

171  
251



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ARAGON

DEROGACION DE LA CLASIFICACION  
LISTAS DE RAYA QUE SE LE OTORGA  
A LOS TRABAJADORES DE LA  
SECRETARIA DE SALUD.

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
IRMA EDITH HERNANDEZ SANTIS

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEX.

1993

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## I N D I C E

### INTRODUCCION

CAPITULO	I.	MARCO HISTORICO	PAG.
	A.	ANTECEDENTES DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.....	6
	B.	LAS FUENTES DEL DERECHO DEL TRABAJO.....	19
	C.	SEPARACION DEL APARTADO "A" Y "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.....	27
<b>CAPITULO</b>	<b>II.</b>	<b>CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO BUROCRATICO</b>	
	A.	NATURALEZA JURIDICA DE LAS RELACIONES DEL TRABAJO - BUROCRATICO.....	32
	1.	CONCEPTO DE DERECHO BUROCRATICO.....	38
	2.	CONCEPTO DE RELACION LABORAL.....	42
	a.	PATRON.....	45
	b.	TRABAJADOR.....	48
	B.	INTERPRETACION DE LOS ARTICULOS 3º, 4º Y 7º DE LA - LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO.....	50
<b>CAPITULO</b>	<b>III.</b>	<b>TRABAJADORES A LISTA DE RAYA DE LA SECRETARIA DE - SALUD</b>	
	A.	CONDICIONES GENERALES DE LA SECRETARIA DE SALUD....	59
	1.	CLASIFICACION DE LOS TRABAJADORES DE LA SECRETARIA DE SALUD.....	60
	2.	DE LOS NOMBRAMIENTOS.....	62
	B.	DE LOS DERECHOS ESCALAFONARIOS.....	65
	C.	DE LOS PREMIOS, ESTIMULOS Y RECOMPENSAS.....	74
	D.	PERSONAL INTERINO, PROVISIONAL Y DE CONFIANZA.....	79

<b>CAPITULO IV.</b>	<b>CONSIDERACION DE LOS TRABAJADORES A LISTAS DE RAYA PARA OCUPAR PUESTOS DE BASE</b>	<b>PAG.</b>
A.	TRABAJADORES DE BASE.....	89
1.	IGUALDAD DE DERECHOS DE LOS TRABAJADORES A LISTA - DE RAYA Y DE BASE DE LA SECRETARIA DE SALUD.....	91
2.	COMPARACION DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES A LISTAS DE RAYA Y DE LOS DEMAS QUE - PRESTAN SUS SERVICIOS DENTRO DE LA SECRETARIA.....	98
B.	DEROGACION DE LA CLASIFICACION LISTAS DE RAYA QUE SE LES OTORGA A LOS TRABAJADORES.....	104

#### CONCLUSIONES

#### BIBLIOGRAFIA

## I N T R O D U C C I O N

En México, el Derecho Laboral ha sufrido una serie de transformaciones que van de acuerdo con el mejoramiento económico, social y cultural, encaminado principalmente a tutelar, reivindicar y proteger los derechos de los trabajadores, asegurándoles sus garantías sociales mínimas. Por tal motivo, se escogió un tema que tiene la finalidad de defender a los trabajadores que se encuentren desprotegidos.

El Derecho del Trabajo está regulado por el artículo 123 constitucional, el cual está dividido por dos apartados, el "A" que regula las relaciones obrero-patronales, que se dan entre los factores de la producción económica; y el "B" que establece reglas que norman las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores públicos, este apartado reglamenta a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En cada Dependencia de Gobierno, además de estar regidas por esta ley, también están reguladas por unas Condiciones Generales de Trabajo, a fin de que exista una buena relación jurídico-laboral, entre el Titular y el servidor público.

En este tema se eligió a la Secretaría de Salud (S.S.A.), la cual está integrada por varios grupos de trabajadores, que los clasifica de la

siguiente manera:

- a) los de base;
- b) confianza;
- c) temporales, dentro de estos se encuentran:
  - provisionales;
  - interinos;
  - tiempo fijo y obra determinada.
- d) listas de raya.

De esta clasificación elegimos a un sector de trabajadores para su estudio y asimismo exponer todos sus problemas jurídico laborales que están viviendo dentro de ésta Secretaría, estos trabajadores son los de lista de raya, pues desde hace mucho tiempo han sido marginados y limitados en cuanto a los derechos que les corresponden, como son:

- Estímulos
- Escalafón
- Licencias
- Fondo de Ahorro Capitalizable (FONAC), etc.

Pero el problema más grave es que después de haber laborado 4, 5 o más años no han alcanzado una estabilidad en el trabajo, es decir, la base, y en forma por demás incongruente, sí alcanzan la tan anhelada base otros trabajadores que cumplen seis meses un día.

De igual forma se propone que los trabajadores a lista de raya, así

como los de base, gocen de los mismos derechos.

Dando a conocer y analizando la situación tan difícil que están viviendo este tipo de trabajadores dentro de la Secretaría de Salud, es como podremos encontrar una solución real y satisfactoria, que venga a subsanar esta grave situación.

## CAPITULO I MARCO HISTORICO

### A. ANTECEDENTES DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

En el régimen del Dictador Porfirio Díaz, la política del gobierno fue dirigida por dueños de grandes extensiones de tierras y por industriales, debido a sus riquezas, discriminaban a los trabajadores, obligándolos a que hicieran trabajos muy pesados, explotándolos sin tenerles ninguna consideración, tampoco les pagaban de acuerdo a la labor que desempeñaran.

Todos esos abusos mencionados, que cometían los propietarios, fueron causa de muchas inconformidades en contra de dicho gobierno, viéndose obligados a realizar movimientos importantes, como el enfrentamiento de los dirigentes del Partido Liberal Mexicano, encabezado por Ricardo Flores Magón, oponiéndose a la dictadura de Porfirio Díaz.

Uno de los resultados de esta corriente liberal fueron las huelgas de Cananea y Río Blanco, movimientos que posteriormente dieron origen a la Revolución de 1910, buscando con esta la mejoría tanto de obreros como de campesinos.

Los hechos suscitados en 1906, son muy importantes para la creación de nuestro Artículo 123 Constitucional, donde se regulan las relaciones obrero-patronales, dicha situación que pasaba en nuestro país era de una economía pésima, la minería estaba en malas condiciones, su comercio era escaso, así es, como se inicia una lucha, entre la clase obrera contra los capitalistas.

En Cananea, Estado de Sonora, los trabajadores eran explotados, maltratados, tenían salarios bajos, el trabajo más pesado les correspondía a los obreros mexicanos, esto hizo que ellos se reunieran, organizando un movimiento, encabezado por Manuel M. Diéguez y Esteban Baca Calderón, dando origen a una organización llamada "UNION LIBERAL HUMANIDAD", fundada en enero de 1906<sup>1</sup>; también se constituyó en Ronquillo, el "CLUB LIBERAL DE CANANEA" asumido por Lázaro Gutiérrez de Lara como presidente.

---

1. En relación al nacimiento de dicha organización, el Maestro Trueba Urbina nos dice que fue fundada a fines de enero de 1906. Nuevo Derecho del Trabajo, México, Porrúa, 1977, pag. 5.; mientras que el Maestro Néstor de Buen, nos dice que fue iniciada el 16 de enero de 1906. Derecho del Trabajo T.I., México, Porrúa, 1977, pag. 289.

El 12 de junio de 1906, se llevó a cabo una manifestación donde se reunieron frente a las minas; presentando un pliego petitorio, que contenían los siguientes puntos<sup>2</sup>:

I. Queda el pueblo obrero declarado en huelga.

II. El pueblo obrero se obliga a trabajar sobre las condiciones siguientes:

1. La destitución del mayordomo Luis.

2. El sueldo mínimo del obrero será de cinco pesos por ocho horas de trabajo.

3. En todos los trabajos de la CANANEA CONSOLIDATED COPPER CO., se ocuparán el 75% de mexicanos y el 25% de extranjeros, teniendo los primeros las mismas aptitudes que los segundos.

4. Poner hombres al cuidado de las jaulas, que tengan buenos sentimientos.

5. Todo mexicano en el trabajo de esta negociación, tendrá derecho a ascenso, según se lo permitan sus aptitudes.

Estas peticiones fueron rechazadas y calificadas como absurdas por el Cor. William P. Greene, administrador<sup>3</sup> de la empresa llamada CANANEA CONSOLIDATED COPPER CO.

Se realizó un mitin en frente de la mina "OVERSIGHT",

---

2. TRUEBA URBINA. op cit. pag. 5.

3. CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático, pag. 14.

en donde se les informaron a los huelguistas que no habían aceptado dichas peticiones. La gente de la empresa que estaba en contra de los obreros, recurrieron a la violencia, usando las armas, en ese instante fueron sorprendidos los trabajadores, puesto que ellos no estaban armados, surge así, una lucha desesperante, donde mucha gente inocente perdió la vida.

Los empresarios al ver el resultado que tuvo éste movimiento, accedieron a las peticiones de los trabajadores, consagrando la jornada de ocho horas, igualdad de trato a los obreros y la preferencia a los mexicanos para contratarlos.

El día 5 de junio del mismo año, fueron detenidos Manuel M. Diéguez, Calderón, Ibarra y cinco obreros señalados como dirigentes del movimiento; se les condenó con una pena de quince años de prisión en las tinajas de San Juan de Ulúa.<sup>4</sup>

En 1907, se dió otro acontecimiento en el Estado de Orizaba Veracruz, en Río Blanco, donde la situación "radica en la acción opresora del capitalismo industrial contra la organización sindicalista de los trabajadores hilanderos".<sup>5</sup>

A mediados de 1906, se reunieron un grupo de obreros tejedores donde se trataron diferentes puntos (como la creación

---

4. TRUEBA URBINA. op. cit. pag. 8.

5. Idem, pag. 8.

de un organismo de lucha en contra del clero, el capital y el gobierno), estas discusiones dieron origen a una división de dos grupos, el primero encabezado por Andrés Mota y el segundo por el profesor José Rumbia, quienes crearon una **SOCIEDAD MUTUALISTA DE AHORRO**. Esta fue creada para evitar enfrentamientos, entre patronos y obreros, mientras que, por otro lado se organizaba una unión de resistencia y combate, encabezado por los hermanos Genaro, Anastasio Guerrero, Avila y José Neira.

José Neira propuso la formación de una unión de resistencia para que no abusaran y maltrataran a los trabajadores, formando un grupo denominado "GRAN CIRCULO DE OBREROS LIBRES", el cual fue aceptado.<sup>6</sup>

El 20 de noviembre de 1906, fue aprobado por los patronos, el "Reglamento para las Fábricas de Hilos y Tejidos de Algodón"<sup>7</sup>, el cual desfavorecía a los obreros. Este reglamento fue publicado el 4 de diciembre del mismo año en las fábricas de Puebla y Atlixco, causando así el descontento de los obreros

---

6. "Para evitar la destrucción del Círculo, éste tendría un doble programa: en público, se tratarían asuntos intrascendentes, que no lastimaran a los enemigos de los trabajadores, y en secreto, sigilosamente; lucharían para hacer efectivos los principios del Partido Liberal Mexicano, cuyo manifiesto era conocido en la región de Orizaba, dicho grupo nació, en junio de 1906, y su correspondiente órgano de publicidad: "REVOLUCION SOCIAL". TRUEBA URBINA, Nuevo Derecho del Trabajo, pag. 9.

7. Este reglamento estaba compuesto de varias cláusulas, las cuales no protegían al trabajador, sino que abusaban más de su situación laboral, y a la vez intervenían injustificadamente en la vida privada de ellos. CANTON MOLLER, Derecho del Trabajo Burocrático, pag. 17.

que determinaron por irse a la huelga.

El centro de producción de Puebla, giró la orden de un paro general en las fábricas de Puebla, Veracruz, Tlaxcala, Querétaro, Jalisco, Oaxaca y el Distrito Federal. Los trabajadores fueron despedidos, con el objetivo de hacerlos desesperar por el desempleo, intentando ellos, por primera vez una asociación sindical.

En diferentes lados de la República Mexicana se escucharon protestas en contra de dicho Reglamento, como en el Estado de Orizava Veracruz, donde los obreros inconformes se unen con los de Puebla, abandonando su trabajo, y así defendiéndose de la actitud de los patrones.<sup>8</sup>

Los industriales y los obreros dejaron el problema en manos del Presidente Porfirio Díaz, proponiendo el sr. José Luis Limantour, un paro patronal para presionar a los trabajadores, afectando así, la fábrica de Río Blanco y a más de cincuenta mil trabajadores.

El laudo dictado por el Presidente benefició los intereses patronales, dicho fallo se dá a conocer a los trabajadores por medio de José Morales presidente del GRAN

---

8. "También, en ese momento los campos quedaron deslindados, emprendiéndose así una lucha entre capitalismo y sindicalismo". TRUEBA URBINA, op. cit. pag. 10.

CIRCULO DE OBREROS LIBRES DE RIO BLANCO; reunidos en el teatro "GOROTIZA". Los obreros al enterarse de la resolución, la rechazan totalmente, tomando una actitud de violencia contra el dictador, optando no regresar a sus trabajos.

El 7 de enero de 1907, las fábricas sonaron sus silbatos, para iniciar nuevamente sus actividades, los industriales creían que los trabajadores iban a volver, fue una gran sorpresa para ellos, puesto que no se presentaron a laborar los obreros, sino todo lo contrario, los obreros se reunieron formando un mitin frente a la fábrica.

Indignados los obreros, se desplazaron a la Tienda de Raya, atendida por Victor Garcín, el cual les niega la mercancía, y los arroja del Almacén, se revelan en contra del mismo, prendiéndole fuego a la Tienda de Raya.

La gente se dirigió de Nogales a Santa Rosa, donde ponen en libertad a los presos e incendian nuevamente las Tiendas de Raya.<sup>9</sup>

La persecución de los trabajadores duró varios días,

---

9. "El pueblo se hizo justicia con sus propias manos frente a la tiranía, una chispa de la Revolución, pues la muchedumbre gritaba "Abajo Porfirio Díaz y Viva la Revolución Obrera". El colorario de este acto fue el asesinato y fusilamiento de obreros, una verdadera "massacre", que llevó a cabo el general Rosalino Martínez, en cumplimiento de órdenes presidenciales". TRUEBA URBINA. op. cit. pag. 11.

finalmente fueron encontrados en la montaña, los detuvieron, los procesaron obligándolos a cumplir trabajos forzados o bien privándolos de su libertad en San Juan de Ulúa.<sup>10</sup>

Los acontecimientos de Río Blanco, así como los de Cananea, dan consistencia a la jornada de ocho horas, igualdad de salarios y derecho de preferencia a los mexicanos. "Río Blanco se convierte en la razón máxima para que el régimen revolucionario prohíba, después, las Tiendas de Raya".<sup>11</sup>

El origen de la política porfirista, propició la llegada de la Revolución Mexicana, con una tendencia burguesa.<sup>12</sup>

Don Francisco I. Madero se enfrenta a la lucha Porfirista, participando en la Campaña Presidencial de 1910, apoyando el lema "SUFRAGIO EFECTIVO Y NO REELECCION", esto permitió que el dictador no ganara las elecciones, puesto que el pueblo estaba unido con Madero.

Madero lanza el "PLAN DE SAN LUIS", firmado en San Luis Potosí, el 5 de octubre de 1910, donde estimula al pueblo tomar<sup>13</sup> las armas en contra de las autoridades de Porfirio Díaz.

---

10. CANTON MOLLER. op. cit. pag. 19.

11. DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo T.I., pag. 293.

12. "Se inicia una nueva política, económica y social". TRUEBA URBINA. op. cit. pag. 12.

13. "Los hombres armados recibieron el nombre de Ejército Constitucionalista. De este movimiento nació la constitución de

Estallando así la Revolución el 20 de noviembre de 1910, confirmandose su triunfo.

En el Plan de San Luis desplaza al régimen porfirista pero sin que se determine una tendencia social, puesto que reprime y ataca al movimiento obrero.<sup>14</sup> El 13 de diciembre de 1911, crea la "Oficina del Trabajo", dependiente de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, dándole solución a los problemas suscitados entre el capital y trabajo.

El Presidente don Francisco I. Madero, con el Vicepresidente José María Pino Suárez, fueron víctimas de traición, asesinandolos el 22 de febrero de 1913, desenlazando la Revolución Constitucionalista al mando de Venustiano Carranza, gobernador del Estado de Coahuila en contra del usurpador Victoriano Huerta.<sup>15</sup>

La publicación de leyes y decretos fue a consecuencia de los movimientos sociales de la Revolución Mexicana, causando la intranquilidad de la clase obrera, en ese momento comienza el

---

1917 con la consagración de los derechos sociales de los trabajadores". DAVALOS, JOSE. Derecho del Trabajo I. pag. 62.

14. DE BUEN, Néstor. op. cit. pag. 297.

15. Cfr. DE BUEN, Néstor. op. cit. pag. 297: "La Revolución y el Problema Social", dice: "Huerta representa el regreso a las etapas más crueles del antiguo régimen. Bajo su gobierno, el 1º de mayo de 1913, se conmemora por primera vez en México, en manifestación obrera y ceremonia auspiciadas por la ya entonces denominada "Casa del Obrero Mundial", la muerte de los mártires de Chicago".

triunfo del movimiento constitucionalista, iniciado por Venustiano Carranza.

El 26 de marzo de 1913, Venustiano Carranza, gobernador Constitucional del Estado, juntó a sus Jefes y Oficiales, para redactar un plan; entre ellos, el Capitán Breceda y su secretario particular. La autoridad discute dicho plan bajo la intervención de Lucio Blanco, reflexionando que el proyecto no contiene las demandas sociales, exigidas por todos siendo este un plan muy simple.

Los obstáculos que se presentaron fueron vencidos, aprobando el documento en los términos del proyecto, se le concedió a Venustiano Carranza el nombramiento de Primer Jefe del Ejército "Constitucionalista", que se encargaría interinamente del Poder Ejecutivo, posteriormente convocandose a elecciones, una vez quedara consolidada la paz.<sup>16</sup> Naciendo así, el Plan de Guadalupe.<sup>17</sup>

En Hermosillo, Sonora, el 24 de septiembre de 1913, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, pronuncia en su ideario social lo siguiente:

---

16. DE BUEN, Néstor. op. cit. pag. 299.

17. "El Plan de Guadalupe condensó los propósitos de la lucha por el restablecimiento de la vigencia de la Constitución Violada". DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, pag. 41.

"...Pero sepa el pueblo de México que, terminada la lucha a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que participar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases; queramos o no queramos nosotros mismos y opónganse las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas...tendremos que removerlo todo. Crear una nueva Constitución cuya acción benéfica sobre las masas nada, ni nadie puede evitar...".

"Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero; pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social".<sup>18</sup>

La Revolución Constitucionalista da un paso importante en nuestra historia, después de Carranza, continuaron importantes personajes como Emiliano Zapata, Alvaro Obregón, Francisco Villa, que tenían una ideología encaminada al interés del poder. Sin embargo, Venustiano Carranza proporciona los medios a otros, para que estos encaminen a la Revolución un movimiento social, siendo una característica importante.

Carranza publicó,<sup>19</sup> el 14 de septiembre de 1916, reformas al Plan de Guadalupe, donde convoca a elecciones para

---

18. TRUEBA URBINA. op. cit. pag. 23.

19. Esta publicación es para efectos de reformar la Constitución. DE BUEN, Néstor, op. cit. pag. 312.

un Congreso Constituyente, teniendo el Distrito Federal y los Estados, derecho a nombrar un diputado propietario y un suplente.

Nuevamente, Carranza convoca a elecciones para el Congreso Constituyente el 19 de septiembre, donde había de realizarse, en la Ciudad de Querétaro, a partir del 1<sup>a</sup> de diciembre de 1916 (con dos meses de duración), las sesiones del Congreso, con un discurso<sup>20</sup> que trataba sobre los proyectos de Reforma.

De ésta manera el Ingeniero Félix F. Palavicini explica que se deberían de hacer más reformas a la Constitución de 1857, donde convocó al Congreso Constituyente lo siguiente:

"Encontramos más práctico, más expedito y más lógico que, hechas las elecciones de Ayuntamiento en la mayoría de los Estados, se proceda a la elección de un congreso Constituyente en el cual el pueblo de la República soberanamente representado, envía por cada Estado los ciudadanos diputados que conforme a su censo les corresponda. Este Congreso no deberá tener, naturalmente otra función que la de estudiar las reformas que la Revolución haya puesto en vigor y que afecten a la

---

20. "En su discurso Carranza recordó su promesa anterior, hecha al reformar el Plan de Guadalupe, de conservar intacto el espíritu liberal de la Constitución de 1857". DE BUEN, Néstor, op. cit. pag. 313.

Constitución...".<sup>21</sup>

Dicho Congreso se llevó a cabo en el "GRAN TEATRO DE ITURBIDE" en la Ciudad de Querétaro. Un proyecto parecido a la Constitución de 1857, es el artículo 5º donde nos dice:

"Nadie podrá ser obligado a prestar servicios sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. El Estado no puede permitir que se lleve a efectos ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre".<sup>22</sup>

El proyecto del artículo 5º queda implícita la jornada máxima de ocho horas, prohibición al trabajo nocturno a niños y mujeres, y el descanso hebdomadario.

Fue necesario ampliar el artículo 5º para que realmente se garantizara los beneficios de una relación obrero-patronal llevandose a votación. "Cuando llegó el triunfo al título del Trabajo y de la Previsión Social correspondió el número 123 al artículo".<sup>23</sup> De esta manera es como nace el artículo 123 Constitucional aprobado el 23 de enero de 1917.<sup>24</sup>

---

21. TRUEBA URBINA, op. cit. pag. 32.

22. BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo, México, Harla, 1985, pag. 84.

23. CANTON MOLLER, op. cit. pag. 37.

24. DE LA CUEVA, Mario. Derecho del Trabajo I., México, Porrúa, 1985, pag. 75.

## B. LAS FUENTES DEL DERECHO DEL TRABAJO

Para hacer un análisis de las fuentes del derecho del trabajo, es necesario definir la palabra FUENTE, en dos formas:

La primera en sentido figurado, la palabra fuente proviene del latín fons, fontis, que significa, el manantial de agua que brota de la tierra, esto es el origen o principio de algo. En segundo lugar, en el campo del derecho, tiene tres clasificaciones y son: las fuentes formales, fuentes reales y fuentes históricas.

Partiendo de ésta clasificación es más sencillo ordenar las fuentes del derecho del trabajo, ya que éste contiene un conjunto de normas proteccionistas y reivindicadoras del artículo 123 Constitucional.<sup>25</sup>

Como primer clasificación se encuentran las fuentes formales: son aquellos procesos por medio de los cuales se crean las normas jurídicas.<sup>26</sup>

Esta fuente<sup>27</sup> está compuesta por varias etapas que

---

25. TRUEBA URBINA. op. cit. pag. 213.

26. DAVALOS, José. op. cit. pag. 75.

27. "Las fuentes formales son procesos de manifestación de normas jurídicas. Entendiéndose por la palabra Norma en dos sentidos: uno amplio y otro estricto: lato sensu aplicase a toda regla de comportamiento, obligatoria o no; stricto sensu

siguen cierto orden y deben cumplir con los supuestos.

Varios autores opinan que las fuentes formales del derecho son: la legislación (la ley), la costumbre, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la equidad.

En una segunda clasificación tenemos a las fuentes Reales y son aquellos factores y elementos que determinan el contenido de las normas jurídicas.

Ambas fuentes se relacionan, puesto que las reales proporcionan la sustancia, en tanto que las formales, otorgan a la sustancia una expresión adecuada.<sup>28</sup>

Como tercera clasificación tenemos a las fuentes Históricas, aplíquese a los documentos (como libros, inscripciones, papiros, escrituras, etc.), que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes.

Después, de haber analizado las fuentes del derecho en general y tomando en cuenta diversos criterios, se llega a la conclusión de que la fuente más importante para el derecho del

---

corresponde a la que impone deberes o confiere derechos". GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 37ª ed., México, Porrúa, 1985, pag. 4, 51.

28. DE LA CUEVA. op. cit. pag. 125.

trabajo son las formales.

De acuerdo con el artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo, considera en su párrafo a las fuentes formales, dentro del derecho del trabajo, señalando lo siguiente:

"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 de justicia social que derivan del artículo 123 de la Constitución, la Jurisprudencia, la Costumbre y la Equidad".

A pesar de señalar un orden jerárquico este artículo, el Maestro Néstor de Buen, hace una crítica, diciendo "que no hay un orden, ya que el principio que regula la materia laboral es el de que serán aplicables, en primer término las normas más favorables al trabajador, independientemente de su jerarquía".<sup>29</sup>

En consideración con este artículo, son fuentes del derecho del trabajo las siguientes:

- La Ley, La Constitución, los Tratados y la Ley Federal del Trabajo.
- La Analogía.

---

29. DE BUEN, Néstor. op. cit. pag. 409.

- Los Principios Generales que deriven de los ordenamientos anteriores.
- Los Principios Generales de Derecho.
- Los Principios Generales de Justicia Social que derivan del artículo 123 Constitucional.
- La Costumbre.
- La Equidad.

En seguida se hará una descripción de lo que significa cada fuente del derecho del trabajo.

Como primer paso se encuentra la Constitución es la norma fundamental del país, en ella se consagran los derechos mínimos que a su favor tiene la clase trabajadora y que habrán de respetarse; se denominan, en conjunto, garantías sociales, se contienen en el artículo 123.<sup>31</sup>

De esta manera la Constitución es un ordenamiento supra-estatal<sup>32</sup>; puesto que contiene actos de la voluntad del pueblo y normas supremas.

No nada más el artículo 123 habla de las relaciones de trabajo; sino nuestra Constitución, en diferentes artículos consagran disposiciones de trabajo, como son:

---

31. DAVALOS, José. op. cit. pag. 77

32. DE LA CUEVA, Mario. op. cit. pag. 128.

El artículo 5º dice: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le encomiende, siendo lícitos".

Esto quiere decir que a nadie se le obliga prestar un servicio en contra de su voluntad.<sup>33</sup>

También el artículo 32 habla en su párrafo I lo siguiente:

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del Gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadanos..."

Por último tenemos el artículo 73-X dice: que el Congreso tiene las facultades de expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123 Constitucional.

En esta ley se encuentra fundamentalmente reglamentado el artículo 123 constitucional. Así, se refiere el artículo 133 constitucional y el 6º de la Ley Federal del Trabajo que dice lo siguiente:

---

33. Cfr. DE BUEN L. NESTOR. Derecho del Trabajo, pag. 411 "Salvo el trabajo impuesto como pena; que fija como límite de duración de la relación de trabajo el de un año, en perjuicio del trabajador y que determine que la falta de cumplimiento del contrato de trabajo por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre la persona."

"Las leyes respectivas y los tratados celebrados y probados en los términos del artículo 133 de la Constitución serán aplicables a las relaciones de trabajo en todo lo que beneficien al trabajador, a partir de la fecha de la vigencia".

En el párrafo anterior, también se habla de una fuente importante como son los Tratados; y el artículo 133 Constitucional<sup>34</sup> son parte de la legislación laboral suprema del país.

En el artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo se dan los medios aptos para que los tribunales realicen la labor de integración de las lagunas que existan en la Legislación. Así es como se encuentra de ésta forma la Analogía, se puede definir de la siguiente manera:

"Es el recurso que por excelencia se utiliza para llenar los vacíos en la legislación, la ausencia de disposiciones para casos concretos; consiste en aplicar una norma que prevea un caso semejante al que se intenta regular y

---

34. El artículo 133 Constitucional dice: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados". CONSTITUCION POLITICA de los Estados Unidos Mexicanos, 92ª ed., México, Porrúa, 1991, pag. 121.

para el cual no exista disposición,..."<sup>35</sup>

Los principios generales que deriven de los ordenamientos anteriores, en este caso habla de los principios que se derivan de la Constitución, de la Ley, de sus reglamentos y de los tratados y, los principios que se deriven del artículo 123 Constitucional.

Los principios generales del derecho indican las ideas que informan y orientan a un determinado sistema jurídico.

La Jurisprudencia la definen como el conjunto de tesis sustentadas en las ejecutorias de los Tribunales Federales, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya funcionando en Pleno, o por conducto de sus Salas, o por medio de los Tribunales Colegiados de Circuito.<sup>36</sup>

En la ley de 1931, en su artículo 16, hacía referencia a la costumbre o al uso, ahora en nuestro sistema ya no se utiliza la palabra "uso", quedando la Costumbre como única fuente del derecho.<sup>37</sup>

---

35. DAVALOS, JOSE. op. cit. pag. 78.

36. Idem, pag. 79.

37. Cfr. DE BUEN NESTOR. pag. 420 señala: la costumbre es definida como un uso implantado en la colectividad y considerado por ésta como jurídicamente obligatorio...En materia laboral carece de alcance general y se reduce al ámbito de la empresa en que se ha producido.

De acuerdo con la Equidad, hace veinticuatro siglos, Aristóteles opinaba que lo "Equitativo, en efecto, siendo mejor que cierta justicia, es justo; y por otra parte, es mejor que lo justo no porque sea de otro género. Por tanto, lo justo y lo equitativo son lo mismo; y siendo ambos buenos, es, con todo, superior lo equitativo."

Ahora en nuestro siglo, la equidad, "Constituye un instrumento de quien debe de aplicar la ley".<sup>38</sup>

En relación con estas fuentes, existen otras fuentes formales especiales del derecho laboral y son:

El Contrato Colectivo. De acuerdo con la Ley Federal de Trabajo en su artículo 386 dice: "Contrato Colectivo de trabajo es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto, de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos".

Contrato-Ley. En el artículo 404 de la Ley Federal del Trabajo lo define "como un convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones

---

38. DE BUEN NESTOR. op. cit. pag. 421.

según las cuales debe prestarse el trabajo en una rama determinada de la industria, y declarando obligatorio en una o varias entidades federativas, en una o varias zonas económicas que abarquen una o más de dichas entidades, en todo el territorio nacional".

Reglamento Interior de Trabajo, La Ley Federal del Trabajo en su artículo 422 lo define como "el conjunto de disposiciones obligatorias para trabajadores y patrones en el desarrollo de los trabajos en una empresa o establecimiento".

El Laudo Constitutivo Colectivo. "Son las resoluciones emanadas de los Tribunales de Trabajo, Juntas de Conciliación y Arbitraje, en ocasión de los conflictos colectivos de carácter económicos que se someten a su conocimiento y solución, y cuyo laudo tiene como consecuencia el establecimiento de nuevas condiciones de trabajo...".<sup>39</sup>

C. SEPARACION DEL APARTADO "A" Y "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

A consecuencia de los movimientos suscitados en las Huelgas de Cananea, Río Blanco; la Revolución de 1910 y el Congreso Constituyente de Querétaro, dieron origen al artículo 123 Constitucional siendo este acontecimiento resultado del esfuerzo hecho por mucha gente; para lograr libertad y justicia

---

39. DAVALOS, José. op. cit. pag. 82.

social, el cual se mencionan en su apartado "A".

Sin embargo, el 7 de diciembre de 1959, se dió a conocer una iniciativa a la Cámara de Senadores por el Presidente de la República, donde se pedía reformar el artículo 123; para adicionar el apartado "B" del mismo artículo, de ésta manera se iban a incorporar a la Constitución los principios de protección para los trabajadores al servicio del Estado.

Dicha iniciativa persistía en que los trabajadores al servicio del Estado no estuvieran en las mismas condiciones que las personas que prestaban sus servicios a la iniciativa privada, puesto que estos últimos son productores para obtener por ese medio ganancias; en tanto, que los primeros también son productores para abastecer las necesidades del Estado. Esta clase de trabajo puede ser tutelado, por lo que se creía necesario incluir ese derecho dentro del artículo 123.

Se organizaron los Senadores Abelardo de la Torre Granjales, Juan Manuel Terán y Rodolfo Brena Torres, donde intervinieron para darle lectura a la iniciativa.

El Senador Abelardo realizó un análisis de la situación histórica de los trabajadores al servicio del Estado hasta el año de 1938 señalando lo siguiente:

"...que no obstante los ataques y críticas adversas que

recibió la promulgación del Estatuto, los veintiún años de vigencia habían ya puesto a la vista que únicamente sirvió para demostrar que sus impugnadores estaban equivocados, que nunca se alteró la paz, que no se estorbó al funcionamiento del Estado, y que el reconocimiento de los derechos y los deberes de los servidores públicos sirvió para el progreso y que en la medida en que las prestaciones y beneficios a los burócratas se robustecían, el rendimiento de éstos era más y mejor logrado".<sup>40</sup>

Dentro de la sesión estaba el Senador Terán Mata; él declara: "La figura jurídica del Estatuto si bien protegía a los trabajadores del Estado, solamente les daba eso, protección legal, pero que mejor que lograr para ellos una protección de mayor nivel, la constitucional, que los pondría al nivel de los demás trabajadores mexicanos".<sup>41</sup>

Por último está Rodolfo Brena Torres, él señala: "La importancia de la iniciativa, equiparable a la inclusión del artículo 123 en la Constitución, pues así se evitaría que algún funcionario con distinto sentido pudiera simplemente derogar el Estatuto; señalando las diferencias entre los obreros y los servidores públicos, de donde se derivan diferentes condiciones de trabajo y derechos también diferentes, aunque no menores".<sup>42</sup>

---

40. CANTON MOLLER. op. cit. pag. 77.

41. Ibidem, pag. 78.

42. Ibidem.

Al término de la Sesión se turnó la iniciativa a las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales y Primera de Trabajo, aprobando dicho dictamen el 10 de diciembre de 1959. Posteriormente cumpliendo con el procedimiento para su publicación.

El 21 de diciembre del mismo año, hubo una discusión ya que se quería modificar la fracción IX del apartado "B" señalando que el trabajador cesado podía optar entre la reinstalación o el pago de la indemnización y en la parte inicial suprimir la palabra "y empleados"; ya que se consideraba suficiente decir "trabajadores". Este dictamen fue aprobado el 23 de diciembre del mismo año.

La Cámara Revisora como la de Origen, el 8 de septiembre de 1960, contó los resultados de las Legislaturas Locales dando a conocer que la reforma Constitucional estaba aprobada. De este modo el 27 de septiembre de 1960 se declara reformado el artículo 123 constitucional, con la adición del apartado "B", pasandose al Ejecutivo para la promulgación, publicandose en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1960.

El texto quedó de la siguiente manera:

Artículo 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las

cuales regirán:

- A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo.
- B.- Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y los Territorios Federales y sus Trabajadores...".

Hubo un error en la publicación de dicho artículo en la fracción IV del apartado "B", se volvieron a reunir para reformar ésta fracción agregando las palabras "y en las entidades de la República". El 21 de septiembre de 1961 se declara reformado el artículo, apareciendo la reforma en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 1961.

A consecuencia de éste artículo, se elaboró la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1963.

**CAPITULO II**  
**CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO BUROCRATICO**

**A. NATURALEZA JURIDICA DE LAS RELACIONES DEL TRABAJO BUROCRATICO**

Este tema se enfoca directamente al apartado "B" del artículo 123 Constitucional, surgiendo la pregunta ¿cual es la naturaleza jurídica de las relaciones del trabajo burocrático que existen entre el Estado y sus Servidores Públicos?.

Por naturaleza se entiende que es el origen de algo, el principio, proceso y fin; la esencia de cada cosa.

Tomando en cuenta este concepto existen varias teorías que se refieren a la naturaleza jurídica de las relaciones de trabajo entre el servidor público y el Estado, las cuales se mencionaran de una manera general.

Varios tratadistas determinan la naturaleza jurídica de

las relaciones de trabajo, dentro de las teorías de derecho público, el Derecho Administrativo, siendo parte de éste, se apoya en la teoría del origen legal de la competencia de los funcionarios públicos. "La justificación de toda actuación del poder público es la ley, que es la creadora de toda la estructura administrativa y fija los caracteres y los límites de todos los órganos públicos. Todo órgano depende directamente de los términos de la ley que lo ha creado. Cualquier contravención a este principio nos interna en la teoría de los funcionarios de hecho".<sup>1</sup>

Los autores han sugerido varias teorías para definir las relaciones de trabajo entre el Estado y los servidores públicos, mencionando las siguientes:<sup>2</sup>

a) La que sostiene que es un acto unilateral del Estado. Teoría Unilateral;

b) La que afirma que es un acto contractual. Teoría Contractual;

c) La que lo considera como un acto condición. Teoría Mixta, y

d) La teoría del Estatuto Legal y reglamentario, que

---

1. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo T.I., 14ª ed., México, Porrúa, 1988, pag. 379.

2. Idem. pag. 380.

implica un acto materialmente administrativo; Teoría Estatutaria.

Como primer teoría tenemos a la Unilateral. Esta teoría sostiene que la relación del servicio se regula unilateralmente por el Estado y que no se requiere del consentimiento del agente público, porque se trata de una obligación impuesta por el orden público.

El maestro Serra Rojas le hace una crítica a ésta teoría, diciendo que no es aceptada dentro del régimen constitucional, porque de acuerdo con el artículo 5º constitucional en su párrafo Cuarto expresa lo siguiente:

"En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale".

Teoría Contractual. Esta teoría sostiene que la relación entre el Estado y sus trabajadores es una relación

contractual, en la que interviene la voluntad del Estado y la del propio trabajador. Ambas voluntades se subordinan al orden jurídico para definir su propia situación.

Los autores de derecho administrativo critican ésta teoría, porque consideran que la idea de "contrato" tomada en su forma tradicional, no se ajusta a este tipo de relaciones. No obstante, "la necesidad de que se genere una situación jurídica individual deriva de la función y carácter del contrato...éste constituye una institución establecida para satisfacer necesidades privadas de los hombres, y como esas necesidades y los medios de que los particulares disponen para darles satisfacción varían de caso, es natural que las consecuencias del contrato deban adaptarse a esa variabilidad, lo cual no se logra sino individualizando los efectos que produce".<sup>3</sup>

**Teoría del Acto Condición.** El acto condición deriva de la voluntad del Estado y del particular nombrado y del efecto jurídico que origina, o sea condicionar la aplicación a ese caso particular de las disposiciones legales preexistentes, que regulan la relación establecida.

**Teoría de Estatuto Legal y Reglamentario.** Las relaciones del Estado con sus trabajadores se regulan de manera estatutaria o reglamentaria. Los derechos y obligaciones de los

---

3. Ibidem, pag. 381.

empleados públicos se fijan en las leyes y reglamentos.

De acuerdo con ésta teoría, el Estado está facultado para vigilar y asegurar el interés general, también las ventajas de los propios servicios públicos.

El artículo 11º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece: "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".

Varios tratadistas están de acuerdo que las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores públicos eran de derecho público, ya que, su ámbito no se encontraba en el derecho laboral, sino dentro del Derecho Administrativo,<sup>4</sup> mencionando así, las obligaciones que tenía el empleado público frente a la sociedad, siendo parte y beneficio del mismo Estado. Por lo tanto, "a partir del 1º de mayo de 1917, cuando entró en vigor la Constitución, en México, dejaron de estar dentro del ámbito del derecho administrativo",<sup>5</sup> de esta manera fueron declarados los derechos sociales de los trabajadores en general, incluyéndose a los servidores públicos.

---

4. TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, 2ª ed., México, Porrúa, 1973, pag. 595.

5. TRUEBA URBINA. op. cit. pag. 596.

En el artículo 123 Constitucional, en sus dos apartados, son de distinta naturaleza jurídica, puesto que la "relación que une a los trabajadores en general con respectivos patronos, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquéllos 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 simplemente tutelado".<sup>6</sup>

El fin que persigue el apartado "A" es ciertamente económico, en base a que los sujetos de la relación laboral tiene una conciencia de clase desarrollada, con lo cual buscan satisfacer sus intereses, "los trabajadores, por la mayor cantidad y calidad de sus prestaciones y, los patronos, por el mayor aprovechamiento de la fuerza de trabajo que ocupan, para aumentar el rendimiento de su capital invertido".<sup>7</sup>

---

6. El Maestro Serra Rojas, nos habla de función pública "como el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores. Toda actividad estatal requiere de un personal administrativo eficiente e idóneo, para la atención de los servicios públicos y demás actividades del Estado". SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo T.I., 14ª ed., México, Porrúa, 1988, pp. 359 y 390.

7. DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I, México, Harla, 1985, p. 402.

En cuanto al apartado "B" el fin que persigue es de interés general, los servidores públicos son factor primordial para el buen funcionamiento del aparato gubernamental, dando como resultado, el efecto deseado por el Estado para lograr sus funciones como tutelador de interés social.<sup>8</sup>

#### 1. CONCEPTO DE DERECHO BUROCRATICO

El Derecho del Trabajo, como nueva rama jurídica de la Constitución, estudiado por varios tratadistas la elevan a la más alta jerarquía de la Ley fundamental, para acabar con la explotación que padecían los trabajadores y así poder alcanzar una calidad eminentemente social,<sup>9</sup> caracterizándose como dignificadora, protectora y reivindicadora de las personas que trabajan para otra.

Existen varias tendencias que se le ha dado al Derecho del Trabajo. Por ejemplo el Maestro Trueba Urbina está de acuerdo que se le llame Derecho Social definiéndolo como "El

---

8. Idem.

9. El Maestro Trueba Urbina nos dice: "Esta nueva disciplina no pertenece ni al derecho público ni al privado, que fue división dogmática entre nosotros antes de la Constitución de 1917: el nuevo Derecho Social, incluyendo en éste las normas de derecho económico, con sus correspondientes reglas procesales. Sin embargo, nuestra Jurisprudencia, equivocadamente, en alguna ocasión le llamó al artículo 123 estatuto especial de derecho público. Pese al criterio del más alto Tribunal de Justicia, el artículo 123 que integra el capítulo de la Constitución, titulado "Del Trabajo y de la Previsión Social", no es estatuto de derecho público ni privado, sino de derecho social, porque

conjunto de principios, instituciones y normas que en función de su integración protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles".

El Maestro Mario de la Cueva, también define al Derecho Social como "los que se proponen entregar la tierra a quien la trabaja y asegurar a los hombres que vierten su energía de trabajo a la economía, la salud y su ingreso en el presente y, en el futuro, que haga posible un vivir conforme con la naturaleza, la libertad y la dignidad humanas".

De acuerdo con las definiciones anteriores, los tratadistas hablan directamente de lo que es el derecho del trabajo de una manera general, sin tomar en cuenta que el artículo 123 también está compuesto por el apartado "B" integrado por servidores públicos. No hay una definición específica del derecho burocrático, únicamente hacen un estudio de como se originó la burocracia, como se fue desarrollando en la historia, hasta llegar a nuestra época.

Las actividades que realizan los empleados públicos dentro del Estado son conocidos como burocráticas, el término "Burocrata" derivado de "Burocracia" o "Burocrático" se usa de

---

las relaciones que de él provienen no son de subordinación que caracterizan al derecho público ni de coordinación de intereses entre iguales que identifican al derecho privado". TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo, 4ª ed., México, Porrúa, 1977, p. 116.

una manera peyorativa de un grupo de personas lentas y complicadas. "En sentido general la burocracia alude a la clase social que integran los funcionarios y empleados públicos".<sup>10</sup>

En el siglo XVIII, en Francia, nació la expresión llamada burocracia que era designada a las oficinas gubernamentales.<sup>11</sup>

En México, siempre ha existido la burocracia, desde tiempos de los aztecas y los mayas; en la época de la Colonia, en la etapa de la Independencia, de la Reforma y la Revolución. Para que se diera la relación entre el Estado y las personas que le servían, tenían que ser seleccionados por los propios soberanos, para que ellos pudieran atender sus intereses. Conforme iba pasando el tiempo los servidores del Estado sabían que su empleo no era seguro; ya que eran nada más eventuales; como resultado carecían de protecciones personales y de estabilidad, originándose la defensa entre los mismos trabajadores. Cada nuevo Jefe o Gobernante nombraba a sus colaboradores, de ésta manera las personas no podían ocupar puestos permanentes.

---

10. SERRA ROJAS, op. cit. p. 361.

11. "parece ser que el término deriva de la raíz latina, tal vez también tomada del griego "Burros", que significa un color oscuro; durante el siglo XVIII en Francia las oficinas de los escribanos se cubrían con una tela oscura "Bura", de donde vino el llamar a las más importantes "Bureau". Parece ser que algún Ministro Francés utilizó la palabra "bureaucratie" para designar a las oficinas gubernamentales y desde allí se generalizó el uso

En la época de la Reforma surgieron algunos beneficios para los servidores públicos y sus familias; sin tomar en cuenta su trabajo, quedando nuevamente inestable. No existía ninguna disposición relacionada con los servicios de los empleados públicos; estos eran regidos por el Derecho Administrativo, como consecuencia, las relaciones de trabajo estaban subordinadas a las disposiciones de éste Derecho. En 1925 aparece una organización oficial al servicio de los burócratas,<sup>12</sup> la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro.

En septiembre de 1932 el General Abelardo L. Rodríguez, dicta un acuerdo donde establecía que los empleados del Poder Ejecutivo no fueran removidos de su cargo, sino por justa causa. Originándose de ésta manera, un antecedente para la promulgación de un Estatuto Jurídico.

El Presidente Gral. Rodríguez, mostró interés por la situación que pasaban los empleados públicos, dictando un acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1934.

De acuerdo con los hechos que se venían suscitando, el General Lázaro Cárdenas Presidente Constitucional, logra que se

---

al mundo en general". CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático, 2ª ed., México, Pac., p. 70.

12. *Ibidem*, p. 72.

presente ante el Congreso de la Unión una iniciativa de Estatuto para los trabajadores que prestan servicios al Estado. Después de haberse discutido dicha iniciativa por la Cámara de Diputados y Senadores, el Estatuto Jurídico fue promulgado por el Presidente Cárdenas, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1938. De ésta manera, los trabajadores al servicio del Estado obtenían el reconocimiento de sus derechos laborales.

Las relaciones que habían entre el Estado y sus empleados dió lugar a una Jurisprudencia, elevando los derechos de la burocracia a nivel Constitucional, al crearse el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, como se dijo anteriormente, la Ley Federal del los Trabajadores al Servicio del Estado fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963.

## 2. CONCEPTO DE RELACION LABORAL

En el artículo 20, párrafo I de la Ley Federal del Trabajo, regulado por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional, menciona lo siguiente: "Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona mediante el pago de un salario".

Tomando en cuenta ésta definición aparecen los

siguientes elementos:

- a) El Subjetivo (patrón y el trabajador);
- b) El Objetivo (prestación de un trabajo personal subordinado y pago de un salario).

En este mismo artículo el párrafo II, menciona lo que es un contrato individual de trabajo: "Cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario".

Al prestarse un servicio a otra persona, dá origen a la relación laboral, "puede existir relación de trabajo sin que exista previamente un contrato de trabajo..."<sup>13</sup> Sin embargo, se han creado obligaciones entre ambos, el patrón y el trabajador, estos constituyen los elementos de la relación laboral.

La relación laboral que existe entre el Estado y sus empleados públicos, es de una manera diferente, porque no puede existir un contrato, puesto que no participa, ni interviene el servidor público en las condiciones que se le imponen para trabajar. "Para precisar la posición del empleado público, es necesario entender que su relación de trabajo no lo liga a un patrón particular y que en último análisis, aunque aparezca

---

13. DAVALOS, José. op. cit. p. 105.

como patrón el Gobierno o el Estado, estos últimos son representantes del pueblo, quien paga sus sueldos con el producto de los impuestos y al que le sirven por medio de su trabajo...".<sup>14</sup>

En el gobierno existen en forma especial un documento, que es denominado "NOMBRAMIENTO", éste es emitido por funcionarios autorizados, dentro de los ordenamientos por la Ley Orgánica relativa y por el Presupuesto de la dependencia de que se trata. Su existencia es necesaria, obligatoria y esencial, para que se pueda establecer la relación entre los servidores públicos y el Estado.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sí nos habla de una relación laboral, el artículo 2º menciona lo siguiente:

"Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación".

Podemos concluir que la relación de trabajo burocrático, es aquella que se establece entre el titular de una

---

14. GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo, 13ª ed., México, Porrúa, 1983, p. 508.

dependencia como representante del Estado-Patrón y el servidor público, prestando éste un servicio; a cambio de una retribución económica.

De éste concepto se desprenden tres elementos importantes de una relación laboral burocrática, y son:

- a) El Titular de la dependencia (como representante del Estado-Patrón).
- b) El Servidor Público (prestador de un servicio).
- c) A cambio de una retribución económica.

#### a. PATRON

La persona que recibe los servicios de otra tiene diferentes denominaciones como: empleador, patrono, patrón, empresario y de acuerdo con estos términos, la Ley Federal del Trabajo define al patrón, en el artículo 10, párrafo I, de la siguiente manera: "Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores".

De ésta definición se desprenden dos elementos:

1. El patrón puede ser una persona física o moral; y
2. Es quien recibe los servicios del trabajador.

La palabra patrón proviene del Latín pater orus, que significa carga o cargo del padre.<sup>15</sup> El nombre se le daba a las

---

15. BRIGENO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo,

personas que poseían una obligación protectora con respecto a otras, por ejemplo los patricios con relación a los plebeyos; los padres con sus hijos. Esta raíz parte de un supuesto de protección "sin embargo con el tiempo se desvirtuó, hasta llegar a considerar al patrón como un explotador de servicios".<sup>16</sup>

Por lo tanto se dice que el patrón es el beneficiario por la actividad que desempeña el trabajador, como resultado el trabajador recibe la retribución del servicio que presta.

En el Derecho burocrático, como se ha venido desarrollando, el Estado es el patrón cuando emplea el servicio de los trabajadores para la realización de sus propios fines, dicha relación se rige por la legislación burocrática.

El Estado-Patrón está compuesto de la siguiente manera:<sup>17</sup>

- a) El poder Ejecutivo Federal, a través del Presidente de la República y sus secretarios, siendo éstos los Jefes de las Unidades Burocráticas.
- b) Las Cámaras de Diputados y los Senadores;
- c) La Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Jueces de Distrito.

---

México, Harla, 1985, pag. 154.

16. Ibidem.

17. TRUEBA URBINA. op. cit. pag. 607.

La Ley Burocrática en el artículo 1º expresa quienes son también patrones estatales:

"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 Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil "Maximo Avila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos".

De esta manera, la relación de trabajo se entiende entre el titular de la Institución de Gobierno y el empleado público, de acuerdo con el artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Podemos concluir, el Estado como patrón no persigue un fin económico, sino más bien su objetivo es controlar la convivencia de los componentes de la sociedad.

b. TRABAJADOR

Otro sujeto importante de la relación laboral, es el trabajador, ésta persona que presta un servicio a otra también se le ha denominado como obrero, jornalero y asalariado.

La Ley Federal del Trabajo, nos dá una definición de lo que es trabajador, en el artículo 8º menciona lo siguiente:

"Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

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

Sin embargo, esta definición corresponde a todos los trabajadores comprendidos por la Ley Federal del Trabajo, regulado por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional; respecto a los trabajadores al servicio del Estado, el Maestro Trueba Urbina señala el siguiente comentario:

"Es de la más justificada ética gubernativa proteger a los servidores del Estado, porque independientemente de la función que ejercen, constituyen, además un grupo humano muy importante para fines de política electoral; es verdad también que la libertad sindical y política del burócrata es relativa,

puesto que no puede apartarse de la norma que señala su jefe; sin embargo, los líderes luchan por sus compañeros y la masa goza de tutela asistencial y médica, así como de pensión, descanso y otros beneficios de sus labores y de cierta estabilidad en sus empleados; todo lo cual está incluido en el ordenamiento jurídico, en vía de superación práctica. Y que sea para bien de los empleados y para el mejoramiento de los servicios públicos".<sup>18</sup>

La definición de trabajador también nos la da la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el artículo 3º señalando lo siguiente:

"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".

Esta definición menciona dos tipos de trabajadores, los que adquieren esa calidad por virtud del nombramiento y la que adquieren por figurar en las listas de raya; en tanto que el artículo 12 de la misma Ley, se refiere a los trabajadores por obra determinada o por tiempo fijo.

Los trabajadores se dividen en dos grupos:

- Los de base, que serán inamovibles.

---

18. TRUEBA URBINA. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, pag. 596.

- Los de confianza, contenidos en el artículo 5º de la Ley Burocrática.

En los capítulos siguientes se hará un análisis de las clases de trabajadores que existen al servicio del Estado, principalmente incluyendo al personal que desempeña sus labores en la Secretaría de Salud.

**B. INTERPRETACION DE LOS ARTICULOS 3º, 4º Y 7º DE LA LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO**

Es importante el análisis de los artículos 3º, 4º y 7º de la Ley Burocrática, ya que estos artículos sirven de base para el estudio de los siguientes capítulos.

El artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala lo siguiente:

"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 acuerdo con éste artículo, menciona por una parte la definición de lo que es trabajador, también nos habla de los servidores públicos que figuran en las listas de raya como trabajadores temporales, estos trabajadores prestan sus servicios para obra determinada o tiempo fijo.<sup>19</sup>

19. Entendiéndose por obra determinada aquéllos cuyos efectos

En este artículo, lo que más nos interesa es precisamente los trabajadores a listas de raya, ya que son considerados como de base, según la ley con las mismas obligaciones y prestaciones que les otorgan.

Es conveniente mencionar que el objetivo del estudio de éste artículo es precisamente proponer que se deroguen las disposiciones relativas a los trabajadores de listas de raya, tanto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como en las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud.

En cuanto al artículo 4º de la Ley Burocrática, menciona lo siguiente:

"Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base".

Este artículo se refiere a dos clases de trabajadores, los de confianza y de base, en el artículo 123, apartado B, fracción XIV Constitucional, expresa que "la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, las personas que los desempeñen disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social". El artículo

---

cesan al concluir la obra que motivó su expedición; y por tiempo fijo aquéllos que dejan de tener efectos en la fecha que se determina en el mismo. SECRETARÍA DE SALUD. Compilación de la Regulación Laboral Interna de la Secretaría de Salud, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1991-1994, pag. 23.

5º de la Ley Burocrática también nos dice quienes son los trabajadores de confianza.

Respecto a los trabajadores de base, nos habla el artículo 6º de la misma ley. Varios autores, entre ellos el maestro Serra Rojas, hace una clasificación de los servidores públicos:<sup>20</sup>

- Primer grupo: Trabajadores sometidos a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, y trabajadores sometidos a la Ley Federal del Trabajo.

- Segundo grupo: trabajadores de base y trabajadores de confianza.

- Tercer grupo: Trabajador definitivo, interino, provisional, por obra determinada o a tiempo fijo.

- Cuarto grupo: Trabajador de Presupuesto fijo y trabajador supernumerarios.

- Quinto grupo: Trabajadores con nombramiento, a listas de raya y trabajadores por contrato.

- Sexto grupo: Autoridades y órganos auxiliares.

La clasificación que hace la Ley Burocrática en el artículo 4º no menciona a los trabajadores a listas de raya, estos no están incluidos dentro de los trabajadores de confianza. Más adelante se verá como los trabajadores a listas

---

20. SERRA ROJAS, op. cit. pag. 369.

de raya son considerados como de base, pero no gozan de los mismos derechos, aunque sí cumplen con las mismas obligaciones que uno de base.

Por último tenemos el artículo 7º de la Ley Burocrática, éste se relaciona con los dos artículos anteriores, declarandose de la siguiente manera:

"Al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5º, la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación".

El Maestro Trueba Urbina menciona el siguiente comentario del artículo 7º, expresando lo siguiente: "Cuando en la disposición legal a que se refiere este artículo no se determina con precisión que el empleado es de confianza, se le deberá considerar como de base y por tanto sujeto al régimen de esta ley".

Nuevamente éste artículo hace mención de dos clasificaciones de trabajadores: los de confianza y los de base, de acuerdo con el comentario que hace el Maestro Trueba se puede decir que los trabajadores a listas de raya deberían de tener más bien el nombramiento de base, en lugar de listas de raya, ya que cumplen con los mismos requisitos para ingresar en cualquier Dependencia de Gobierno.

### CAPITULO III

#### TRABAJADORES A LISTAS DE RAYA DE LA SECRETARIA DE SALUD

Antes de iniciar con el estudio de los trabajadores a lista de raya de la Secretaría de Salud, es necesario hacer un breve análisis histórico de como se originó la Secretaría de Salud.

En la antigüedad los pueblos tenían una lucha constante en contra de las enfermedades, en ese tiempo no existían medicamentos necesarios para curarse, lo que ellos utilizaban era una medicina rudimentaria a base de hierbas, masajes, exorcismos, conjuros y magia, creyendo ellos en los espíritus malignos -antepasados enfurecidos o personas que se valían de brujos para dañar a otras personas-, de esta manera es como da comienzo a una medicina primitiva, pero no llegando a una salud completa, dando como resultado muchas muertes.

Conforme iba pasando el tiempo con la aparición de

grandes civilizaciones, se vieron en la necesidad de utilizar otra clase de medicinas con más propiedades curativas.

Los egipcios fueron los creadores de la profesión médica, que constaba de tres clases: los médicos, los cirujanos y los exorcistas, ellos decían que una de las maneras para curarse era la limpieza o aseo personal, siendo ésta una forma de protegerse contra las enfermedades.

Otra de las grandes civilizaciones era la de los griegos, ellos creían que los demonios eran los causantes de las enfermedades porque entraban por la boca, para evitarlas, comían muchos alimentos.

Uno de los médicos griegos más sobresalientes fue Hipócrates, llamado "El Padre de la Medicina", a él se le debe la implantación del método de la observación y del diagnóstico clínico, además, el estudio sobre las epidemias y la dieta en las enfermedades.<sup>1</sup>

En Roma se siguieron los estudios que se habían realizado en Grecia, de esta manera la medicina romana fue una repetición de la medicina griega. Uno de los médicos romanos más destacados era Galeno, quien hizo una recopilación y

---

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1989, pag. 554.

sistematización de todo el conocimiento anterior a él, teniendo vigencia su obra durante siglos.

La práctica de la medicina en la Edad Media, es esencial a la vida cristiana, siendo parte la medicina de la teología, los médicos son parte de la Iglesia llamados monjes y su objetivo principal de ese trabajo era la salvación del alma del enfermo.

En el renacimiento, la medicina avanza de tal manera que deja atrás los métodos que utilizaban otras civilizaciones, en ese tiempo la gente se preocupó más de los problemas que ocasionaban las enfermedades, pues la Iglesia ya no iba a intervenir en la medicina, sino más bien iba a ser un hombre de ciencia, el que conocería de los problemas respecto a las enfermedades.

Durante el siglo XVII, ya se habían hecho varios estudios sobre las enfermedades, pues el individuo no era el único interesado, también la sociedad llegó a preocuparse al grado de plantear la intervención del gobierno para darle una solución a dichos problemas de la salud.

México, pasaba por situaciones difíciles, ya que padecían inundaciones, lepra, fiebre amarilla, hambre y epidemias; de esta manera las medidas sanitarias no eran muy buenas; es así como: "La Ley de 21 de noviembre de 1831,

suprimió el Tribunal del Protomedicamento que había conocido de la salubridad pública durante la Colonia y se substituyó por la Facultad de Medicina del Distrito Federal...diversas Dependencias ejercieron competencia en la materia hasta el año de 1917, en que por disposición Constitucional se creó el Departamento de Salubridad.

"A su vez, desde la Colonia, fueron dictadas diversas disposiciones en materia de asistencia: en 1861, se encomendaron a la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación varias funciones asistenciales; por decreto del Congreso de la Unión de 31 de diciembre de 1937, se establece la Secretaría de Asistencia. Por decreto del 18 de octubre de 1943, se fusionaron la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad para crear la actual Secretaría de Salubridad y Asistencia, cuyas funciones fueron ratificadas en la ley de Secretarías y Departamentos de Estado".<sup>2</sup>

Con el decreto del 21 de enero de 1985, la Secretaría de Salubridad y Asistencia deja de llamarse así, para obtener el nombre de Secretaría de Salud (actualmente así denominada), es identificada con las siglas de la S.S.A., por el decreto del 17 de agosto de 1945, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de noviembre de ese mismo año.

---

2. FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal, México, Porrúa, 1979, p.p. 466 y 467.

El fundamento legal para que intervenga la Federación en asuntos de Salubridad, lo encontramos en el artículo 73, fracción XVI Constitucional; mencionando lo siguiente:

"El Congreso tiene Facultad:

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración y salubridad general de la República:

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país;

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República;

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país;

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

**A. CONDICIONES GENERALES DE LA SECRETARIA DE SALUD**

En cada empresa privada, el trabajo que se efectúa colectivamente necesita de un reglamento interno, así como en las Dependencias o entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, con el objeto de que los que intervienen en la relación laboral conozcan sus derechos y obligaciones tanto para el trabajador como para el patrón y sindicatos.

La relación laboral regida por el apartado "A" del artículo 123 constitucional, el Contrato Colectivo de Trabajo y el Reglamento Interior de Trabajo, son los instrumentos que contienen las condiciones bajo las cuales debe prestarse el trabajo, en el caso de los servidores públicos, son las Condiciones Generales de Trabajo las que rigen la relación jurídico-laboral que existe en cada Dependencia de Gobierno, con el objeto de prestar un mejor servicio siendo más eficaces, eficientes y productivos.

La diferencia entre el apartado "A" y "B" del artículo 123 constitucional consiste en que el Contrato Colectivo de Trabajo de una empresa regula la relación que existe específicamente entre el patrón y el sindicato o sindicatos; en tanto que las Condiciones Generales de Trabajo son fijadas por el Titular de la Dependencia o Entidad Paraestatal, tomando en cuenta la opinión del sindicato.

Por lo tanto, la Secretaría de Salud, también cuenta con un reglamento interno llamado **Compilación de la Regulación Laboral Interna de la Secretaría de Salud**, esto significa el compromiso que contraen con el pueblo de México, la propia Dependencia, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud y el personal sindicalizado.

El fundamento de dicha **Compilación** proviene de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, elaborada y revisada, con el objeto de garantizar un mejor ambiente laboral y así puedan gozar de todos los derechos y obligaciones que deben tener los trabajadores.

En conclusión, podemos decir que uno de los objetivos de ésta **Compilación de la Regulación Interna**, consiste en proporcionar a los trabajadores las normas, disposiciones y reglas que conforman las actividades de trabajo que realizan en la Secretaría de Salud, para que a través de su conocimiento comprendan la proyección que tienen en el ámbito laboral.

#### 1. **CLASIFICACION DE LOS TRABAJADORES DE LA SECRETARIA DE SALUD**

Antes de hacer la clasificación de los trabajadores de la Secretaría de Salud, es importante mencionar la clasificación que se desprende de la lectura de los artículos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de la

siguiente manera:

Artículos 3º, 4º y 12º:

- Trabajadores de base;
- Trabajadores de confianza;
- Nombramiento expedido;
- Trabajadores a lista de raya y
- Trabajadores Temporales. Que pueden ser por obra determinada y por tiempo fijo.

La Secretaría de Salud, en su Compilación de la Regulación Laboral Interna, en el Capítulo III de los Nombramientos y en los artículos 17 y 18, se desprende la siguiente clasificación de los trabajadores:

- Definitivos;
- Temporales que pueden ser:
  - a) Provisionales
  - b) Interinos
  - c) Por tiempo fijo
  - d) Por obra determinada y
  - e) Por figurar en listas de raya

Dentro de la misma Secretaría existe un documento muy importante que se utiliza como si fuera una especie de contrato, este documento se llama F.U.M.P. (Formato Unico de Movimientos de Personal), dicho formato sirve para saber la función que va a desempeñar el trabajador respecto a su trabajo, en la parte

superior derecha del F.U.M.P. se encuentra la clasificación del "Tipo de Trabajador", que es de la siguiente manera:

- Base
- Confianza
- Honorarios
- Interino
- Provisional
- Lista de Raya

También se debe de marcar con una X el tipo de movimiento que se va a efectuar, por ejemplo: si es de nuevo ingreso, reingreso, promoción, aumento, disminución, pensión alimenticia y datos personales. De ésta manera la misma Secretaría lleva un mejor control con el personal; como ejemplo tenemos el siguiente formato (Figura I).

De acuerdo con las clasificaciones mencionadas se tomará en cuenta principalmente a los trabajadores a lista de raya ya que es el objetivo del presente trabajo.

## 2. DE LOS NOMBRAMIENTOS

Cuando un trabajador ingresa a la Secretaría de Salud le expide un documento que se llama Nombramiento, pero antes de empezar con el estudio de este tema, es necesario definir lo que significa este.



"Nombramiento es el documento por el que se formaliza la relación jurídico-laboral entre el Titular de la Dependencia o el de los Servidores Estatales de Salud y los trabajadores al servicio de estos".<sup>3</sup>

La Compilación de la Regulación Laboral Interna de la misma Secretaría, en la Capítulo III de los Nombramientos, artículo 14 nos da otro concepto:

"Nombramiento es el acto en virtud del cual se formaliza la relación jurídico-laboral entre el Titular y el trabajador y por el que se obligan al cumplimiento recíproco de las disposiciones contenidas en el mismo, en la ley, en la presentes condiciones y las que sean al uso y a la buena fe".

De acuerdo con estas definiciones el Titular de la Secretaría de Salud expedirá los nombramientos por los cuales los trabajadores prestarán sus servicios, entregandose dicho documento al trabajador en el momento que hace posesión del puesto.

Dichos nombramientos deberán contener los siguientes requisitos:

I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y

---

3. SECRETARIA DE SALUD-OFICIALIA MAYOR, Normas y Procedimiento Administrativos de la Operación del Pago, México, Departamento de Imprenta y Reproducción, 1989, pag. 232.

domicilio;

II. Los servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible;

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

IV. La duración de la jornada de trabajo;

V. El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador; y

VI. El lugar en que prestará sus servicios.

En las Condiciones Generales de la Secretaría de Salud, en el Capítulo III de los Nombramientos, artículo 23 expresa lo siguiente: "Queda prohibido utilizar los servicios de personas que carezcan de nombramiento o que no se incluyan en listas de raya, así como meritorios. Aquéllos que violen estas disposiciones, se harán acreedores a las sanciones correspondientes, sin perjuicio de las denuncias que se formulen en su contra".

En conclusión, de acuerdo con las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud, ningún trabajador podrá empezar a prestar sus servicios si previamente no se le ha expedido el nombramiento correspondiente. Como ejemplo de nombramiento se incluye dicho formato (Figura II).

## B. DE LOS DERECHOS ESCALAFONARIOS



Este tema es muy importante, porque por medio del escalafón los trabajadores pueden mejorar en cuanto a su trabajo y así incrementar su salario, con la ventaja de no perder los derechos de antigüedad en el servicio.

El maestro Miguel Cantón define el escalafón de la siguiente manera: "Es una lista de trabajadores al servicio del Estado, en la que consta además por supuesto de su nombre, datos relativos a la prestación del servicio, su antigüedad y su capacidad y cumplimiento".<sup>4</sup>

En cuanto a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su capítulo I del Escalafón, artículo 47 define al escalafón de ésta manera:

"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".

Los trabajadores al servicio del Estado también tienen derecho ha mejorar y pueden intervenir en los concursos de escalafón<sup>5</sup> obteniendo un mejor ascenso, cumpliendo con los

---

4. CANTON MOLLER. Derecho del Trabajo Burocrático, pag. 118.

5. En el Reglamento de Escalafón de la Secretaría de Salud, en el artículo 10º nos define lo que es concurso: "Es el procedimiento por medio del cual, habiéndose cumplido los requisitos de la convocatoria llevada a cabo la evaluación de los factores, se determina el movimiento escalafonario de los trabajadores".

requisitos que exige la ley, en éste caso la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 48 manifiesta que podrán participar los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior.

Las autoridades deberán tomar en cuenta los factores para estimular a los trabajadores por su desempeño y productividad en el trabajo, de acuerdo con la Ley Burocrática en el artículo 50 menciona los siguientes factores escalafonarios:

I. LOS CONOCIMIENTOS. Es la posesión de los principios teóricos y prácticos que se requieren para el desempeño de una plaza.

II. LA APTITUD. Es la suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y la eficiencia para llevar a cabo una actividad determinada.

III. ANTIGUEDAD. Es el tiempo de servicios prestados a la dependencia correspondiente, o a otra distinta cuyas relaciones laborales se rijan por la Ley Burocrática.

IV. DISCIPLINA Y PUNTUALIDAD.

Además de la Ley, en el Reglamento para evaluar y estimular al personal de la Secretaría de Salud por su productividad en el trabajo, en su artículo 5º menciona otros factores que son tomados en cuenta por las autoridades, y son:

a) EFICACIA. Es la capacidad y actividad de los

trabajadores, en forma individual o por equipo, para cumplir en el lugar y tiempo programados, con las metas y objetivos establecidos;

b) EFICIENCIA. Es la utilización racional de los medios y recursos de que disponen los trabajadores para alcanzar los objetivos programados en un tiempo y con economía de recursos.

c) INTENSIDAD. Es el grado de energía, colaboración y dedicación que debe poner el trabajador para lograr dentro de su jornada de trabajo y según sus aptitudes, un mejor desempeño de las funciones encomendadas;

d) CALIDAD. Es el conjunto de propiedades que debe aportar el trabajador a sus labores tomando en cuenta la pulcritud y prestación, en el ejercicio de sus conocimientos y aptitudes;

e) DILIGENCIA. Es el esmero, cuidado, disposición, prontitud e iniciativa con que el trabajador desarrolla sus funciones.

f) RESPONSABILIDAD. Es el cumplimiento de deberes en el desarrollo de las funciones que tiene asignadas el trabajador, en base a lineamientos de actuación establecidos.

g) ASISTENCIA. Es la concurrencia y prestación habitual de los trabajadores al desempeño de sus funciones, de conformidad con las jornadas, días y horarios de trabajo que determinan su nombramiento y las Condiciones Generales;

h) PERMANENCIA. Es la perseverancia de los trabajadores a través del desempeño ininterrumpido de sus funciones, con la intensidad y calidad requeridas, para el logro de una mayor

productividad dentro de sus jornadas de trabajo.

i) DISCIPLINA. Es la observancia manifiesta de los trabajadores a las disposiciones superiores en el desempeño de sus actividades.

j) PUNTUALIDAD. Es la presentación que a su debido tiempo hagan los trabajadores en su lugar de adscripción para el desarrollo de sus funciones, en los horarios que al efecto se les hayan asignado.

Estos factores serán calificados por medio de tabuladores o a través de los sistemas adecuados de registro y evaluación que señalen los reglamentos; como ejemplo se muestra la Cédula de Evaluación del Desempeño y Productividad (Figura III).

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; en el artículo 54 manifiesta que en cada Dependencia funcionará una Comisión Mixta de Escalafón, dicha comisión está integrada con igual número de representantes del titular y del sindicato, de acuerdo con las necesidades de la misma Unidad, quienes designarán un árbitro que decida los casos de empate. El mismo artículo menciona que en caso de no llegar a un acuerdo, la designación la hará el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en un término que no excederá de diez días y de una lista de cuatro candidatos que las partes en conflicto le propongan.

FIGURA 111

FORMATO DE CUESTA DE EVALUACION DEL DESEMPEÑO Y PRODUCTIVIDAD

DATOS DE IDENTIFICACION DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA

UNIDAD ADMINISTRATIVA: \_\_\_\_\_  
 DIRECCION DE AREA: \_\_\_\_\_  
 SUBDIRECCION DE AREA: \_\_\_\_\_  
 JEFEATURA DE DEPARTAMENTO: \_\_\_\_\_

N O M B R E D E L T R A B A J A D O R : \_\_\_\_\_

DATOS DE IDENTIFICACION DEL TRABAJADOR

NOMBRE: \_\_\_\_\_ B. F. C. N.: \_\_\_\_\_  
 CLASE Y CATEGORÍA FUNCIONAL: \_\_\_\_\_  
 JORNADA DE TRABAJO: \_\_\_\_\_ HORARIO: \_\_\_\_\_  
 DÍAS ECONÓMICOS SUSPENDIDOS EN EL MES: \_\_\_\_\_ INASISTENCIAS EN EL MES: \_\_\_\_\_  
 DÍAS DE VACACIONES EN EL MES: \_\_\_\_\_ LICENCIA POR MATERNIDAD: SI  NO   
 PRECATORIO ANUAL ESTABLECIDO PARA LABORES EN ÁREAS NO CENSO-REGISTRADAS: SI  NO   
 DÍAS SUSPENDIDOS EN EL MES POR LICENCIA CON O SIN CÓDIGO DE SUELO: \_\_\_\_\_  
 COMISION SINDICAL: SI  NO   
 COMISION CATEFRA CON O SIN ANEXO DE SUELO: SI  NO   
 LICENCIA POR CAUSA DE ELECCION POPULAR: SI  NO   
 LICENCIA POR PUESTO DE CONFIANZA EN LA SER: SI  NO   
 LICENCIA POR CAUSAS RESERVA MEDICA: SI  NO   
 LICENCIA POR EL SUSPENSO DE UNA BECA: SI  NO   
 AUTORIZACION DE TOLERANCIA DE UNA HORA DE GUARDERIA: SI  NO   
 RETARDOS CON TOLERANCIA EN EL MES: SI  NO   
 RETARDOS MENORES EN EL MES: SI  NI   
 RETARDOS MAYORES EN EL MES: SI  NO   
 HORAS DE SALIDA ANTICIPADAS EN EL MES: \_\_\_\_\_ ANOTACIONES EN EL MES: \_\_\_\_\_  
 ESTRAÑAMIENTOS EN EL MES: \_\_\_\_\_ NOTAS MALAS EN EL MES: \_\_\_\_\_  
 EL TRABAJADOR FUE SUSPENDIDO EN SUELO Y FUNCIONES EN EL MES: SI  NO

CALIFICACION DE LOS FACTORES

FACTORES	CALIFICACION (PUNTO)
EFICACIA	_____
EFICIENCIA	_____
ENTENDIDA	_____
SAZON	_____
DILIGENCIA	_____
RESPONSABILIDAD	_____
DISCIPLINA	_____
ASISTENCIA	_____
PUNTUALIDAD	_____
PERSISTENCIA	_____

V O T A S : \_\_\_\_\_  
 LUGAR, NOMBRE Y FECHA DEL EVALUADOR: \_\_\_\_\_

DETALLE DE LA COMISION DE EVALUACION PERMANENTE

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

NOMBRES Y FIRMAS DE LOS INTEGRANTES DE LA COMISION DE EVALUACION PERMANENTE

EL SECRETARIO TECNICO	EL DIRECTOR GENERAL O EQUIVALENTE	EL ASESOR DEL SECRETARIO DELEGADO
_____	_____	_____
LOS REPRESENTANTES DE LA SECCION (S) FUNCIONAL (ES)		
_____		
FECHA: _____		

Dichas convocatorias señalarán los requisitos y plazos para presentar las solicitudes de participación en los concursos y demás datos que requieran las Comisiones Mixtas de Escalafón. Las personas que quieran ocupar plazas vacantes deberán reunir los requisitos que exija la Secretaría.

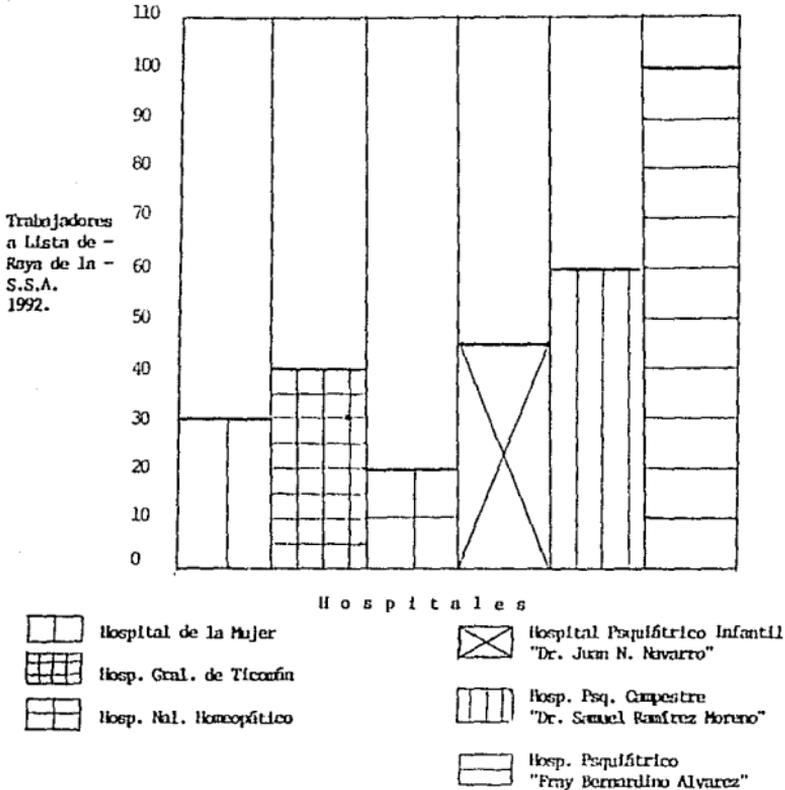
En caso de que se trate de vacantes temporales que no excedan de seis meses no podrán concursar escalafonariamente.

Uno de los principales problemas que existe en la Secretaría de Salud, es precisamente los trabajadores a listas de raya, puesto que ellos no pueden concursar en el escalafón, ya que la Ley Burocrática como las Condiciones Generales de Trabajo mencionan que únicamente participarán trabajadores de base. De acuerdo con este problema surge una serie de preguntas ¿Que sucede cuando un trabajador a lista de raya tiene más de tres años trabajando en la Secretaría de Salud?, ¿Ellos no tienen la posibilidad de ascender a un puesto y así poder percibir un mejor salario?. La Secretaría de Salud está compuesta por Hospitales, Jurisdicciones, Centros de Salud, Talleres en toda la República, pero tomaremos como ejemplo a 6 hospitales que se encuentran ubicados en el D.F., en donde podemos encontrar este tipo de trabajadores, (Figura IV).

En el Capítulo siguiente se detallará con mayor precisión los demás problemas que tienen dichos trabajadores, a efecto de que sean considerados de base y así puedan gozar de

todas las prestaciones y posteriormente se pueda derogar esta clasificación que otorga la Secretaría de Salud.

FIGURA IV



La gráfica nos muestra el número de trabajadores a lista de raya que existe en cada hospital.

### C. DE LOS PREMIOS, ESTIMULOS Y RECOMPENSAS

La Secretaría de Salud estimula a sus trabajadores por el desempeño y productividad en el trabajo, es así, como otorga premios, estímulos y recompensas.

Se entiende por Desempeño la realización de las actividades y funciones que deben desarrollar los trabajadores, de conformidad con el puesto que tienen asignado.

La Productividad es la relación entre los resultados obtenidos (bienes o servicios) y los factores o recursos utilizados en la producción, como son: maquinaria, equipo, tecnología e insumos, incluyendo tanto los recursos humanos como presupuestales y que mide la eficiencia con que se emplean los recursos en conjunto.

De acuerdo con las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud, en su Capítulo IX del Catálogo Institucional de Puestos con Indicadores Laborales, da los siguientes conceptos:

**PREMIOS.** Consiste en medallas que se otorgan a los trabajadores con motivo de su antigüedad, al cumplir 20, 25, 30, 40 y 50 años de servicios prestados a la Dependencia.

**ESTIMULOS.** Consisten en diez días de vacaciones

extrordinarias, sin pago adicional.

RECOMPENSAS. Consisten en el otorgamiento de gratificaciones en efectivo por la elaboración de trabajos, o investigaciones científicas de utilidad para la Dependencia, así como por el buen desempeño de las actividades encomendadas, en términos de la ley de premios, estímulos y recompensas civiles.

En las mismas Condiciones, en el Capítulo XVI de los Premios, Estímulos y Recompensas, artículo 206 menciona:

"Los Premios, Estímulos y Recompensas a que tendrán derecho los trabajadores serán los siguientes:

1. Medallas;
2. Diplomas o Constancias;
3. Notas Buenas;
4. Menciones Honoríficas;
5. Recompensas Económicas;
6. Estímulos Económicos;
7. Vacaciones Extraordinarias, y
8. Reconocimientos Económicos.

Se entiende por Medallas los premios que se otorgarán a los trabajadores, con motivo de su antigüedad al cumplir 20, 25, 30, 40 y 50 años de servicios prestados a la Secretaría.

Diplomas o Constancias. Son los reconocimientos que otorgará la Secretaría a sus trabajadores, conjuntamente con las

medallas, y cuando existan causas que así lo ameriten.

Notas Buenas. Son los estímulos de reconocimiento que por escrito otorgará la Secretaría al trabajador, con copia a su expediente personal y se concederán en los siguientes casos:

- I. Por puntualidad y asistencia en un trimestre natural;
- II. Por su asidua permanencia en el trabajo;
- III. Por su esmero, eficacia y productividad en el desempeño de trabajo, y
- IV. Por colaboración en trabajos extraordinarios al de su función, que representen incremento en la productividad de la Secretaria.

Menciones Honoríficas. Son los estímulos de reconocimiento que por escrito otorgará la Secretaría al trabajador, con copia a su expediente personal y se concederán en los siguientes casos:

- a) Por señalado esmero, eficacia, y productividad en el desempeño de las labores;
- b) Por acumular cuatro notas buenas en un año calendario.
- c) Por iniciativas que redituen en un incremento de la productividad en el servicio;
- d) Por intensa labor social llevada a cabo sin que con ello se efectue la productividad, y
- e) Por merecimientos especiales alcanzados en las ciencias y artes u otras ramas del saber humano, principalmente

en los aspectos que interesan a la Secretaría, siempre que estas actividades se desarrollen sin que con ello se afecte la productividad.

**Recompensas Económicas.** Comprenden la concesión de gratificaciones en efectivo como retribución por la elaboración de trabajos especiales, estudios o investigaciones científicas de utilidad para la Secretaría, de conformidad con la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles y con la normatividad que al efecto emita anualmente la Dependencia competente.

**Estímulos Económicos.** Son aquellos que otorga la Secretaría a sus trabajadores por su asistencia, puntualidad y permanencia en el trabajo, de conformidad con el Reglamento para controlar y estimular al personal de base de la Secretaría de Salud por asistencia, puntualidad y permanencia en el trabajo.

El monto de estos estímulos serán incorporados por la Secretaría, en los cheques federales de nómina quincenal de que se trate, en términos del Reglamento mencionado, asimismo, se otorgarán a los trabajadores estímulos económicos por su desempeño y productividad en el trabajo, en vales de despensa.

También la Secretaría otorga a los trabajadores un estímulo económico se instituye como el día del trabajador de la Secretaría de Salud, el quince de octubre de cada año, dicho estímulo económico será cubierto en vales de despensa por la

cantidad de \$ 65,000.00 pesos.

Vacaciones Extraordinarias. Son los estímulos que otorgará la Secretaría a sus trabajadores, de conformidad con los lineamientos que anualmente emita la Dependencia competente.

Reconocimientos Económicos. Son las retribuciones que a través de la entrega de vales de despensa, se hace a aquellos trabajadores que han desarrollado sus labores en la Secretaría, durante 20, 25, 30, 40 o 50 años de antigüedad efectiva.

Tienen derecho a recibir premios, estímulos y recompensas única y exclusivamente los trabajadores de base, trabajadores de base que apoyan a servidores públicos de Mandos Medios, trabajadores de Confianza con funciones técnico-operativas y trabajadores de Confianza-ley, según el Catálogo Institucional de Puestos con Indicadores Laborales.

En concordancia con lo anterior, los trabajadores a lista de raya quedan excluidos para recibir premios, estímulos y recompensas, ya que no se encuentran dentro del Catálogo Institucional de Puestos con Indicadores Laborales; sin considerar su esmero, eficacia y productividad en el desempeño de sus labores, quedando desprotegidos y excluidos de los beneficios anteriormente mencionados, por lo tanto, los trabajadores en cuestión deberían incluirse dentro de la clasificación de los trabajadores de base, a fin de que cuenten

con los mismos derechos.

Para mayor abundamiento, se ratifica la idea anterior, el comentario que realiza el Maestro Alberto Trueba Urbina en relación al artículo 7º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual consigna lo siguiente:

"Cuando en la disposición legal a que se refiere este artículo no se determina con precisión que el empleado es de Confianza, se le deberá considerar como de base y por tanto sujeto al régimen de esta ley".

#### D. PERSONAL INTERINO, PROVISIONAL Y DE CONFIANZA

Dentro de la clasificación de los trabajadores de la Secretaría de Salud, se encuentra el personal Interino, Provisional y de Confianza.

Los Interinos son aquellos que van a ocupar puestos vacantes hasta por seis meses.

Estos trabajadores pueden cubrir las vacantes generadas por licencias sin goce de sueldo hasta por seis meses. En ese tiempo, ellos no pueden crear derechos escalafonarios, como lo dice el artículo 48 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: "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".

Dichos trabajadores son considerados como temporales, pero si estos cubren los seis meses un día y más de una vez una plaza de base, gozarán de la preferencia establecida en la fracción I del artículo 43 de la Ley Burocrática, dice:

"Son obligaciones de los Titulares a que se refiere el artículo 1º de esta Ley:

I. Preferir, en igualdad de condiciones de conocimientos, aptitudes y de antigüedad, a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieren; a quienes representen la única fuente de ingreso familiar...".

En relación con las plazas 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.

El personal Provisional es aquel que va a cubrir un puesto vacante mayor de seis meses.

En caso de vacantes temporales provisionales y para ocupar plaza de base con nombramiento definitivo, los trabajadores podrán ser nombrados por dictamen de la Comisión Auxiliar Mixta de Escalafón que corresponda o a propuesta de la bolsa de trabajo del Sindicato, en la proporción y términos que

señala el artículo 62 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el estudio respecto al escalafón se debe realizar por el Titular de la Dependencia, tomando en cuenta la opinión del Sindicato.

El artículo 64 de la misma Ley sigue mencionando: "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".

Otra clasificación importante de la Secretaría de Salud, son los trabajadores de Confianza, pero antes de empezar con el estudio de estos trabajadores, es importante mencionar lo que dice la Ley Federal del Trabajo.<sup>6</sup>

---

6. Cfr. GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo, pag. 509, menciona que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 5º, determina quienes son de Confianza, "pero la ley omitió señalar un criterio general que estableciera las características de un puesto de confianza y para ello tendríamos que recurrir a la Ley Federal del Trabajo, como supletoria, carácter que le da el artículo 11º, lo cual es delicado, dado el sistema diferente en que esta materia siguen ambas legislaciones".

Como apoyo a este comentario que hace el maestro Euquerio, a continuación se presentarán las siguientes Jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la

Varios autores critican el concepto de los trabajadores de confianza, el maestro José Dávalos, dice: "En la ley no se encuentra un concepto definido de lo que se debe entender por trabajador de confianza, pero señala algunos elementos en función de los cuales se puede llegar a determinar cuándo se está en presencia de una función de confianza, datos que se localizan en el artículo 9º".<sup>7</sup>

Como no existe una definición en la Ley Burocrática de lo que es un trabajador de confianza, sino nada más nos dice quienes son, tomaremos como ejemplo la definición que nos proporciona la Ley Federal del Trabajo.

El artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo menciona

---

Nación, Tomo VII Laboral, 1980-1985. pag. 562 y 566.

**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, CALIDAD DE LOS.**—La supletoriedad a que se refiere el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado opera en aquellos casos en que no se encuentre previsto en dicho Ordenamiento disposición directa o exista laguna, por tanto, como la calidad de confianza de un trabajador al Servicio del Estado, dependiente de que el puesto sea uno de los enunciados expresamente con tal categoría por el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, o bien, por cualquier otro instrumento legal posterior que así lo determine, no existe la posibilidad de aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.

**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.**—El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un sueldo injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, apartado "B", sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del Régimen de Seguridad Social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.

7. DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I, México, Porrúa, 1985, pag. 95.

la categoría y funciones de un trabajador de confianza:

"La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto.<sup>8</sup>

Son funciones de Confianza las de Dirección, Inspección, Vigilancia y Fiscalización, cuando tengan carácter general, y los que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento".

El Maestro Mario de la Cueva, también comenta que "los empleados de confianza son los que intervienen en la dirección y vigilancia de una negociación y que, en cierto modo, substituyen al patrón en algunas de las funciones propias de éste".<sup>9</sup>

En cuanto a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el artículo 5º declara quienes son trabajadores de Confianza:

"Son trabajadores de confianza:

---

8. Cfr. DAVALOS, José, op. cit. pag. 96, comenta: "esto significa que es por la función misma que se determina esta clase de trabajo, y no por la voluntad del patrón que, en forma arbitraria deseara imponer tal calidad, en todo caso es facultad del trabajador acudir ante las autoridades laborales correspondientes para que diluciden si se trata o no de una actividad de confianza, pues se trata de una presunción *juris tantum*".

9. DE LA CUEVA, Mario. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo T.I., 8ª ed., México, Porrúa, 1982, pag. 155.

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera de 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 confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización exclusivamente a nivel de las jefaturas y subjefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando 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 y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Areas de Auditoría.

e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g) Investigaciones científicas, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se le lleve a cabo.

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

i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.

j) Los Secretarios particulares de: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del

Distrito Federal.

1) 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 no pueden formar parte en los sindicatos. Cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza, quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales.

Los trabajadores de confianza de la Secretaría de Salud se registrarán por las disposiciones que señala la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Después de haber analizado a los trabajadores interinos, provisionales y de confianza; es importante definir a los trabajadores a lista de raya, objeto de este trabajo.

La Ley y las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría, no proporcionan un concepto de dichos trabajadores, pero los podemos definir de la siguiente manera:

"Son aquellos trabajadores que prestan sus servicios en forma permanente, parecidos a los de base, en razón de que sus obligaciones son iguales, pero difieren en sus derechos, ya que estos son limitados".

Los trabajadores a lista de raya gozan de los siguientes derechos:

I. Recibir los salarios correspondientes por el desempeño de sus labores.

II. Si tienen más de seis meses laborando, gozarán de dos

períodos anuales de vacaciones, de diez días hábiles cada uno, percibiendo una prima vacacional de un treinta por ciento, sobre el sueldo que el corresponde durante dichos períodos.

III. Por cada cinco días de trabajo disfrutarán de 2 días de descanso continuos, de preferencia sábados y domingos, con goce íntegro de su salario.

IV. Tienen derecho a un aguinaldo anual, el cual deberá pagarse en un 50% antes del 15 de diciembre y el otro 50% a más tardar el 15 de enero, y que será equivalente a 40 días de salario cuando menos.

V. Servicio Médico y Maternidad.

VI. Seguro de vida colectivo de la Aseguradora Hidalgo;

VII. Licencia con goce de sueldo prepensionaria;

VIII. Prima Quinquenal. Se fija por cada cinco años de servicios efectivos prestados en el Gobierno Federal.

IX. Prima Dominical. Es la retribución de pago adicional del 25% de sueldo tabular de un día, como parte de su jornada normal o extraordinaria labore los domingos.

X. Ser tratados en forma atenta y respetuosa por sus Superiores, iguales o subalternos.

En el siguiente capítulo se hará una comparación de derechos y obligaciones de los trabajadores de base y los de lista de raya.

**CAPITULO IV**  
**CONSIDERACION DE LOS TRABAJADORES A LISTAS DE RAYA**  
**PARA OCUPAR PUESTOS DE BASE**

En el presente Capítulo se estudiará a los trabajadores de base, así como los trabajadores a listas de raya, se hará una comparación de los derechos y obligaciones que gozan cada uno de estos trabajadores, también se propondrá la basificación a los de lista de raya.

**A. TRABAJADORES DE BASE**

En el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, están regulados los trabajadores de base, igualmente en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 6º menciona:

"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".

El comentario que hace el maestro Trueba Urbina, respecto a este artículo es el siguiente: "Se establece en forma absoluta la inamovilidad de los trabajadores de base...La inamovilidad no tendrá más límite que el cese justificado del trabajador, en los términos previstos por el artículo 46 de esta Ley. En caso de que la situación del burócrata sea objeto de interpretaciones contradictorias entre el Titular y el trabajador, deberá aplicarse el principio de derecho del trabajo: En caso de duda, debe prevalecer la interpretación más favorable al trabajador".

Estos trabajadores también deberán cumplir con los requisitos que señalan las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud, para ingresar a dicha Dependencia.

En el Capítulo II de los requisitos de Admisión y Designación de la Ley arriba mencionada, en el artículo 9º declara cuales son los requisitos de admisión:

- I. Ser mayor de 16 años;
- II. Presentar solicitud en forma oficial que al efecto se determine;
- III. Ser de nacionalidad mexicana;
- IV. Los mayores de 18 años, deberán acreditar que han cumplido o que están cumpliendo con el Servicio Militar Nacional;
- V. Tener la escolaridad o los conocimientos y cubrir

los requisitos específicos que señalan los catálogos correspondientes;

VI. Poseer buena salud y no tener impedimento físico o mental para el trabajo, lo que se comprobará con los exámenes en la forma que prevenga este ordenamiento; y

VII. Además de los anteriores requisitos, los aspirantes deberán sustentar y aprobar los exámenes que a juicio de la Secretaría estime necesarios para el desempeño del puesto.

Si se trata de profesionales, además de los requisitos generales, deberán presentar los siguientes documentos:

- Presentar copia del título expedido por alguna Institución educativa legalmente autorizada; y
- Copia de cédula de ejercicio profesional expedida por la Dependencia competente.

Todos los trabajadores al ocupar el puesto correspondiente, deberán firmar su nombramiento y acreditar estar inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes.

Después de haber mencionado los requisitos para ingresar a la Secretaría de Salud y definir a los trabajadores de base, se pasará a analizar los derechos que tienen estos.

#### 1. IGUALDAD DE DERECHOS DE LOS TRABAJADORES A LISTAS DE RAYA Y DE BASE DE LA SECRETARÍA DE SALUD

En éste tema, hablaremos de la igualdad de derechos que

tienen los trabajadores de la Secretaría de Salud, es decir, se hablará del equilibrio o ecuanimidad de derechos que debe de existir entre los trabajadores a lista de raya y los de base. Los derechos que les corresponden a los trabajadores, los encontramos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como en las Condiciones Generales de trabajo de la Secretaría de Salud, en su Capítulo XII de los derechos, obligaciones y prohibiciones de los trabajadores.

Sin embargo, en el Capítulo anterior se mencionó de una manera general los derechos que tienen los trabajadores a lista de raya, ahora por lo que corresponde a los trabajadores de base en cuanto a sus prestaciones conforme a la Ley y las Condiciones Generales de trabajo, son más determinadas y en mayor cantidad para este tipo de trabajadores.

El tipo de contratación que tienen los trabajadores a lista de raya se realiza con cargo a la partida presupuestal 1202 (sueldos compactados al personal eventual)<sup>1</sup>, en tanto que los trabajadores de base les corresponde con cargo a la partida presupuestal 1104 (sueldos compactados), estas claves presupuestales aparecen en el talón de pago de cada trabajador.

---

1. Dirección General de Administración Federal, Dirección de Operación y Pagos. Normas y Procedimientos Administrativos de la Operación del Pago, México, Depto. de Imprenta y Reproducción, 1989, pag. 101.

Los trabajadores de nuevo ingreso 1104 (cubriendo plaza de base) desarrollan actividades que los trabajadores 1202 (listas de raya) también realizan, radicando la diferencia en que estos últimos han desempeñado esas funciones durante mucho más tiempo, con una mejor exactitud, mayor rapidez y eficiencia, lo cual ha conseguido con el tiempo y la práctica, como ejemplo tenemos el caso de dos enfermeros, ambos son auxiliares:

FIGURA I

550174547		MORTENCIA LOPEZ HUERTA				LOHH61011100		550174547	
PARA EL EMPLEADO		AA08A001202 M0203600000031				15-MAY-92		09 13 40 100 0	
BH-3		M0203601-MAY-92		15-MAY-92		\$488491		\$36195	
								\$452296	
02	+397228	38	+20000	44	+25000	01	-4381	02	-21848
04	-9931	50	-6	77	-29	42	+46263		
LA FAMILIA UNIDA ES EL MEJOR FRENTE CONTRA LAS DROGAS									
<del>NO DOBLE NI MUTILE EL CHEQUE</del>									
									10248

Esta enfermera ocupa un puesto con clave presupuestal 1202, ingresando el 16 de julio de 1991 a la Secretaría.

FIGURA II

550189128		RUFINO GARCIA AGUILAR				CAARG2071300		550189128	
PARA EL EMPLEADO		DK03A001104 M02036000000405				31-MAY-92		09 13 40 100 0	
BH-1		M0203616-MAY-92		31-MAY-92		\$499111		\$63506	
								\$435605	
07	+397228	38	+20000	44	+25000	01	-4381	02	-21843
04	-9931	50	-6	58	-7945	70	-5000	77	-29
46	+4000	21	-14366	32	+6620	42	+46263	FA3	304353
31 DE MAYO " DIA MUNDIAL DE NO FUMAR "									
									10160

El Sr. Rufino ocupa un puesto de enfermería con clave presupuestal 1104, siendo su fecha de ingreso a la Secretaría el 01 de septiembre de 1991.

De esta manera podemos notar la desigualdad que existe entre ambos trabajadores, ya que los dos tienen el mismo Código Funcional (MO2036), pero en cuestión de antigüedad, a la enfermera le correspondía obtener la base, puesto que ingresó antes que la otra persona y, así como estos casos, existen muchos más, donde los trabajadores (1202) a lista de raya tienen más años prestando sus servicios a ésta Dependencia.

Actualmente, si un trabajador de base pide una licencia de seis meses, otra persona entra a cubrir dicha plaza (como interino), al transcurrir los seis meses, si reanuda labores el trabajador de la licencia, automáticamente se terminaría el interinato de la persona que entró a cubrirla; si por el contrario el trabajador de base no regresara, el de nuevo ingreso adquiriría la plaza de base, por lo tanto el trabajador a lista de raya queda relegado de la posibilidad de adquirir la base.

Anteriormente, cuando un trabajador a lista de raya tenía una antigüedad mayor que el interino laborando, le daban la preferencia para basificarlo, mientras que el interino cumplía con los seis meses un día lo ingresaban a lista de raya.

En la actualidad, toda vía existen dentro de la Secretaría trabajadores a lista de raya, laborando con una antigüedad de 8 años en promedio, cumpliendo con las exigencias de trabajo, como es la puntualidad, asistencia, el esmero,

eficacia y productividad en el desempeño del trabajo, con la esperanza de que algún día sean considerados de base y así puedan gozar de todos los derechos que otorga la Secretaría, es absurdo que estos trabajadores estén laborando durante tanto tiempo y no tengan posibilidades de adquirir su base, conformándose con una serie de derechos muy limitados, pero es aún más contradictorio que una persona de nuevo ingreso con clave 1104, alcance su base después de transcurrir los seis meses un día, la cual ha sido negada a los trabajadores a lista de raya.

Un trabajador al tener la clave 1202 no nada más queda limitado en cuanto a sus derechos, sino también queda desprotegido, porque estos trabajadores están exentos del pago de cuota sindical; ni tampoco podrán formar parte de un sindicato, en el ejemplo anterior (FIGURA 11) podemos notar el descuento que se aplica al servidor público de base (con el concepto 58) que debe aportar quincenalmente, en tanto se ve reflejado en su talón de pago.

Sin embargo, en las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud, en el Capítulo XII de los Derechos, en su artículo 126, fracción XXIII, expresa que los trabajadores deben "ser oídos por sí o por conducto de la representación Sindical, en asuntos relativos al servicio", esto es contradictorio, porque en ningún momento las Condiciones de Trabajo menciona que nada más deben ser escuchados los

trabajadores de base, sino más bien se trata de todos los trabajadores incluyendo a los de lista de raya, en cuanto pudieran tener un problema en el trabajo o con los compañeros.

Otro ejemplo claro lo tenemos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, donde nos manifiesta quienes pueden constituir un sindicato y quienes no pueden integrarse a él.

En el artículo 68 manifiesta: "En cada Dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurran varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario".

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

Artículo 70: "Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos. Cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza, quedarán en suspenso todas sus obligaciones".

Como se desprende de la lectura de estos artículos que se exponen, únicamente mencionan que los trabajadores de confianza no pueden ser parte de un sindicato.

El esfuerzo que realizan los trabajadores a lista de raya por el desempeño de sus labores y el de poder adquirir una plaza de base gozando de todos los derechos, se viene reflejando desde hace mucho tiempo, pues no son considerados de confianza ni de base sino como eventuales, sin embargo no es así, porque de acuerdo con la Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo I Laboral, 1965, pag. 675, señala:

**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO QUE FIGURAN EN LISTAS DE RAYA, DERECHOS DE LOS.-**  
 Con relación a los trabajadores del Estado que figuran en listas de raya, si bien el Estatuto Jurídico no precisa sus derechos por la naturaleza de los servicios que prestan, su contratación presenta diferentes aspectos y consecuencias legales distintas; los que van a desempeñar un trabajo en un tiempo fijo; los que van a laborar hasta la conclusión de una obra determinada y aquellos que sólo trabajan figurando en listas de raya; para los primeros y los segundos, si cabe comprenderlos como trabajadores temporales o eventuales, porque vencido el término o concluida la obra su contratación acaba, pero para los terceros cuya contratación no se encuentra condicionada a la llegada de una fecha o a la conclusión de una obra, el servicio que así prestan al Estado, debe entenderse permanente y con iguales derechos al de los trabajadores de base.

Al proponer la igualdad de derechos para los trabajadores a listas de raya, es garantizar, que a dichos trabajadores al no obtener su base después de haber transcurrido los seis meses laborando en dicha Dependencia, se les concedan todos los derechos que goza una persona de base, para que estos no queden limitados, ni desprotegidos el tiempo necesario hasta que obtengan su base, lo cual desde nuestro punto de vista sería una solución justa y equitativa de acuerdo con los principios del derecho laboral.

También, es indispensable que estos trabajadores

cuenten con el apoyo del sindicato, pues, si llegase a existir un conflicto laboral, los trabajadores a lista de raya estarían seguros de manifestar sus problemas y de esta manera no quedarían limitados al exigir sus derechos, como se dijo anteriormente y sin distinción de trabajadores, todos tienen derecho a ser oídos por sí o por conducto de la representación sindical, cuando hubiera algún conflicto; en todo caso si llegara a existir un conflicto laboral con alguno de estos trabajadores, que no sea nadamás desición de su Jefe inmediato para darles una solución, sino que el sindicato también intervenga para ayudarlos en cuanto a los intereses del trabajador, porque también son servidores públicos.

**2. COMPARACION DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES A LISTAS DE RAYA Y DE LOS DEMAS QUE PRESTAN SUS SERVICIOS DENTRO DE LA SECRETARIA**

Al proponer la igualdad de derechos a los trabajadores a lista de raya, es con el propósito de que se puedan basificar, de esta manera ellos pueden gozar de todos los derechos que les corresponden como trabajadores.

Ahora, en éste punto se hará la comparación de dichos derechos y obligaciones, principalmente con los trabajadores de base, confianza y lista de raya.

Además, de los derechos que se mencionarán en el Capítulo III de este trabajo, a continuación se darán las

diferencias y semejanzas, de acuerdo con las Condiciones Generales de Trabajo y el Catálogo de Movimientos de Personal de la Secretaría de Salud.

Como ejemplo tenemos algunas similitudes en cuanto a sus Derechos que les corresponden a los trabajadores a lista de raya, así como a los de base:

**Las Bajas:** Son aquellos movimientos que excluyen de las listas de raya, de las plantillas de personal y de la nómina de pago a los servidores públicos y becarios que han dejado de prestar sus servicios, por algunos de los motivos clasificados en el rubro de bajas del Catálogo de Movimientos.<sup>2</sup>

a) **Baja por Jubilación o Pensión:** Es el acto por el cual termina la relación jurídica laboral del trabajador con la Secretaría, como consecuencia de encontrarse en los supuestos contenidos en la Ley del ISSSTE, para obtener una pensión o jubilación.

**Licencias:** Son los movimientos mediante los cuales se registra y controla los períodos sin laborar el personal, a quien la autoridad en ejercicio de sus facultades le autoriza con o sin goce de sueldo licencias, conservando la titularidad de la plaza y sin menoscabo de sus derechos.<sup>3</sup>

---

2. Secretaría de Salud. Catálogo de Movimientos de Personal, México, Depto. de Imprenta y reproducción, 1989, pag. 26.

3. Idem, pag. 53.

a) **Licencia con goce de sueldo prepensionario.** Es el derecho que tiene un trabajador al disfrute de 90 días con goce de sueldo para realizar los trámites necesarios para su jubilación o pensión.

b) **Licencia por incapacidad Médica.** Facultad que tiene el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de justificar a un trabajador la inasistencia a sus labores por enfermedad.

**Primas Quinquenales.** Son los movimientos que permiten retribuir, modificar o cancelar una percepción fija adicional al sueldo tabular de un trabajador, con motivo del cumplimiento de períodos de 5 años de tiempo efectivo laborando, de conformidad con la normatividad emitida por la Secretaría de Programación y Presupuesto.<sup>4</sup>

**Prima Dominical.** Es la retribución del pago adicional del 25% de sueldo tabular de un día, al servidor público, que como parte de su jornada normal o extraordinaria labore los domingos.<sup>5</sup>

A continuación se mencionarán los derechos de los cuales no goza un trabajador a lista de raya:

- **Licencia sin goce de sueldo por asuntos particulares.** Es la facultad de la autoridad para otorgar a un trabajador con

---

4. Idem. pag. 140.

5. Idem, pag. 163.

nombramiento definitivo, un número determinado de días sin goce de sueldo de acuerdo a su antigüedad en la Secretaría de Salud.

- Licencia con goce de sueldo por asuntos particulares. Es la facultad de la autoridad para otorgar a un trabajador con nombramiento definitivo, un número de días con goce de sueldo de acuerdo a su antigüedad en la Secretaría de Salud.

- Promoción de puesto por movimiento escalafonario. Es el derecho del trabajador de base con nombramiento definitivo de ascender a un puesto de mayor nivel o colateral, habiéndose cumplido con los requisitos que establece el reglamento escalafonario de la Secretaría de Salud.

- Jornada especial de trabajo por motivos escolares. Facultad de la autoridad para conceder la reducción de jornada y de sueldo de un trabajador que fundamenta su solicitud en función de su situación escolar.

- Pago de tiempo extraordinario. Es el pago de remuneraciones devengadas por un trabajador por laborar fuera de la jornada ordinaria.

- Pago de estímulo trimestral. Es el estímulo de un día de sueldo adicional que se paga al personal por haber registrado con puntualidad su asistencia en un mes calendario.

- Pago de estímulo anual. Consiste en una cantidad determinada porcentualmente que se pagará al personal que asiste habitualmente a sus labores y permanece en su área desarrollando sus funciones con intensidad y calidad, durante toda su jornada laboral.

De acuerdo con el Catálogo Institucional de Puestos con Indicadores Laborales de la Secretaría son los siguientes:

**Cuota Sindical.** Es el descuento que se realiza a todos los trabajadores como aportación económica a la organización sindical.

Como se dijo anteriormente este descuento se refleja en el talón de pago (con el concepto 58).

**Estímulos.** Son incentivos económicos que se otorgan a los trabajadores por los siguientes conceptos:

a) **Productividad.** Es el incentivo que se paga mensualmente a los servidores públicos por el desempeño y productividad observando en el desarrollo de sus labores, su monto es de \$ 150,000.ºº (actualmente son N\$ 150.ºº), en vales de despensa, dicho estímulo se otorga por cada 25 trabajadores. Con fundamento legal en las Condiciones Generales de Trabajo de la S.S.A., Capítulo IX.

b) **Día del Trabajador de la Secretaría de Salud.** Es el estímulo económico que se otorga a todos los trabajadores con motivo del día del trabajador de la Secretaría de Salud, el día 15 de octubre de cada año, consistente en la cantidad de \$ 65,000.ºº (actualmente son N\$ 65.ºº), en vales de despensa, artículo 215 de las Condiciones Generales de Trabajo de la S.S.A.

c) **Premios, estímulos y recompensas**<sup>6</sup>, artículo 208, 212

---

6. Cfr. vid. Remítase al Capítulo III de la misma obra en el Subcapítulo De los Premios, Estímulos y Recompensas, pag. 74.

y 216 de las Condiciones Generales de Trabajo de la S.S.A.

d) Escalafón<sup>7</sup>, con fundamento en el Capítulo X de las Condiciones Generales de Trabajo de la S.S.A.

e) Fondo de Ahorro Capitalizable (FONAC). Es el descuento que se realiza al sueldo del trabajador por concepto de aportación voluntaria para constitución de un fondo de ahorro, cuyos rendimientos financieros y cantidad aportada otorgan al trabajador beneficios económicos. Aparece en el talón de pago del trabajador con el concepto 21.

En cuanto a las obligaciones de los trabajadores de la Secretaría de Salud, todos tienen que cumplir con los lineamientos que se encuentran establecidos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en la Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud, tanto trabajadores de base, de confianza, listas de raya, provisionales como interinos.

Las obligaciones se encuentran reguladas en el Título Segundo, Capítulo IV de la L.F.T.S.E. y Capítulo XII, artículo 127 de las Condiciones Generales de Trabajo de la S.S.A.

Por lo tanto, si un trabajador a lista de raya cumple con todas sus obligaciones como servidor público, por ende se le debe de tomar en cuenta para basificarlo y estimularlo, y

---

7. Cfr. vid. Remítase al Capítulo III de la misma obra, en el Subcapítulo De Los Derechos Escalafonarios, pag. 65.

sobre todo gozar de los mismos derechos como lo hacen todos los trabajadores de la Secretaría de Salud.

**B. DEROGACION DE LA CLASIFICACION LISTAS DE RAYA QUE SE LES OTORGA A LOS TRABAJADORES**

Con el desarrollo de este tema, llegamos a la culminación de este trabajo, el cual está encaminado primordialmente a la protección de los trabajadores a lista de raya de la Secretaría de Salud.

Al elaborar este trabajo, se han planteado varios puntos, como los movimientos de Cananea y Río Blanco, la creación del artículo 123 Constitucional, el origen del apartado "B" del mismo artículo, la creación de la Secretaría de Salud, así como, la situación jurídica de cada grupo de trabajadores que prestan su servicio a esta Dependencia, hasta nuestros tiempos.

La situación jurídica por la que están pasando los trabajadores a lista de raya, es lo más relevante en nuestros capítulos, porque estos trabajadores no reciben beneficios, sino más bien son limitados y relegados, en cuanto a sus derechos, por tal motivo, el fin de este trabajo es proponer una solución satisfactoria al grave problema que están viviendo dichos trabajadores.

Un trabajador a lista de raya no goza de todas las

prestaciones que otorga la ley, aunado a que los sueldos de la Secretaría de Salud son muy raquíticos, dichos trabajadores se encuentran en una situación muy difícil, con bajos recursos para sostener una familia y sobre todo si es numerosa.

Es inadmisibles que en estos tiempos tan modernos, en donde han habido muchos cambios, en cuanto a las leyes y a la protección hacia los trabajadores de la iniciativa privada y los servidores públicos, no se considere la problemática laboral que están viviendo los trabajadores a lista de raya, estos se encuentran en una situación de estancamiento desde hace mucho tiempo, sin esperanzas de prosperidad en su trabajo, como se ve con otros trabajadores, por ejemplo los de base, después de los seis meses inmediatamente empiezan a percibir estímulos y a gozar de todas las prestaciones, en cambio los de lista de raya no gozan de esas prestaciones hasta que se basifiquen y, para que esto suceda ya transcurrieron varios años o quizás nunca lo logren.

Al haber estudiado en los temas anteriores, la problemática por la que atraviesan estos trabajadores, podemos concluir con las siguientes proposiciones, objetivo de este trabajo:

1. Ser basificados. Si los trabajadores a lista de raya llevan 3, 4 o más años laborando con este código (1202), es

necesario que los basifiquen, para que ellos queden seguros en cuanto a la estabilidad en su trabajo, y al momento de basificarse, les tomen en cuenta el tiempo que estuvieron a lista de raya.

II. Que cuenten con un sindicato. Mientras los trabajadores a lista de raya obtienen su base, es importante que estén representados por un sindicato y que paguen su cuota sindical correspondiente.

III. Gozar de licencias con o sin goce de sueldo, para asuntos particulares. La Secretaría de Salud menciona en las Condiciones Generales de Trabajo que no concederá licencias o comisiones al personal que tenga nombramiento con carácter temporal, sin embargo, un trabajador a lista de raya no se considera como temporal, de acuerdo, con lo que manifiesta la Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, T.I. Laboral, 1965, pag. 675, en su último párrafo menciona: "el servicio que así presten al Estado, debe entenderse permanente y con iguales derechos al de los trabajadores de base".<sup>8</sup>

IV. Que tengan derecho a escalafón. Si un trabajador a lista de raya tiene más de seis meses laborando, se le debe de considerar para que este ascienda a un mejor puesto, cumpliendo

---

8. Cfr. Remítase a la misma obra, pag. 97.

con los requisitos que exige la Ley y las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría, como son los siguientes factores:

- a) Conocimientos;
- b) Aptitud;
- c) Disciplina;
- d) Puntualidad y asistencia; y
- e) Antigüedad.

V. Deben de gozar de estímulos. Los trabajadores a lista de raya, al ser servidores públicos, también deben de ser estimulados por su productividad, asistencia, puntualidad, permanencia, por el día de los trabajadores de la Secretaría de Salud y por su antigüedad.

VI. También tienen derecho a ahorrar con el FONAC. (Fondo de ahorro capitalizable).

VII. Tienen derecho a una jornada especial de trabajo por motivos escolares, así como pago de tiempo extraordinario.

Al haber expuesto estas propuestas, es con el fin de que todos los servidores públicos de la Secretaría de Salud, puedan gozar de los derechos que les corresponden, incluyendo a los trabajadores a lista de raya.

Ahora bien debemos hacer incapie en lo siguiente: Si en un determinado tiempo, la Secretaría de Salud basificara a

todos los trabajadores a lista de raya, ya no existirían trabajadores con ésta categoría y, por tal motivo, es objeto de este trabajo, el de proponer una derogación, entendiéndose como "la privación parcial de la vigencia de una ley, que puede ser expresa (resultante de una disposición de la ley nueva) o tácita (derivada de la incompatibilidad entre el contenido de la nueva ley y el de la derogada).<sup>9</sup>

Al basificarse estos trabajadores, es importante que se derogue la clasificación listas de raya, pues si la Secretaría de Salud, la siguiera mencionando en sus Condiciones Generales de Trabajo, habría la posibilidad de que se volviera a contratar más personal con esa clasificación, y volverían a pasar los mismos problemas que en este momento están viviendo dichos trabajadores, pues lo que se pretende es que los trabajadores que ya tienen antigüedad, así como los que tienen más de seis meses laborando, tengan una estabilidad en cuanto a su trabajo y que gocen de todas las prestaciones que otorga la ley, así como su base.

---

9. DE PINA RAFAEL Y DE PINA VARA RAFAEL. Diccionario de Derecho, 15ª ed., México, Porrúa, 1988, pag. 233.

## CONCLUSIONES

- PRIMERA** Los abusos que se suscitaron en el régimen de don Porfirio Díaz, ocasionaron que los trabajadores se vieran obligados a realizar movimientos muy importantes como la Huelga de Cananea y Río Blanco.
- SEGUNDA** La Huelga de Cananea y Río Blanco dieron origen a la Revolución de 1910; ésta lucha dió como resultado la creación del artículo 123 constitucional.
- TERCERA** La gente no quedando conforme con las leyes y decretos de la Revolución Mexicana, comienza otro nuevo movimiento constitucionalista, iniciado por don Venustiano Carranza.
- CUARTA** El 23 de enero de 1917, nace el artículo 123 constitucional, con el Título "Del Trabajo y de la Previsión Social".
- QUINTA** Con la creación del artículo 123 constitucional los obreros obtuvieron más libertad y justicia social.
- SEXTA** El 7 de diciembre de 1959 se dió a conocer una iniciativa a la Cámara de Senadores, donde se pidió reformar el artículo 123 constitucional, para adicionar el apartado "B" al mismo artículo, incorporándose los principios de protección para los trabajadores al Servicio del Estado.
- SEPTIMA** El 27 de septiembre de 1960, se declaró reformado el artículo 123 constitucional, con la adición del apartado "B", publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1960, a partir de ésta reforma, es elabora la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicándose en el D.O.F. el día 28 de diciembre de 1963.
- OCTAVA** Las relaciones de trabajo entre el Estado y los servidores públicos pertenecían al Derecho Público, pues su ámbito no se encontraba en el Derecho Laboral, sino dentro del Derecho Administrativo, pero a partir de que entra en vigor la Constitución de 1917, junto con el artículo 123 constitucional, deja de estar dentro del ámbito del Derecho Administrativo, quedando dentro del Derecho Laboral.
- NOVENA** En el artículo 123 constitucional, sus dos apartados son de distinta naturaleza porque en el "A" los trabajadores laboran para empresas con fines de lucro o satisfacción personal, en tanto que el en "B" se dá la relación laboral entre el Estado y el servidor público, el fin que persiguen es para el buen funcionamiento del mismo Estado, ya que ellos son parte de este.

- DECIMA** La relación jurídica que existe en el Derecho Burocrático se entiende, como aquella que se establece entre el Titular de una Dependencia como representante del Estado-Patrón y el servidor público, prestando éste un servicio, a cambio de una retribución económica, artículo 2º de la L.F.T.S.E.
- UNDECIMA** De acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado divide a los trabajadores en dos grandes grupos: los de base y los de confianza.
- DUODECIMA** El 31 de diciembre de 1937, se establece la Secretaría de Asistencia, el 18 de octubre de 1943, se fusionaron la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad, para formar la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el 21 de enero de 1985, la Secretaría deja de llamarse así, para obtener el nombre de Secretaría de Salud, conocida con las siglas S.S.A.
- DECIMOTERCERA** Así como cada empresa tiene un reglamento interno que regula a los patrones y obreros; la Secretaría de Salud también tiene un reglamento interno, llamado Compilación de la Regulación Laboral Interna de la Secretaría de Salud.
- DECIMOCUARTA** Cuando un trabajador ingresa a la Secretaría de Salud, ésta le expide un documento llamado nombramiento, el cual formaliza la relación jurídico-laboral entre el Titular de la Dependencia y el trabajador.
- DECIMOQUINTA** Los trabajadores a listas de raya no tienen derecho a participar en el escalafón, ya que la Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud, menciona que únicamente los trabajadores de base podrán concursar.
- DECIMOSEXTA** Al proponer la igualdad de derechos tanto de los trabajadores de base, así como los de lista de raya, es con el fin de que estos últimos sí gocen de todas las garantías sociales.
- DECIMOSEPTIMA** Los trabajadores de nuevo ingreso después de seis meses adquieren la base, es absurdo que un trabajador a lista de raya que tiene más tiempo laborando no la obtenga.
- DECIMOCTAVA** La Secretaría de Salud considera a los trabajadores a lista de raya como eventuales, sin embargo, existe una Jurisprudencia que declara todo lo contrario, pues considera a estos trabajadores como si fueran de base, y no como eventuales.
- DECIMONOVENA** Al hacer una comparación de los derechos que gozan los trabajadores de base y los de lista de raya, estos últimos se encuentran limitados, desprotegidos y sin la posibilidad de mejorar en su trabajo hasta que los basifiquen dentro de la Secretaría.

VIGESIMA

Al basificarse estos trabajadores, es importante que la Secretaría de Salud ya no contrate más personal con el nombramiento de listas de raya, pues volvería a repetirse todos esos problemas que viven hasta ahora estos trabajadores.

## B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1989, XLIX-944 p.
- BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo, <s.e.>, México, Harla, 1985, XVIII-606 p.
- CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático, 2ª ed., México, Pac., 1988, 252 p.
- DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I, <s.e.>, Prolog. Mozart. México, Porrúa, 1985, XII-423 p.
- DE BUEN L., Néstor. Derecho del Trabajo T.I., 2ª ed., México, Porrúa, 1917, XIV-601 p.
- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 8ª ed., México, Porrúa, 1982, XI-647 p.
- DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho, 15ª ed., México, Porrúa, 1988, 509 p.
- FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal, México, Porrúa, 1979, 645 p.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 37ª ed., México, Porrúa, 1985, XVI-416 p.
- GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo, 13ª ed., México, Porrúa, 1983, 564 p.
- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, 2ª ed., México, Porrúa, 1973, 647 p.

- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo, 4ª ed., México, Porrúa, 1977, 676 p.
- SECRETARIA DE SALUD-OFICIALIA MAYOR, Dirección de Operación y Pagos, México, 1989, 409 p.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo T.I., 14ª ed., México, Porrúa, 1988, 849 p.

#### LEYES Y JURISPRUDENCIAS CONSULTADAS

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Leyes y Códigos de México, 92ª ed., México, Porrúa, 1991, 126 p.
- JURISPRUDENCIA 1917-1965 Y TESIS SOBRESALIENTES 1955-1965, Actualización Laboral I, 4ª Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Mayo, 1968, CCLXXXII-732 p.
- JURISPRUDENCIA Y TESIS SOBRESALIENTES 1980-1981, Actualización Laboral VII, 4ª Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Mayo, 1984, CCXXII-604 p.
- TRUEBA URBINA, Alberto y Trueba Urbina, Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático, 28ª ed., México, Porrúa, 1991, 636 p.
- TRUEBA URBINA, Alberto y Trueba Urbina, Jorge. Ley Federal del Trabajo, 59ª ed., México, Porrúa, 1989, 903 p.
- SECRETARIA DE SALUD. Compilación de la Regulación Laboral Interna de la Secretaría de Salud, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1991-1994, 460 p.