuelas primarias no se circunscribe a un período de seis meses o término inferior al mismo, sino por el contrario, contempla un término mayor por lo que consecuentemente y en estricto apego a la ley, la autoridad educativa debe otorgar a los maestros ubicados en esta situación el nombramiento definitivo o la categoría de trabajador de base, ya que su labor la desempeñarán por lapsos de tiempo prolongados e indefinidos, por lo que resulta necesario darles la seguridad y estabilidad laboral que requieren con el documento que expresamente contempla la ley: el nombramiento con carácter definitivo, único documento válido y legalmente reconocido para que a su vez exista el compromiso de una mayor eficiencia en el desempeño de su encargo y con el mismo se pueda acreditar la relación laboral correspondiente.

Es importante señalar que la idea de estabilidad en el trabajo pretende cristalizar el principio del derecho al trabajo que tiene todo individuo así como el fin de que gracias a su productividad laboral se vayan creando las instituciones que a lo largo de su vida le han de proporcionar la seguridad social, razones por demás

suficientes para realizar un análisis muy concienzudo de este principio y que se debiera aplicar a los maestros en general que se encuentran al servicio de la Secretaría de Educación Pública, ya que como hemos precisado, se trata de sujetos que son susceptibles de concedérseles la plaza o empleo de base, toda vez que existen circunstancias reales y legales para hacerlo.

Sobre la falta de respeto o tratar de eludir la vigencia de este principio fundamental, el Maestro Mario de la Cueva señala que:

“Burlar la estabilidad en el trabajo, negar el valor y la fuerza vinculante de las normas legales que la aseguran, o interpretarlas, no con el propósito de reforzar la permanencia del trabajador en la empresa, sino, por lo contrario, en forma que facilite la quiebra de la estabilidad, constituye un delito intelectual contra el espíritu y las finalidades de la Declaración de derechos sociales.”<sup>49</sup>

#### 4.5 JURISPRUDENCIA

De manera particular la Ley Federal del Trabajo en su artículo 17 establece la forma en que han de suplirse las lagunas que se presenten en la materia laboral para la solución de conflictos laborales o cuando el caso así lo amerite y en dicho numeral se contempla la denominada jurisprudencia, la que se considera como una de las fuentes más importantes para darle una solución lo más imparcial y justa posible a la controversia planteada por las partes, al disponer que:

Artículo 17. “A falta de disposición expresa en la Constitución, en esta Ley o en sus Reglamentos, o en los tratados a que se refiere el artículo 6º., se tomarán en consideración sus disposiciones que regulen casos semejantes, los principios generales que deriven de dichos ordenamientos, los principios generales del derecho, los principios generales de justicia social que derivan del artículo 123 de la Constitución, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad.”

Por su parte la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 11, si bien no se menciona directamente a la jurisprudencia como medio para lograr la armonía o equilibrio de las relaciones entre las autoridades y sus trabajadores, si se invoca la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo, en primer término, -la contempla en su artículo 17- y que de manera tácita pero legalmente apoyada podemos interpretar que debe ser aplicada a este tipo de relaciones, al disponer dicho artículo que :

Artículo 11. “En lo no previsto por esta Ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad.”

---

<sup>49</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Op. cit. p. 375.

Como se desprende de lo anterior, las fuentes del derecho burocrático son las que se consignan y en el orden que se establecen, pero en cuanto al alcance de la Ley Federal del Trabajo dispone que en la interpretación de las normas laborales se debe perseguir la realización de la justicia social y en caso de duda, aplicarse la norma que más favorable y benéfica resulte al trabajador pero también se incorpora la jurisprudencia para la solución de las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores.

La definición que señala el Diccionario Jurídico Mexicano sobre jurisprudencia ha sido:

“V. En México, la palabra jurisprudencia se ha aplicado, desde que ya no existen escuela de Jurisprudencia, para designar la interpretación, con carácter obligatorio, que hacen los jueces de los preceptos legales.”<sup>50</sup>

Asimismo, también se contiene la definición de jurisprudencia judicial en el citado diccionario, que la define como:

“II. En el caso de México, la jurisprudencia judicial es la interpretación de la ley, firme, reiterada y de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias pronunciadas por la SCJ, funcionando en pleno o en salas, y por los Tribunales Colegiados de Circuito (TCC).

La doctrina en términos generales, acepta que la jurisprudencia es fuente del derecho y la SCJ, le ha reconocido ese carácter, la considerar que la jurisprudencia emerge de la fuente viva que implica el análisis reiterado de las disposiciones legales vigentes, en función de su aplicación, a los casos concretos analizados y precisamente de que es fuente del derecho, dimana su obligatoriedad (SJF, 6ª. época, vol. CXXIX, tercera parte, p. 28).”<sup>51</sup>

Por su parte, Héctor Santos Azuela al respecto define a la jurisprudencia de la forma siguiente:

“Como el criterio de interpretación del derecho que sustentan los supremos tribunales, en sentido general, la jurisprudencia es la ciencia jurídica. En sentido estricto y referida al derecho mexicano, esta fuente es el conjunto de tesis que los tribunales manifiestan en sus ejecutorias.

Dentro del sistema mexicano las ejecutorias de las salas de la Suprema Corte de Justicia constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se encuentre en cinco ejecutorias, no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido

<sup>50</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. Op. cit. p. 1891

<sup>51</sup> Ibidem p. 1892

aprobadas por lo menos por cuatro ministros.

La importancia de la jurisprudencia como fuente del derecho del trabajo es evidente, toda vez que orienta la función interpretativa tanto dentro del orden jurídico sustantivo como dentro del aspecto procesal. Como cuerpo de resoluciones, esta fuente que ha de ponderarse incluso en los órganos jurisdiccionales de modesta jerarquía, es un surtidor importante donde se enriquece el contenido del derecho del trabajo.

Mediante los laudos, las resoluciones o las sentencias de amparo, los tribunales del trabajo enriquecen, aclaran y renuevan el contenido y carácter de las normas laborales. Así, en una postura interesante se sostiene que la jurisprudencia, en cuanto norma jurídica, habrá de considerarse como una auténtica subespecie del derecho consuetudinario. Esta afirmación se corrobora al considerar que las sentencias reiteradas de los tribunales integran sin duda alguna, una de las manifestaciones del elemento material de la costumbre.

Los criterios jurisprudenciales son publicados en compilaciones o revistas especializadas, o en lo que se le llama “Semanao” que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pone a disposición del público, lo que facilita su conocimiento e interpretación, ya sea para el trabajo o el estudio.”<sup>52</sup>

También sobre el significado de jurisprudencia Baltasar Cavazos Flores la define de la siguiente manera:

“Por jurisprudencia debemos entender el conjunto de tesis sustentadas en las ejecutorias de los tribunales, representando en esta forma un medio técnico de interpretación y elaboración del derecho”<sup>53</sup> y sigue complementando la idea al decir que: “El artículo 193 de nuestra Ley de Amparo determina que “las ejecutorias de las salas de la Suprema Corte de Justicia, constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en aquéllas se encuentre en cinco ejecutorias, no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por lo menos por cuatro ministros”.

Por lo tanto, la jurisprudencia procede de los órganos Estatales, más concretamente, de las autoridades que “deciden”, y en nuestra opinión, constituye una fuente formal muy importante, ya que cuando es uniforme, el poder judicial debe reconocer su existencia y acatarla.”<sup>54</sup>

Sobre el particular tenemos la percepción del ilustre Maestro Mario de la Cueva al señalar :

“Pero en los sistemas de derecho escrito no es suficiente uno, sino que se

<sup>52</sup> SANTOS AZUELA, Héctor. Op cit. p. 95-96.

<sup>53</sup> CAVAZOS FLORES, Baltasar. 38 Lecciones de Derecho Laboral. Séptima edición. Trillas. México. 1992. p. 44.

<sup>54</sup> Idem. P. 44.

requieren varios precedentes, de donde deriva la tesis de que la jurisprudencia es la uniformidad de las interpretaciones contenidas en las sentencias de los tribunales o en las decisiones de las autoridades administrativas. El sistema nuestro, cuyos antecedentes se hallan en el derecho norteamericano, adoptó en el Código federal de procedimientos civiles, por lo tanto, con anterioridad a la Constitución de 1917, la idea de la jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solución que hace de ella una indudable fuente formal, subconstitucional, general, estatal y de aplicación general.

El carácter obligatorio de la jurisprudencia le otorga una fuerza colosal, pues en virtud del doble principio del control de la constitucionalidad y de la legalidad, hace de la Suprema Corte de Justicia la instancia suprema para la interpretación del derecho.”<sup>55</sup>

Los tribunales del trabajo en el desempeño de sus funciones jurisdiccionales fundan sus resoluciones normalmente en el artículo 123 constitucional, la Ley Federal del Trabajo, contratos colectivos o individuales, jurisprudencia definida de la Corte y en última de las instancias, en la costumbre o práctica laboral, para emitir laudos lo más apegados a derecho e imparciales y que pongan fin a la controversia laboral que les fue planteada por las partes en conflicto, pero apegadas siempre en beneficio del trabajador, ya que se trata de la parte desprotegida en las controversias laborales y quien con frecuencia es la más castigada.

Al efecto se señalan las tesis de jurisprudencia más significativas emitidas por nuestro más alto Tribunal y que mantienen estrecha relación con el presente trabajo:

Novena Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVI, Julio de 2002

Tesis: XX.3o.2 L

Página: 1419

**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CHIAPAS, INAMOVILIDAD DE LOS.** De acuerdo con lo preceptuado por el artículo 7o. de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas serán considerados trabajadores de base los que no sean de confianza, siempre y cuando las funciones o materia de trabajo sean de carácter permanente y definitivo y que la plaza que ocupen sea de base, los que serán inamovibles después de seis meses de nombrados 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, tengan derecho a ser considerados de base, pues el alcance del artículo 7o. de la mencionada ley es claro y no prevé ningún beneficio de esa naturaleza para los

---

<sup>55</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Op. cit. p. 137

trabajadores con un nombramiento de encargo provisional. En estas circunstancias, no existe un supuesto para que un trabajador que ocupa una plaza de manera provisional pueda pretender la inamovilidad de la misma.

#### TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO.

Amparo directo 69/2002. Juan Gómez Estrada. 15 de abril de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco A. Velasco Santiago. Secretario: Walberto Gordillo Solís.

Novena Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IX, Febrero de 1999

Tesis: VII.2o. A.T. 20 L

Página: 525

**NOMBRAMIENTO DEFINITIVO. NO PROCEDE QUE LO RECLAME UN TRABAJADOR EVENTUAL (LEY ESTATAL DEL SERVICIO CIVIL DE VERACRUZ).** Conforme al artículo 23 de la Ley Estatal del Servicio Civil, es requisito indispensable para reclamar que una plaza tenga el carácter de definitivo, que el trabajador que haya ocupado una vacante definitiva o una de nueva creación por más de seis meses, sea de base, por lo que si el trabajador venía laborando como eventual, es evidente que no se actualiza la hipótesis a que se refiere el citado dispositivo legal, aun cuando hubiera desempeñado el puesto por más de seis meses.

#### SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

Amparo directo 708/98. Fabián Serrano Sánchez. 22 de octubre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Hugo Mendoza Sánchez. Secretario: Manuel Juárez Molina.

Novena Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VIII, Agosto de 1998

Tesis: I.7o.T. J/18

Página: 807

**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, NO ES PRESUMIBLE LA RELACIÓN LABORAL DE.** En el trabajo burocrático la calidad de trabajador se adquiere por la expedición de un nombramiento o bien por inclusión en las listas de raya de trabajadores temporales, según texto del artículo tercero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que no puede ser presumible la relación laboral en los términos de los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo

que, además, no pueden tener aplicación supletoria al caso por no estar contemplada en la ley burocrática la figura jurídica de la presunción de la relación laboral.

#### SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 9367/88. Instituto Nacional del Consumidor. 17 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: María Yolanda Múgica García. Secretario: Eduardo Sánchez Mercado.

Amparo directo 5467/96. Secretario de Hacienda y Crédito Público. 5 de septiembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Martín Borrego Martínez. Secretaria: María Antonieta Forment Hernández.

Amparo directo 7477/97. Martha Eloísa Rodríguez Iris y otros. 21 de noviembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Martín Borrego Martínez. Secretaria: María Antonieta Forment Hernández.

Amparo directo 7527/97. María Isabel Rodríguez Carrasco. 21 de noviembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Martín Borrego Martínez. Secretaria: María Antonieta Forment Hernández.

Amparo directo 14327/97. Ricardo Ruiz Flores. 22 de enero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel Hernández Saldaña. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.

Novena Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IV, Octubre de 1996

Tesis: I.6o.T. J/16

Página: 479

**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, NOMBRAMIENTO Y RELACION 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 generó 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 del Trabajo.

**SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo directo 5616/91. Secretario de Relaciones Exteriores. 12 de julio de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretaria: Socorro Alvarez Nava.

Amparo directo 9636/95. César Augusto Guillén Alvarez. 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 García. 26 de enero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Javier Patiño Pérez. Secretario: Carlos Enrique Vázquez Vázquez.

Amparo directo 5586/96. Luis Cortés Flores. 14 de junio de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: María 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: María del Rosario Mota Cienfuegos. Secretario: Félix Arnulfo Flores Rocha.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, octubre de 1998, página 568, tesis por contradicción 2a./J 76/98 de rubro "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SI DEMUESTRAN QUE HAN VENIDO PRESTANDO SERVICIOS A LA DEPENDENCIA ESTATAL POR DESIGNACIÓN VERBAL DEL TITULAR, TIENEN ACCIÓN PARA DEMANDAR LA EXPEDICIÓN DEL NOMBRAMIENTO O SU INCLUSIÓN EN LAS LISTAS DE RAYA Y, EN SU CASO, TODAS LAS DEMÁS ACCIONES CONSECUENTES."

Novena Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Enero de 1996

Tesis: II.1o.C.T. J/3

Página: 242

**TRABAJADORES DE CONFIANZA. NO GOZAN DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO (ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO, MUNICIPIOS Y ORGANISMOS PUBLICOS COORDINADOS Y DESCENTRALIZADOS DE CARACTER ESTATAL, LEGISLACION DEL ESTADO DE MEXICO).** Conforme al artículo sexto del Estatuto Jurídico citado, los trabajadores de confianza al servicio del Estado no están protegidos por el principio de estabilidad en el empleo, cuando su nombramiento se

da por terminado o son despedidos, en virtud de que estos trabajadores no tienen derecho al pago de indemnización constitucional o reinstalación, en caso de verse separados de su trabajo según disposición expresa del artículo 6o. de dicho Estatuto Jurídico.

#### PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 887/93. Rafael Martín Vilchis Mejía. 10 de noviembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Solís Solís. Secretaria: Ma. del Rocío F. Ortega Gómez.

Amparo directo 918/93. Esteban de Jesús Martínez. 11 de noviembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Vega Sánchez. Secretaria: Luisa García Romero.

Amparo directo 938/93. Juan Zermeño Jiménez. 8 de diciembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Solís Solís. Secretario: Pablo Rabanal Arroyo.

Amparo directo 117/94. Sergio Martínez Hernández. 24 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Vega Sánchez. Secretaria: Yolanda Leyva Zetina.

Amparo directo 112/95. Leodegario Cirino Juan Agustín. 28 de febrero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Narváez Barker. Secretario: Isaac Gerardo Mora Montero.

Como hemos podemos notar, la jurisprudencia constituye también una fuente fundamental de interpretación de la ley, que bajo el estudio minucioso y apreciación del juzgador basado en su experiencia, emite determinaciones para resolver de manera más precisa y ajustada a derecho el caso concreto que le fue presentado, resoluciones que tienen el carácter de obligatorias, mismas que deben reunir la característica de que se trate de cinco ejecutorias con semejante o el mismo criterio y que no sean interrumpidas por otra en contrario, característica ésta que les da la validez y fuerza legal así como la obediencia hacia su contenido por parte de los interesados en la solución de la controversia planteada.

De lo expuesto podemos establecer que es la propia ley burocrática así como el Reglamento de las Condiciones General de Trabajo, los que rigen las relaciones entre la Secretaría de Educación Pública y sus trabajadores, toda vez que contemplan a los trabajadores de base como legítimos beneficiarios de los derechos que en ellas se contienen, siendo requisito esencial contar con un nombramiento definitivo para tener acceso a ellos, pero en el caso de los maestros y maestras a los que se les extiende un contrato limitado con un término inferior a seis meses por la Secretaría de Educación Pública y en específico por la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa, no cuentan con protección legal alguna y tampoco serán susceptibles de la aplicación de los beneficios que las leyes les confieren a los

trabajadores de base, ya que su situación laboral no se encuentra regulada por ley aplicable a los trabajadores que desempeñan sus labores al servicio del Estado, además de que no se puede presumir la existencia de la relación laboral sino que el único documento que sirve para demostrarlo legalmente es el nombramiento definitivo, por lo que se puede señalar que es ilegal e inexistente la situación laboral en que se encuentran los maestros y maestras con contratos limitados de menos de seis meses, circunstancia que les niega tajantemente la posibilidad de ser considerados trabajadores de base y del cúmulo de derechos de que gozan los trabajadores de base, por lo que su situación laboral carece de existencia legal.

Ante tan grave situación resulta importante señalar que debe haber un repunte y despertar del nuevo sindicalismo que tenga como bandera y eje principal la conservación y preservación de los pocos derechos laborales que todavía tienen todos los trabajadores del país, pero de manera más insistente los trabajadores al servicio del Estado, ya que para evitar la generación de derechos y creación o preservación de plazas de base, se simulan actos o contratos de trabajo e inclusive últimamente, se les otorga una plaza o puesto de confianza mediante una “comisión” para que el trabajador pida un permiso en su base y se detenga la generación de derechos y como es sabido una plaza de confianza no tiene inmersa la inamovilidad o estabilidad en el empleo, por lo que resulta una gran arma y estrategia tanto de empresas como del Estado para vulnerar los derechos de los trabajadores sin que los sindicatos hagan una enérgica protesta ni una protección férrea de los mismos, ya que la mayoría de las veces la celebración de estos actos únicamente se circunscriben a la privacidad de los participantes así como a su conveniencia y necesidad.

Esta situación tan delicada por la que atraviesan los maestros y maestras que prestan sus servicios a la Secretaría de Educación Pública, muy en particular a la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa, y de manera general en muchas de las dependencias, es una táctica que se ha hecho extensiva y pudiéramos decir que habitual, para ir mermando derechos legalmente otorgados, pero que al crearse figuras ajenas a las leyes únicamente se pretende que esos derechos dejen de existir y a la vez no existan sujetos susceptibles de ser beneficiarios de los mismos, ya que como podemos precisar, lo que se pretende es ir desapareciendo las plazas o empleos de base para con ello aparentemente ahorrar enormes cantidades de dinero que supuestamente se despilfarran en los derechos de los trabajadores de base, siendo que este tipo de apreciaciones genera graves perjuicios también al servicio público, toda vez que hará que muchos trabajadores no se sientan comprometidos con un trabajo temporal y tampoco corresponderá a la eficiencia que conlleva, ya que lo ubicarán como algo momentáneo y que además, legalmente no les concede ningún beneficio por lo que no tomarán en serio el compromiso de desempeñar sus labores con la calidad y eficiencia que requiere dicho empleo.

Resulta necesario, hacer un análisis exhaustivo sobre la forma en que se están presentando este tipo de actos, sus alcances, sus beneficios o sus perjuicios, pero también con la información y participación de los trabajadores de base, ya que será a largo plazo cuando este grupo de trabajadores vean afectados directamente sus

derechos pues por el momento no se aprecia agravio alguno además de que también se incorpore a estas acciones a las representaciones sindicales de los maestros para que se vayan estableciendo criterios y acuerdos en la solución de esta problemática que desafortunadamente se ha hecho una práctica frecuente y hasta descarada de las autoridades educativas del Distrito Federal y particularmente de Iztapalapa, circunstancia que nos da una percepción de que el Estado se aleja de su función protectora así como de garantizar el bienestar de su población y de los trabajadores que mediante su esfuerzo hacen posible las funciones del servicio público, en este caso en el ámbito de la educación.

De lo mencionado, resulta importante destacar, que será la iniciativa y entusiasmo de los trabajadores y la organización sindical, tanto a nivel seccional como a nivel nacional, la que procurará la defensa de sus derechos laborales, lo que hará que las Dependencias, se apeguen al estricto cumplimiento de la ley así como al respeto a la misma además de que todos sus actos se tengan que apoyar en los dispositivos que las leyes aplicables establezcan sin que ello implique subordinación hacia algún grupo o gremio sindical sino que únicamente se le de plena vigencia y existencia al estado de derecho, para que los diversos integrantes convivan en armonía y pleno respeto a sus derechos, hecho que sin duda generaría confianza y un apoyo incondicional hacia las instituciones del Estado mexicano y una estabilidad laboral a los trabajadores de la educación que mucha falta les hace.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. Las predicciones sobre el futuro desarrollo de la actividad laboral parecen sugerir un crecimiento del autoempleo y de los contratos laborales irregulares, temporales o a través de la simulación de relaciones de trabajo mediante contratos que no tienen sustento legal alguno, regidos únicamente por la oferta y la demanda, donde los trabajadores venderán sus capacidades y habilidades a las diversas instituciones públicas o privadas, esto implica un modelo de empleo cada vez más inestable y flexible, debido a la enorme competencia y necesidad por el trabajo, esto en grave detrimento de los derechos laborales de los demás trabajadores.

SEGUNDA. La problemática del trabajo ha estado sujeta a numerosas intervenciones estatales en nuestro país, y en la mayoría de los países se aspira a conseguir el pleno empleo para todos los individuos, es decir, que todos quienes quieran trabajar puedan hacerlo dentro de un mínimo de derechos que la propia ley les confiera, pero en la actualidad el Estado se ha ido separando de esta idea, para permitir y fomentar formas de contratación que no se encuentran debidamente reguladas.

TERCERA. El trabajo es una actividad del hombre, sea de tipo material o intelectual, con el objetivo de desarrollar alguna profesión u oficio, la que depende de la preparación que tenga cada persona para desarrollarla así como la seguridad laboral con que gozará el trabajador, características reconocidas en nuestra Constitución, en la Ley Federal del Trabajo así como en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado y en el Reglamento de las Condiciones Generales del Personal de la Secretaría de Educación Pública, pero la relación laboral y permanencia en el empleo en relación con los trabajadores del Estado se ha ido eliminando a través de realización de actos que no tienen fundamento legal, cuyo objetivo es ir mermando los derechos mínimos de esos trabajadores con la celebración de contratos limitados por períodos inferiores a los seis meses.

CUARTA. En materia burocrática la relación laboral se acredita fehacientemente con el nombramiento definitivo que tiene la característica de darle al trabajador la categoría de “base”, siendo éste un documento eminentemente formal y ante su falta o inexistencia, no será posible ejercitar los derechos que las leyes les confieren a los trabajadores al servicio del Estado ni tampoco acreditar la relación laboral ante la Dependencia en la que presta sus servicios, ya que para este tipo de trabajadores, la relación laboral no se presume.

QUINTA. El carácter de trabajador de base y la relación de trabajo con la dependencia del Estado, son figuras que se encuentran legalmente reguladas, por lo que la creación de una determinada categoría de trabajador mediante la celebración, simulación de actos y que sea distinta de la contemplada en las leyes, es a todas

lucen ilegal, y en ese sentido, los trabajadores que laboran bajo el esquema de contrato limitado otorgados por períodos inferiores a seis meses, no son susceptibles de gozar de los derechos que les concede la legislación aplicable a los trabajadores de base.

SEXTA.- Efectivamente, es necesario ajustarse a las nuevas dinámicas económicas y laborales, pero también es cierto que se deben observar y respetar las leyes que promueven la mejora de los derechos de los trabajadores, ya que esto promueve la estabilidad laboral, mejora económica y un mayor desempeño en el trabajo aunado a que independientemente de la situación económica o política del país, los derechos laborales son una conquista que no debe ser pasada por alto por las autoridades que representan al Estado, ya que dicho ente tiene la función de proteger y hacer cumplir las leyes.

SEPTIMA.- El artículo 123 de la Constitución, consigna de manera general la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, por lo que la duración de las relaciones de trabajo debe promoverse para que sea indefinida o definitiva, buscando la permanencia de los trabajadores en sus puestos, ya que así lo requiere la seguridad del trabajador además de que esto generará una mayor eficiencia en el mismo además de las posibilidades de ascenso con sus correspondientes mejoras económicas deberán hacerse extensivas a todos los trabajadores sin excepción alguna.

OCTAVA.- El Estado y las dependencias que lo integran no pueden constituirse en árbitros ni legisladores para menoscabar los derechos laborales de sus trabajadores, ya que no tienen facultad alguna otorgada por ley para actuar en ese sentido, razón por la que deben acatar de manera exacta el contenido de la Carta Magna así como de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de las Condiciones Generales de Trabajo de cada una de ellas, normas que regulan de manera clara la forma en que se han regular las relaciones laborales de sus trabajadores.

NOVENA.- No es factible la desaparición de derechos legalmente otorgados, ni de plazas de base, ni tampoco la falta de creación de las mismas para los trabajadores al servicio del Estado, particularmente los que laboran bajo las órdenes de la Secretaría de Educación Pública, ya que esto afectará irremediabilmente al Derecho del Trabajo así como a la vida misma de los trabajadores, ya que no contarán con los ingresos suficientes para sobrevivir en su vejez, razones por las que se debe ser enérgico en el respeto y cumplimiento de la ley, ya que ellas son muy claras y no deben ser las autoridades las que realicen su interpretación legal sino los tribunales creados para tal fin.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Segunda edición. Porrúa. México. 1999.
- ALVARADO LARIOS, Ana María. Temas Selectos de Derecho Laboral. Addison Wesley Longman. México. 1998.
- ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Legislación Educativa. Cuarta edición. Porrúa. México. 1999.
- ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Segunda edición. Porrúa. México. 1998.
- BAEZ MARTINEZ, Roberto. Principios Básicos de Derecho del Trabajo. Segunda edición. PAC. México. 1994.
- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Conceptos Básicos del Derecho del Trabajo. Fondo de Cultura Económica. México. 1995.
- BUEN L., Nestor de. Derecho del Trabajo. Tomo I. Décima segunda edición. Porrúa. México. 1999.
- BUEN L., Nestor de. Derecho del Trabajo. Tomo II. Décima cuarta edición. Porrúa. México. 2000.
- CAVAZOS FLORES, Baltasar. El Derecho del Trabajo en la Teoría y la Práctica. Confederación Patronal de la República Mexicana. México. 1972.
- CAVAZOS FLORES, Baltasar. 38 Lecciones de Derecho Laboral. Séptima edición. Trillas. México. 1992.
- CHARIS GOMEZ, Roberto. Estudios de Derecho del Trabajo. Porrúa. México. 1997.
- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Décima séptima edición. Porrúa. México. 1999.
- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Décima Edición. Porrúa. México. 1999.
- DAVALOS, José. Tópicos Laborales. Tercera edición. Porrúa. México. 2000.
- EL COLEGIO DE MÉXICO. Historia General de México. Tomo II. Segunda reimpresión. Harla. México. 1987.

- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Cuadragésima edición. Porrúa. México. 2000.
- GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Vigésima primera edición. Porrúa. México. 2000.
- HERRAN SALVATI, Mariano y Carlos F. Quintana Roldán. Legislación Burocrática Federal. Segunda edición. Porrúa. México. 1998.
- MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición. PAC. México. 1992.
- MORALES, Hugo Italo. La Estabilidad en el Empleo. Trillas. México. 1987.
- MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Porrúa. México. 1995.
- OLVERA QUINTERO, Jorge. Derecho Mexicano del Trabajo. Porrúa. México. 2001.
- ORTIZ JIMÉNEZ, Maximino. Carrera Magisterial. Un proyecto de desarrollo profesional. Conaliteg. México. 2003.
- QUILES CRUZ, Manuel. Antología de Documentos Normativos para el Profesor de Educación Básica. Trabajos Manuales Escolares. México. 1998.
- RAMIREZ FONSECA, Francisco. La Prima de Antigüedad. Novena edición. PAC. México. 1993.
- SANTOS AZUELA, Héctor. Derecho del Trabajo. Segunda Edición. Mc Graw Hill. México. 1999.
- SANTOS AZUELA, Héctor. Elementos de Derecho del Trabajo. Porrúa. México. 1994.
- SOLANA RIVERO, Manuel. Mis Prestaciones y Derechos Laborales. Ediciones Contables y Administrativas. México. 1994.

## LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ciento cincuenta edición. Porrúa. México. 2005.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional. “Comentada por Alberto Trueba Urbina y

Jorge Trueba Barrera“. Cuadragésima tercera edición. Porrúa. México. 2005.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. “Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera“. Cuadragésima tercera edición. Porrúa. México. 2005.

Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Sección 9. México. 1946.

## DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I y IV. Décima cuarta edición. Porrúa. México. 2000.

Enciclopedia de México. Tomo VII. United. Estados Unidos de Norteamérica. 1996.

## OTRAS FUENTES

Actualización en Derecho Burocrático. Conferencias. Auditorio del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. México. Septiembre, octubre y noviembre de 1995.

Contratos de Trabajo Limitados de Maestros de Educación Primaria al Servicio de la Secretaría de Educación Pública.

## JURISPRUDENCIA

IUS 2005. CD-ROM. Octava y Novena Épocas. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. 2005. Cuatro Discos.