

ALGUNOS ASPECTOS DE LA SITUACION JURIDICA  
DE LOS TRABAJADORES O EMPLEADOS  
AL SERVICIO DEL ESTADO MEXICANO

Cuahtémoc LÓPEZ-SÁNCHEZ

*Profesor de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México*

S U M A R I O

*INTRODUCCION.* 1. El desarrollo de las garantías sociales. 2. La Constitucionalización de 1960.

*I. LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES.* 3.A) Jornada máxima. 4.B) Descanso semanal. 5.C) Vacaciones. 6.D) Salario. 7.E) Méritos. 8.F) Escalafón. 9.G) Inamovilidad. 10.H) Asociación. 11.I) Huelga (parcial). 12.a) Las objeciones. 13.b) Juridicidad de la huelga. 14.J) Seguridad Social. 15.K) Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. 15.L) Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. 16.LL) Gratificación anual o aguinaldo.

*II. ASPECTO HISTORICO DEL MOVIMIENTO BUROCRATICO EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.* 17.A) Un movimiento institucional. 18.B) Distintos proyectos (1911-1935). 19.C) De Cárdenas a López Mateos (1935-1960). 20.D) Ilustración jurisprudencial. 21.a) Salarios. 22.b) Escalafón. 23.c) Inamovilidad.

INTRODUCCIÓN

1. *El Desarrollo de las Garantías Sociales.* Para realizar sus funciones, el Estado tiene necesidad de utilizar los servicios de un numeroso grupo de hombres y mujeres que forman la clase trabajadora al Servicio del Estado. Antiguamente, esta clase carecía totalmente de protección legal,

la cual surgió al reconocerse jurídicamente la relación de trabajo que une al Estado con sus trabajadores, dando lugar a las garantías sociales respectivas. Es decir, al trabajador se le otorgaron derechos de bienestar y dignificación y su esfuerzo de trabajo al servicio del Estado ya no se consideró una simple mercancía, sino el más valioso contenido de la relación jurídica. Ello colocó en un mismo plano legal a todo trabajo humano realizado por prestatarios al servicio ajeno, independientemente de su naturaleza, forma de realización, persona que lo haga o persona que reciba la prestación.

Vamos a analizar cuáles son las diversas garantías sociales que tutelan a los trabajadores al servicio del Estado, las cuales se encuentran separadas de los trabajadores al servicio de los particulares. Asimismo estudiaremos en qué consisten esas garantías y cuáles de ellas protegen a los trabajadores de confianza o funcionarios superiores al servicio del Estado.

Las garantías sociales, en general, son producto de la Declaración de los derechos sociales, la misma que dio nacimiento a la legislación del trabajo inspirándose en la correcta interpretación de las ideas de libertad, igualdad y dignidad de la persona humana.

Estos principios o ideales, mal traducidos, condujeron a la explotación del trabajador a grados extremos. Actualmente las luchas obreras (encaminadas a obtener una justa valoración del elemento trabajo dentro de los factores de la producción) han logrado la redención del trabajador. Los anhelos de esas luchas se plasmaron en la Constitución para que no fueran fácilmente alteradas sino reglamentadas en las leyes ordinarias. Su contenido recibe el nombre de "garantías sociales", distinguiéndose de las garantías individuales en que éstas son inherentes al individuo como tal, en su aspecto singular, y las garantías sociales son el conjunto de derechos fundamentales de que disfrutaban los individuos, con objeto de garantizar las condiciones de vida de la colectividad, compatibles con la dignidad de la persona humana.

Al desarrollarse las garantías sociales y alcanzar el mismo nivel normativo de las garantías individuales, se logró proteger íntegramente al individuo, pues anteriormente sólo se amparaba un aspecto del hombre: el singular, pero no su aspecto social, colectivo, el cual también forma parte de la personalidad humana, aquella que carecía de la debida protección.

No analizaremos si los derechos que se otorgan mediante las garantías sociales son derechos inherentes al hombre, que simplemente el Estado

los reconoce, o si son derechos que el Estado graciosamente otorga a determinados sectores sociales, como el obrero, el campesino y el burócrata.

2. *La constitucionalización de 1960.* Las garantías sociales de que gozan los trabajadores al servicio del Estado se encuentran incluidas en el *Artículo 123, apartado "B" de la Constitución*. Dichas garantías se forman con los siguientes derechos:

- 1) Jornada Máxima.
- 2) Descanso Semanal.
- 3) Vacaciones.
- 4) Salario.
- 5) Méritos.
- 6) Escalafón.
- 7) Inamovilidad.
- 8) Asociación.
- 9) Huelga (parcial).
- 10) Seguridad Social.
- 11) Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- 12) Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

## I

### LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES

3.A) *Jornada máxima.* Se establece una jornada máxima de ocho horas diurnas y de siete horas la nocturna. Asimismo, se prohíbe trabajar más de tres horas extraordinarias y tres veces a la semana, fijándose para este caso, la remuneración correspondiente. Son horas extraordinarias de trabajo aquellas que exceden de la jornada ordinaria. La disposición anterior tuvo su origen en la práctica inhumana de los patrones de fijar jornadas de trabajo excesivas que repercutían en la salud del trabajador y en detrimento de sus facultades. El trabajador no podía negarse a aceptar dichas jornadas, pues corría el riesgo de perder el trabajo.

La fijación de una jornada máxima de trabajo es uno de los derechos que han obtenido una aceptación universal, como podemos comprobarlo al analizar el *artículo 2º del Código Internacional del Trabajo*:

"En todas las empresas industriales públicas o privadas (los establecimientos industriales del Estado no pueden evadir el cumplimiento de las reglas prescritas para las industrias privadas), o en sus dependencias, cualquiera que sea su naturaleza, con excepción de aquellas en que sólo estén empleados

los miembros de una misma familia, la duración del trabajo del personal no podrá exceder de ocho horas por día y de cuarenta y ocho por semana, salvo las excepciones de esta sección, no son aplicables a personas que ocupen un puesto de inspección o un puesto de confianza”.

Las causas que originaron el artículo anterior, cuya aplicación se restringe al campo industrial, también son válidas para los trabajadores del Estado, ya que éstos también consumen sus energías. El hecho de que en un caso el patrón sea un particular y en otro el Estado, no modifica en sí la actividad que desarrolla el hombre.

4. B) *Descanso semanal.* El derecho al descanso semanal se encuentra consagrado en el Texto Constitucional; cuando un trabajador ha prestado sus servicios durante seis días consecutivos, tiene derecho a descansar el séptimo día con el goce íntegro de su sueldo. Ni la Ley ni la jurisprudencia, debemos aclarar, señalan que el día de descanso deba ser el domingo.

5. C) *Vacaciones.* El texto Constitucional fija veinte días al año por lo menos. La Ley respectiva divide esos veinte días en dos períodos anuales y se conceden a aquellos trabajadores que tienen más de seis meses consecutivos trabajando al servicio del Estado; se les debe pagar su sueldo íntegro durante dichos períodos. También se establece que aquellos trabajadores que no disfruten sus vacaciones, en los períodos señalados, podrán hacerlo en otras fechas, pero por ningún concepto percibirán doble salario cuando laboren durante su período de vacaciones.

La disposición ordinaria evita que el trabajador, por aumentar sus ingresos, sacrifique sus vacaciones, desvirtuando con ello la finalidad que éstas persiguen.

6. D) *Salario.* Es principio constitucional que toda persona que preste un servicio debe tener su justa remuneración de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. El derecho al salario está garantizado con el contenido de las siguientes disposiciones: prohibición a disminuir el salario; prohibición a que éste sea inferior al salario mínimo para los trabajadores en general; prohibición a efectuar descuentos o retenciones, salvo los casos previstos por la Ley; además, a trabajo igual, salario igual, sin importar el sexo.

En la Ley de la materia, el salario se define como “la retribución” que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados. El legislador ha considerado que el salario es la cantidad en efectivo o en

prestaciones que el trabajador percibe a cambio del servicio prestado, por lo cual el texto constitucional quiso impedir que el salario se viera disminuido o retenido por causas ajenas a las señaladas específicamente.

En sentido más amplio, debe buscarse el concepto de salario dentro del campo de la economía, que sostiene que el salario no es sólo la contraprestación a la actividad trabajo, sino el único ingreso del mismo y la única fuente para la satisfacción de todas las necesidades del trabajador, pero, desde luego, con la pretensión humana y justa de que este ingreso único tenga la amplitud suficiente para que el trabajador pueda satisfacer todas las necesidades imprescindibles para el sostenimiento de él y de su familia.

La opinión anterior coincide en algunos aspectos, con la definición que de salario mínimo se apunta en la *Ley Federal del Trabajo de 1970*:

"Artículo 99. Salario mínimo es la cantidad menor que se puede pagar en efectivo a un trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo". Así pues, "el salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos".

Respecto al sueldo o salario, es pertinente citar los puntos de vista de algunos autores de Derecho Administrativo, con el objeto de profundizar aún más, en este Derecho que es parte de las garantías sociales de los trabajadores al servicio del Estado. Gabino Fraga cita a León Duguit para manifestar con él que "el sueldo, la pensión de retiro y todas las ventajas materiales son fijadas por la ley del servicio, no en razón de las prestaciones proporcionales, no como renta de vida a cambio de estas prestaciones, sino para dar al funcionario una situación material y moral en relación con la función que desempeña y que le permita asegurar el buen funcionamiento de servicio público, sin tener que preocuparse por las necesidades de la vida. El sueldo, las ventajas materiales de cualquier naturaleza, aprovechan ciertamente al funcionario una situación material y moral en relación con la función que desempeña y que le permita asegurar el buen funcionamiento del servicio público, sin tener que preocuparse por las necesidades de la vida. El sueldo, las ventajas materiales de cualquier naturaleza, aprovechan ciertamente al funcionario; pero son establecidos y el *cuántum* es fijado no en vista del funcionario, no en razón de las prestaciones que él proporciona, sino en vista del buen funcionamiento público". En la opinión anterior se niega que el servidor público tenga derecho al sueldo.

En contra de esta opinión, Rafael Bielsa sostiene que: "Salario es la retribución en dinero que el funcionario o empleado percibe por el servicio

prestado, retribución equivalente en proporción a la duración del servicio, y que fijada anualmente es pagada por períodos regulares".

*La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado* no establece un criterio para fijar el salario, únicamente precisa las modalidades a que está sujeto: uniformidad del mismo; su fijación dentro de los presupuestos de egresos respectivos; la prohibición a su disminución dentro de la vigencia de los mismos presupuestos; prevención de las compensaciones para nivelar las diferencias que resulten del distinto costo medio de la vida en las diversas zonas económicas de la República; asimismo, se prevé la creación de partidas destinadas al pago de sobresueldos, determinándose previamente la zona en que deberán cubrirse, siendo iguales para cada categoría; además, la ley señala la creación de partidas para compensaciones adicionales por servicios especiales. Forman parte del salario todas las cantidades y conceptos que se señalan.

Respecto a la retención de salarios, *el artículo 38 de la Ley* de la materia limita dicha facultad en los siguientes términos: "Sólo podrán hacerse retenciones, deducciones al salario de los trabajadores, cuando se trate:

I. De deudas contraídas con el Estado, por concepto de anticipo de salarios, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas debidamente comprobadas.

II. Del cobro de cuotas sindicales o de aportación de fondos para la constitución de cooperativas y de cajas de ahorro, siempre que el trabajador hubiese manifestado previamente de una manera expresa su conformidad.

III. De los descuentos ordenados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con motivo de obligaciones contraídas por los trabajadores.

IV. De los descuentos ordenados por Autoridad Judicial competente para cubrir alimentos que fueran exigidos al trabajador; y

V. De cubrir obligaciones a cargo del trabajador, en las que haya convenido, derivada de la adquisición o el uso de habitaciones legalmente consideradas como baratas, siempre que la afectación se haga mediante fideicomisos en institución de créditos autorizada al efecto".

"El monto total de los descuentos no podrá exceder del 30 por ciento del impuesto del importe del salario total, excepto en los casos a que se refieren las fracciones II y IV de este artículo".

La misma Ley señala la inembargabilidad judicial del salario, salvo los casos señalados con anterioridad; asimismo, se señala la nulidad de la cesión del salario en beneficio de terceros.

7.E) *Méritos*. El precepto constitucional señala el derecho del trabajador para ingresar o ascender dentro de la administración pública, previa

la comprobación de sus méritos. Se establece, por lo tanto, el mérito personal para la integración de la administración pública, esto es, que por medio de sus conocimientos y aptitudes una persona pueda ingresar a prestar sus servicios a la administración; a dichos requisitos se agrega el de antigüedad cuando el trabajador pretende ascender. Para la justa apreciación de los derechos anteriores, se celebrarán exámenes y se instalarán escuelas; los primeros para verificar los conocimientos y aptitudes; los segundos para preparar e incrementar la capacidad de los trabajadores.

Rafael Bielsa denomina el derecho de ascenso como derecho a la carrera, explicando su contenido en la forma siguiente: el derecho de ascenso consiste en la mejora, ya sea en el orden jerárquico, por atribución de un cargo elevado, ya sea pecuniariamente, por aumento del sueldo o remuneración. Por nuestra parte, consideramos que cualquier cambio que implique una mejoría para el trabajador debe considerarse como un ascenso, pudiendo ser económico o jerárquico; en el primer caso, deben tomarse como requisitos indispensables: la capacidad; las aptitudes y la antigüedad; en el segundo caso, no es necesaria la antigüedad, pues el ascenso también puede ser por designación. Generalmente, en ambos casos está implícito el aumento de sueldo.

Andrés Serra Rojas, por su parte, afirma que: "Todo empleado tiene derecho a ser mejorado en su condición burocrática, si reúne las condiciones de aptitud moral y técnica que requiere una actividad administrativa". "El ascenso es un derecho legítimo del trabajador que aspira, al desempeñar eficientemente su labor, a mejorar en la condición de sueldo y salario y en las demás prerrogativas que rodean su empleo".

En el campo o esfera de este derecho, debe incluirse lo reglamentado por la *Ley de Estímulos y Recompensas de 23 de noviembre de 1954* que, a su vez, está reglamentada por *ordenamiento expedido el 29 de abril de 1957*. Esta Ley establece estímulos y recompensas a favor de los funcionarios y empleados de la Federación y de los Territorios Federales que desempeñan sus labores con honradez, diligencia, constancia y acuciosidad ejemplares; méritos relevantes; que presenten iniciativas valiosas; ejecución destacada en planeación administrativa, técnica, jurídica, funcionamiento de proyectos, sistemas de consumo, mantenimiento de equipos, aprovechamiento de materiales, estudios o actividades de investigación, exploración, descubrimiento, invención o creación de la administración pública o de la nación. Los estímulos consistirán en menciones honoríficas, diplomas, distintivos, medallas y premios en efectivo. Las recompensas son: vacaciones extraordinarias, becas

en el país o en el extranjero y premios en efectivo. Para la perseverancia se instituye medalla, Servicio a la Nación Mexicana, de 30, 25 y 20 años de servicio, respectivamente.

8.F) *Escalafón*. Estrechamente vinculado con el derecho anterior se encuentra el derecho de escalafón, señalándose que

“los trabajadores gozarán de derechos de escalafón, a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos y antigüedad”.

El derecho de escalafón da nacimiento a las Comisiones Mixtas de Escalafón, cuya finalidad es la justa apreciación de los conocimientos, aptitudes y antigüedad de aquellos trabajadores que pretenden ascender dentro de los empleos o funciones de la administración pública. Para el trabajador estas funciones vienen a garantizar la justa apreciación de sus aptitudes, conocimiento y antigüedad, con el fin de mejorar dentro de los cuadros del personal de la administración pública. Las comisiones Mixtas de Escalafón cumplen sus finalidades mediante la elaboración de los reglamentos respectivos, la fijación de los cuadros escalafonarios y convocando a aquellos que se sientan con derecho a ascender a las plazas vacantes que se presenten. Para la selección o concesión de dichas plazas se celebrarán exámenes o concursos. *La Ley de Trabajadores al Servicio del Estado señala:*

“Se entiende por escalafón el sistema organizado en cada dependencia conforme a las bases establecidas en este Título, para efectuar las promociones de ascensos de los trabajadores y autorizar las permutas”.

Posteriormente, establece como requisito para participar en los concursos de escalafón el tener puesto de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior. Las comisiones mixtas de escalafón, dentro de cada dependencia, se integran con igual número de representantes del titular y del sindicato, quienes nombrarán un árbitro que decidirá, en caso de empate, si no se ponen de acuerdo respecto a dicho nombramiento; el árbitro será designado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

9.G) *Inamovilidad*. El derecho de inamovilidad en el empleo se establece en los siguientes términos:

“Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la Ley”.

En cuanto a la facultad que el Estado tiene para modificar su estructura con las consecuencias que esto trae, los tratadistas de la materia se inclinan



en reconocerle al Estado dicha atribución. Andrés Serra Rojas afirma que “el empleo o cargo no es un bien que entra al patrimonio de un funcionario, pues el Estado tiene en todo tiempo el derecho de modificar toda la estructura del personal de la administración pública”.

Jorge Olivera Toro sostiene que “el Estado, en ejercicio de soberanía, tiene en todo tiempo el derecho de transformar la estructura en la cual está colocado su personal y, por lo tanto, suprimir o crear empleos públicos, como mejor se adapte a sus tareas. Así, de acuerdo con el *Artículo 73, fracción XI, de la Constitución Federal*, el Congreso de la Unión tiene la facultad para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones”.

Gabino Fraga expresa que: “El cargo no puede ser considerado jurídicamente como un bien, pues no es, según hemos visto, sino una esfera de competencia que no está en el comercio”... “Nadie discute que el Estado tiene la facultad inalienable de arreglar su organización en la forma que mejor se adapte a la realización de sus obligaciones”.

Por otra parte, al analizar la legislación mexicana nos encontramos con tres tipos de disposiciones que reglamentan la facultad que venimos estudiando. En primer lugar, están aquellas disposiciones que facultan al Estado para que remueva libremente a funcionarios y empleados. En segundo término, aquellas en las que se fija un plazo para el desempeño de la comisión y por último, aquellas que señalan los motivos o causas mediante los cuales puede cesar la prestación del servicio o el desempeño de la función; sin esos elementos no puede suspenderse la relación laboral.

Dentro del primer grupo de disposiciones se encuentra la facultad del Presidente de la República para designar y remover libremente a los Secretarios de Estado, a los Procuradores de Justicia, a los Gobernadores de los Territorios, y, en general, a todos los empleados de la Federación cuya remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las Leyes.

En el segundo grupo están aquellos funcionarios que ocupan por un tiempo determinado el cargo o puesto, pero subsistiendo éste sin que, por ello, continúe el mismo individuo desempeñándolo; es el caso de los puestos por elección popular.

En el tercer grupo encontramos las disposiciones que permiten la remoción de los trabajadores bajo determinadas causas y siguiendo un proce-

dimiento; estas disposiciones se relacionan con diversos tipos de nombramiento que califican los puestos en: de base, de confianza, provisional, supernumerario, etc.; los empleados de base, por ejemplo, sólo pueden ser cesados cuando incurran en alguna de las faltas señaladas por la Ley; los provisionales cesan automáticamente sus funciones al vencimiento del término para el que fueron empleados. *La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado* es la que reglamenta las causas de despido, así como el procedimiento que debe seguirse para llevarlo a cabo.

10.H) *Asociación*. El derecho de asociación es, sin duda, uno de los más importantes derechos de la clase trabajadora. Fue resultado de muchos años de lucha por parte del sector obrero. Los trabajadores al servicio del Estado gozan de este derecho, ya que es una garantía reconocida a todos aquellos individuos que prestan sus servicios.

En favor de la asociación profesional de los trabajadores al servicio del Estado, García Oviedo da los siguientes argumentos: a) Es una forma de detener el abuso de las autoridades superiores. b) Evita el abandono en que se encontraban los servidores públicos. c) Es un sistema contra la incompetencia de los políticos que pretenden sustituir las reglas sacadas del interés público por las nacidas del interés de los administradores. d) Se le considera como una forma de combatir el favoritismo burocrático.

Estimamos que la formación del sindicato de empleados de la administración pública es un fenómeno jurídico que se deriva del derecho inherente a toda persona, aunado a un derecho del trabajador. Anteriormente afirmamos que los trabajadores al servicio del Estado no pierden su calidad de trabajadores por el hecho de tener por patrón al Estado; y si el derecho de la asociación profesional es un derecho inherente a la clase trabajadora, por ningún motivo se justifica que a dichos trabajadores se les prive de esa garantía.

En ese sentido, la reglamentación de los Estados Unidos Mexicanos es correcta, pues a dichos trabajadores les otorga el derecho de asociación sindical, quedando la facultad de señalar las condiciones y modalidades de la prestación del servicio en poder exclusivo del Estado. La disposición que contiene el derecho de asociación sindical es la siguiente:

"Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes".

*La Ley de los trabajadores al servicio del Estado* define a los sindicatos como la asociación de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidos para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes. En el propio ordenamiento se señala que sólo podrá haber un sindicato en cada dependencia, que los trabajadores tienen derecho a formar e ingresar a los sindicatos, con excepción de los trabajadores de confianza; asimismo, como número mínimo para la formación de un sindicato la concurrencia de 20 trabajadores y que no exista dentro de la misma dependencia otra agrupación sindical.

11.1) *Huelga (parcial)*. El derecho de huelga en los trabajadores al servicio del Estado consiste en la suspensión temporal de la actividad de trabajo, por acuerdo de los mismos trabajadores, con el objeto de alcanzar mejores condiciones de trabajo y de obtener, en su caso, el respeto a las ya existentes. El derecho de huelga no ha contado, desde su nacimiento, con el reconocimiento que actualmente se le otorga, ya que en cierta época se prohibió y se sancionó penalmente dicha actitud de los trabajadores; pues se consideraba que era contraria al libre juego de las fuerzas económicas y que violaba el orden jurídico existente; posteriormente fue tolerado y en la actualidad está reconocido y protegido por la mayoría de las legislaciones.

La huelga no es, en sí, un conflicto de trabajo, sino una forma de expresión de ese conflicto. Es un arma otorgada a los trabajadores para la defensa de sus intereses sociales, con el objeto de nivelar la desigualdad real en que se encuentran en relación a sus patrones. Es, como afirmamos, un derecho de los trabajadores al servicio del Estado.

12.a) *Las objeciones*. La corriente que condena el reconocimiento de ese derecho, se funda en las siguientes razones:

a) Su ejercicio pugna con la prestación regular y continua de los servicios públicos.

b) Trae como consecuencia la anarquía, pues en un momento dado puede paralizar la actividad del Estado, tendiente a satisfacer las necesidades de la colectividad.

c) Subordina la prestación del servicio público, que es de interés general, al interés particular de los trabajadores, siendo que este último no puede ni debe prevalecer sobre aquél.

García Oviedo cita a Hauriou, cuya opinión es categórica a este respecto: "en la relación de empleo no existe dualidad de partes, como sucede en

el contrato y, por lo tanto, los conflictos que los funcionarios o empleados planteen deben considerarse como insubordinación”.

Jellinek manifiesta que, cuando es indispensable el servicio, se restringe el derecho de huelga.

Royo Villanova nos da la siguiente opinión en relación a la limitación del derecho de huelga: “en un servicio público hay otro factor, que es la colectividad misma, con un derecho perfecto sustantivo que se sobrepone a todos los demás. El fabricante es el amo de su fábrica, el obrero es el dueño de su trabajo; en un servicio público, ni el gobernante que manda, ni los funcionarios que obedecen pueden obrar y disponer como de cosa propia; el servicio no es de ellos, es del público. Todos tienen el derecho al correo, al ferrocarril, y no se diga ya a la justicia o a la acción constante y tutelar de la administración; los funcionarios no tienen patrón, sirven a todos. La función es un imperativo de la solidaridad social”.

Por lo tanto, son tres objeciones las que fundamentalmente se plantean en contra del derecho de huelga.

a) El derecho de huelga en los trabajadores del Estado constituye, al ejecutarse, una insubordinación de los mismos, desconociéndose la soberanía del Estado y vedándose el principio de jerarquía en que se sustenta la administración pública;

b) Interfiere las funciones del Estado, al pretender modificar el orden jurídico por él establecido, y

c) Afecta la prestación de los servicios públicos, con lo cual se menoscaban los intereses de la colectividad.

13.b) *Juridicidad de la huelga.* Las objeciones señaladas carecen de un valor general, pues las legislaciones de cada país pueden tener la reglamentación necesaria para impedir los extremos que señalan esas objeciones; en consecuencia, puede afirmarse que el derecho burocrático de los Estados Unidos Mexicanos, contiene la reglamentación adecuada sobre la materia, ya que circunscribe ese derecho a la solución de conflictos jurídicos, esto es, su finalidad es el debido cumplimiento de las disposiciones legales, siendo acorde la realidad con los preceptos constitucionales respectivos que establecen como atributo del Estado la fijación unilateral de las condiciones de trabajo.

*La fracción X del apartado B del Artículo 123 Constitucional puntualiza:*

“Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo cumplimiento de los requisitos que determine la Ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra”.

De la interpretación de la *Fracción X del apartado B del Artículo 123 Constitucional* y del *Artículo 94 de la Ley* de la materia, se desprende una limitación al derecho de huelga, consistente en la ilegalidad de la huelga total; es decir, la huelga únicamente podrá efectuarse en una o varias dependencias, pero no en la totalidad. Me parece que esta restricción es justa, ya que en caso de que se declarara una huelga total de los trabajadores al servicio del Estado, se desquiciaría el equilibrio político y económico existente. En los Estados Unidos Mexicanos, se han planteado huelgas de maestros y de médicos.

14.J) *Seguridad Social*. El origen de este derecho de los trabajadores al servicio del Estado es latinoamericano. El Libertador Simón Bolívar fue el primero que usó el concepto. Al realizarse en el siglo XIX las luchas por conseguir la independencia de América, el prócer Bolívar lo aplicó para expresar el anhelo supremo de garantizar la estabilidad política y económica de los nacientes gobiernos democráticos del Hemisferio Occidental. En febrero de 1819, en un discurso pronunciado en Angostura, Bolívar hizo un pronóstico que, cien años después, ha sido considerado una verdad universal: “El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política”.

Ahora bien, la seguridad social es el conjunto de normas, instituciones y servicios que tiene la finalidad de proteger a los miembros de la sociedad contra riesgos a los que siempre están expuestos. Esos riesgos son contingencias a las cuales el individuo de escasos recursos no puede hacerles frente y, por lo tanto, necesita la colaboración de instituciones privadas u oficiales creadas para tal fin.

En el ámbito de la seguridad social, entendida ésta en términos generales, se encuentra comprendido el régimen de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado. *La Fracción XI del Apartado B del Artículo 123 Constitucional*, prevé y establece las bases sobre las cuales se organizará el régimen de seguridad social de los trabajadores del Estado. Dichas fracciones están integradas por los siguientes principios: La seguridad social cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales y no profesionales; la

maternidad; la jubilación, la invalidez, vejez y muerte. En caso de accidente o enfermedad se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la Ley.

Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes del parto y otro después del mismo, y durante la lactancia la madre trabajadora tendrá dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos; además disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles. Se hacen extensivas a los parientes de los trabajadores las siguientes prestaciones: Asistencia médica y medicinas en los casos y en la proporción que determine la Ley. Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares. Se proporcionarán habitaciones baratas ya sean en arrendamiento o en venta, conforme a los programas que previamente se aprueben.

La anterior fracción está reglamentada por la *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado*, (I. S. S. S. T. E.), publicada en el *Diario Oficial del 30 de diciembre de 1959*. En ella se estipulan como prestaciones obligatorias que deberá impartir dicho Instituto en beneficio de los trabajadores del Estado, las siguientes: Seguro de Enfermedades no Profesionales y maternidad; Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales; Servicio de Reeducación y readaptación de inválidos; servicios que eleven el nivel de vida del servidor público y de su familia; promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia; créditos para la adquisición en propiedad de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador; arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto; préstamos hipotecarios, préstamos a corto plazo, jubilación, seguro de vejez, seguro de invalidez, seguro por causa de muerte e indemnizaciones globales.

Para la prestación de los servicios anteriores, el I. S. S. S. T. E. cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, dando como resultado, aunado al régimen legal establecido, que el sistema de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado sea uno de los más completos que pueda prestarse a un trabajador.

15.K) *Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*. La base jurídica del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se encuentra en la *fracción XXI del Apartado B del Artículo 123 Constitucional*, el cual esta-

blece que los "conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria". "Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

Del análisis anterior se deduce que los trabajadores del Poder Judicial Federal no gozan del derecho de presentar o ejercitar sus acciones cuando se les violan sus garantías ante dicho Tribunal, lo que consideramos muy injusto y criticable porque va contra los principios generales de derecho, ya que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia es la autoridad máxima del Poder Judicial y, cuando asume la calidad de juzgador de los conflictos de sus empleados, se resumen en un solo órgano la personalidad de juzgador y de parte.

La actividad del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje está regulada en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado que en seguida veremos.

15. I.) *Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.* Finalmente, los trabajadores al servicio del Estado están sujetos al régimen de una Ley que tiene como finalidad regir las relaciones de trabajo del Estado con sus servidores; esta Ley tiene como fundamento *el Artículo Segundo Transitorio del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.*

16. LL) *Gratificación anual o aguinaldo.* En la práctica el Estado otorga una gratificación anual que no se encuentra reglamentada y que corresponde a un mes de salario base íntegro a cada trabajador.

## II

### ASPECTO HISTÓRICO DEL MOVIMIENTO BUROCRÁTICO EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

17. A) *Un Movimiento Institucional.* En la historia del movimiento burocrático en México no hubo grupos de trabajadores que lucharan y presionaran al Estado con la finalidad de obtener el reconocimiento y declaración de sus derechos; tampoco existieron ideólogos que en una forma sistemática plasmaran los ideales de la clase trabajadora al servicio del Estado; sin embargo, a través de la creación de instituciones diversas, los trabajadores se estabilizaron en sus puestos o empleos; se reglamentaron sus

derechos y obligaciones; se estableció el régimen de seguridad social para la clase burocrática; se crearon tribunales para sus conflictos con el Estado. De este modo se manifestó el movimiento burocrático que, en los Estados Unidos Mexicanos, ha sido Institucional, y cuyos alcances están tipificados en las disposiciones legales respectivas.

18.B) *Distintos proyectos. (1911-1935)*. Durante el Porfiriato los empleados públicos eran los primeros y los más prontos servidores del gobierno dictatorial, careciendo de protección alguna. Pero a partir del inicio de la Revolución aparecen algunos intentos tendientes a reconocer el derecho de antigüedad y los que de él se derivaban en beneficio de la clase burocrata. Por ejemplo, tenemos el proyecto de Ley del servicio civil de los empleados federales, presentado por los Diputados Justo Sierra Jr. y Tomás Berlanga, el 14 de julio de 1911, sin que tuviera la aprobación de la Cámara correspondiente.

Tampoco fue aprobado el Proyecto de la Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo, presentado en la sesión del 30 de octubre de 1929 por el Diputado Amílcar Zentella.

En 1930, hace crisis el descontento público, debido a la inexistencia de normas legales que garantizaran la estabilidad en el empleo de los servidores públicos, quienes únicamente contaban con la protección, en algunos casos, de la buena voluntad de las autoridades, sin que se les tomase en cuenta su antigüedad en la administración pública. La única protección que tenían se derivaba del Artículo 5º Constitucional, el que prohibía que fuesen obligados a prestar trabajos sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. Esta prohibición afectaba al mismo Estado, ya que éste no puede obligar a un particular a prestar sus servicios sin el consenso de voluntades y la justa retribución.

Durante muchos años la Ley, la doctrina y la jurisprudencia mexicana sostuvieron que los trabajadores del Estado no se encontraban protegidos por la Ley Federal del Trabajo, sino por los ordenamientos civiles. Era inadmisibles el concepto estado-patrón en esta relación jurídica. El 14 de julio de 1931 apareció un reglamento para el personal de la Secretaría de Hacienda, el cual vendría a ser un precedente de la actual legislación burocrática. El 12 de abril de 1934 el entonces Presidente de la República, Abelardo L. Rodríguez, dictó el llamado *Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil*, y con ello se inició formalmente la reglamentación de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado,



aun cuando carecía de fundamento constitucional y su vigencia fue breve. Este acuerdo sancionaba los derechos de percepción de sueldo, conservación del cargo, ascenso, tratamiento con consideración, vacaciones y días de descanso, percepción de indemnizaciones y pensiones, etc. El inconveniente que tuvo consistió en que no se ajustaba a lo dispuesto en la Constitución, la cual previene la creación de una Ley y no de un Reglamento. Sin embargo, fue motivo de tranquilidad y esperanza para la clase burócrata, sujeta a los cambios políticos y al desamparo legal.

19.C) *De Cárdenas a López-Mateos (1935-1960)*. En 1935, el Partido Nacionalista Revolucionario formuló un Proyecto de Ley del Servicio Civil, debido al hecho de que dentro de sus filas militaban gran parte de los empleados públicos. El Partido consideró, al presentar dicho proyecto, que iba a mejorar la situación y a definir claramente los derechos y obligaciones de sus agremiados. El Proyecto, a pesar de ser superior al Acuerdo del General Rodríguez, no alcanzó la aprobación legislativa; pero sirvió como antecedente para la elaboración del *Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión*, que fue promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el *Diario Oficial* el 5 de diciembre del mismo año, siendo Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas. En esta fecha la clase burócrata logró una de sus más claras conquistas: Aseguró la estabilidad en el empleo; obtuvo el reconocimiento de su antigüedad, la creación de un tribunal para la resolución de sus conflictos con el Estado, etc.

El Proyecto de Estatuto establecía, en relación a la jurisdicción de los conflictos burocráticos, lo siguiente: "Debiendo conocer para la mejor garantía de los empleados, un Tribunal de Arbitraje especial y Juntas Arbitrales en cada dependencia del Ejecutivo Federal, colegiadas y con independencia absoluta de la autoridad oficial de los órganos del Estado. Deberá integrarse por representantes del Ejecutivo Federal, de sus unidades burocráticas y con individuos designados de común acuerdo por los representantes oficiales de los trabajadores". Este Proyecto fue aprobado y al expedirse el Estatuto en 1938 se creó el Tribunal de Arbitraje como tribunal de revisión o de segunda instancia, ya que los conflictos entre el Estado y sus trabajadores se planteaban primero ante las Juntas Arbitrales que había en cada dependencia.

Inicialmente, los trabajadores del Poder Judicial sometían sus conflictos ante el Tribunal de Arbitraje; sin embargo, la Suprema Corte consideró que no podía someterse a un Tribunal que la Constitución no autorizaba, pues eso significaba crear un Poder Judicial superior al Poder Judicial de la Federación, violándose, por lo tanto, su soberanía.

Posteriormente esta situación fue resuelta con la *reforma al Artículo 123 Constitucional*, adicionándosele el *Apartado "B"*, que faculta al Pleno de la Suprema Corte de Justicia para reconocer dichos conflictos. La argumentación de la Suprema Corte de Justicia sobre la violación de su soberanía es relativamente lógica, ya que la antepone a un principio de derecho; de ahí que consideremos que la forma adecuada de resolver el problema no es precisamente facultar al Pleno para el conocimiento de los conflictos del Poder Judicial y sus trabajadores, sino que debió ser mediante la integración de comisiones mixtas con la representación de trabajadores, para el estudio y resolución de dichos conflictos. El Poder Legislativo Federal pudo haber argumentado la misma tesis que sostuvo la Corte y, si fue válida para aquéllos, también debió serlo para el Poder Legislativo, en el que también podrían integrarse comisiones mixtas.

*El Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión* fue *sustituido el 4 de abril de 1941* por otro de igual contenido.

Tanto el Estatuto de 1930 como el de 1941, fueron calificados de inconstitucionales. Debido a ello, *el 5 de diciembre de 1960*, a propuesta del entonces Presidente de la República, Licenciado Adolfo López Mateos, se adicionó *el Artículo 123 Constitucional con el Apartado B*. Anteriormente analizamos el contenido de la exposición de motivos de dicha reforma.

Al promulgarse *el 28 de diciembre de 1963 la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B, del Artículo 123 Constitucional*, que amplía los derechos y deberes establecidos en nuestra Carta Magna para los Trabajadores al Servicio del Estado, se hizo extensiva la legislación burocrática a determinados organismos descentralizados que forman parte de la administración pública.

20.D) *Ilustración Jurisprudencial*. A fin de ilustrar el tema que nos ocupa, citaremos y transcribiremos algunas tesis que forman Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como algunas tesis sustentadas por el H. Tribunal de Conciliación y Arbitraje y su Precursor, el Tribunal de Arbitraje.

21.a) *Salarios. Tesis 196: Trabajadores al Servicio del Estado, Salarios Caídos*.

La condenación al pago de salarios caídos a los trabajadores del Estado, no es contraria al *Artículo 123 de la Constitución Federal* porque no se trata

de emolumentos decretados en favor de alguna persona, sin causa legal, sino de responsabilidades específicas del Estado.

*Tesis 606: Empleados Públicos, Salarios Caídos en el caso de*

Cuando se trata de conflictos entre los empleados públicos y los titulares de las dependencias burocráticas, es posible que se absuelva a los segundos de la reinstalación que se les demanda y se les condene al pago de salarios caídos hasta la fecha en que el Tribunal de Arbitraje haya resuelto que la separación del Trabajo fue justificada, porque esa situación está prevista en el artículo 44 Fracción V incisos a, e, i, del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, se dispone que el nombramiento de esos trabajadores cesa de sufrir efectos sin responsabilidad del Estado por resolución discrecional del citado Tribunal, por lo que es esa resolución la que pone fin a la relación de trabajo y no la decisión unilateral del titular; por lo cual, en tanto esa resolución no se haya dictado, la falta de percepción de los salarios por parte del trabajador es imputable a dicho titular.

*Tesis 607: Empleados Públicos, Salarios Vencidos a los*

A diferencia de lo que ocurre en los conflictos entre trabajadores y patrones particulares, en los que se suscitan entre los titulares de las unidades burocráticas y los trabajadores al servicio del Estado por alguna de las causas establecidas en la Fracción V del Artículo 44 del Estatuto aplicable, el titular no puede cesar al empleado cuando considere que ha ocurrido en alguna de las causas que justifican la terminación de los efectos de su nombramiento, sino que debe obtener previamente resolución favorable del Tribunal de Arbitraje, pues si no lo hace así y actuando de propia autoridad lo despide, aunque obtenga la autorización para cesarlo, es responsable del pago de los salarios que haya dejado de percibir entre la fecha del despido y la del laudo que le da la autorización.

22.b) *Escalafón. Tesis 1485: Trabajadores al Servicio del Estado.*

Si un empleado ha estado desempeñando por más de un año una categoría superior a la que le corresponde por nombramiento, por encontrarse ascendido, sustituyendo a otro trabajador, la circunstancia de que haya fallecido el trabajador sustituido no significa que deba descendérsele de inmediato para ascender con el mismo carácter provisional que el suyo, a otro empleado de igual categoría que la de él con el alegato de que esto se ha hecho en virtud de las nuevas circunstancias que han operado en la sustitución, máxime cuando el titular de la dependencia burocrática dejó pasar un año y dos meses más del fallecimiento del empleado sustituido, para boletinar la plaza entre los empleados de la categoría inmediata inferior, pues dentro de la situación presentada el titular estuvo obligado a boletinar de inmediato la plaza, pero no a sustituir

a un trabajador provisional por otro en iguales condiciones. En consecuencia, la condena del Tribunal de Arbitraje a pagar al actor los salarios que correspondían desde la fecha en que se le descendió hasta aquella en que boletín la plaza, no es contraria a las garantías constitucionales.

*Tesis 1488:* Trabajadores al Servicio del Estado. Determinaciones de las Comisiones Mixtas de Escalafón.

Conforme al artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, las vacantes definitivas que ocurran en cada unidad burocrática, deben boletinarse primeramente a fin de que los interesados puedan ejercitar sus derechos y, además, la determinación de la persona que deba ascender a cada vacante corresponde a la Comisión de Escalafón, quedándole al Titular de la unidad burocrática la obligación de acatar esa "determinación".

23.c) *Inamovilidad.* *Tesis 1487:* Trabajadores al Servicio del Estado, Cese de la Prescripción de la acción.

La acción del Titular de una oficina pública para cesar a un empleado prescribe en un mes, en atención a que se ha interpretado que de la relación entre los artículos 44 Fracción V y 87 Fracción IV del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, así se desprende, ya que la suspensión de que habla el segundo no es sino la mencionada en el primero, como medida que el titular puede tomar mientras obtiene la autorización para separar al trabajador responsable de una falta en forma definitiva.

*Tesis 1490:* Trabajador al Servicio del Estado, Incumplimiento del Contrato de Trabajo.

Si a un empleado de una Oficina Federal de Hacienda se levanta un acta en la que se hace constar la existencia de hasta doce violaciones al Reglamento de Trabajo, concediéndosele un plazo para ponerse al corriente en el desempeño de sus funciones y pasado un año tres meses, después de practicársele dos visitas más, se encuentra que sólo ha cumplido con una parte de sus obligaciones y que continúan sin solventarse las más importantes, es cuestionable que en el caso existe un incumplimiento del contrato de trabajo y por lo tanto la solicitud del Secretario de Hacienda para darlo de baja sin responsabilidad para el Estado, resulta correcta, pues dicho empleado no sólo disfrutó de un plazo más que razonable para poner al corriente su trabajo, sino que las faltas en que incurrió demostraron ineficacia absoluta en el desempeño de sus funciones.

*Tesis 1480:* Trabajadores al Servicio del Estado.

Los artículos 73, Fracción XI y 74, Fracción IV de la Constitución Federal, facultan al Congreso para crear y suprimir empleados públicos de la

Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, y a la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto anual de gastos. En consecuencia, tales facultades constituyen ejercicio de la soberanía del Estado por conducto del Poder Legislativo. A los Jefes de las dependencias del Ejecutivo, sólo les compete proponer el presupuesto que corresponde a su dependencia, ciñéndose a la Ley respectiva. De allí que el titular de un ramo de administración, al acatar el presupuesto aprobado no puede incurrir en responsabilidades específicas. *El artículo 30 del Estatuto Jurídico* concede a los sindicatos el privilegio de ser escuchados al proyectarse un presupuesto por el titular de una dependencia siempre y cuando hayan de afectarse los salarios de los trabajadores del Estado y para que cuando el presupuesto reduzca el número de empleados afectos a un servicio, determinen cuáles de los trabajadores del Estado han de resultar afectados por la reducción de plazas que componen el servicio; pero cuando el presupuesto aprobado no reduce el número de plazas que constituyen el servicio, sino que hace desaparecer totalmente la planta que compone el servicio, como ya no es caso de reducción de plazas ni de afectación de salarios, el sindicato no puede invocar *el artículo 30* estatutario ni el titular de la dependencia está obligado a escuchar la opinión del Sindicato ni a consultarlo respecto de qué empleados han de reducirse, porque cuando lo que ha de suprimirse es toda la planta del servicio, el sindicato ya no tiene la oportunidad de seleccionar a los que han de cesarse y el titular en tal caso acata un acto de soberanía del Estado.

*Tesis 191:* Trabajadores al Servicio del Estado, en qué consiste el abandono de empleo por los.

A falta de disposición legal que defina lo que deba entenderse por abandono de empleo, no debe aceptarse el criterio del factor tiempo como determinante de la existencia o inexistencia de ese abandono, pues para precisarlo como causa de cese, debe atenderse a la naturaleza de las funciones encomendadas al empleado público, ya que el fin que persigue *el artículo 44 Fracción I del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado*, a diferencia de *la Fracción V, inciso B del artículo 44 del mismo ordenamiento*, es que el empleado público esté siempre atendiendo el servicio que tiene encomendado, de suerte que el abandono depende de desatender una función determinada, aun cuando sea momentáneo, sin considerar el tiempo del abandono.

*Tesis 1493:* Trabajadores al Servicio del Estado. Supernumerarios pueden ser de base o de confianza.

*El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión*, en su *artículo 4º* clasifica en dos grupos a los empleados públicos; los de base y los de confianza, y enumera limitativamente estos últimos; y en el *artículo 5º* establece: "Esta Ley sólo regirá las relaciones entre los poderes de la Unión y los Trabajadores de base; los empleados de confianza no quedan compren-

didos en ella". Así pues, la calidad de empleado de confianza deriva de la naturaleza de las funciones que desempeña el trabajador y no del tiempo de duración de su nombramiento. Por tanto, los empleados supernumerarios pueden ser de base o de confianza, según las labores que tengan asignadas, siendo evidente que, en el primer supuesto, se encuentran protegidos, dentro del límite de su temporalidad, por el mencionado ordenamiento legal.