

Estatuto jurídico laboral de los empleados del gobierno del estado de Nuevo León (Avance de Investigación)

Próspero López Cárdenas

Los trabajadores al servicio del gobierno en México son quienes sufren un mayor número de limitaciones a sus derechos laborales. El trabajo que ahora se presenta es un avance de investigación de cinco estados de la república, que aborda en esta parte el análisis que en materia laboral rige al estado de Nuevo León. De esta manera se exponen algunas contradicciones y limitantes que en materia laboral impiden a los trabajadores gubernamentales disfrutar de muchos de los derechos colectivos consagrados en la Constitución.

The employees that work for the government in México are the ones that suffer a greater number of limitations in their labor rights. The article presents a research advance of five States of the Mexican Republic; this advance goes into the analysis of the labor ambit in the State of Nuevo León. Some contradictions and limitations are stated, these make that government employees can not take profit on many collective rights expressed in the Constitution.

Sumario: I. Estatuto jurídico laboral de los empleados del gobierno del estado de Nuevo León. / II. Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León; I. Sujetos y principios generales. / 2. Condiciones individuales de trabajo. / 3. Derechos colectivos.

I. Estatuto jurídico laboral de los empleados del gobierno del estado de Nuevo León

Uno de los sectores de la clase trabajadora mexicana que más limitaciones sufre en sus derechos laborales es el de los trabajadores al servicio del gobierno de nuestro país.

Así intentamos demostrarlo en nuestro pequeño trabajo sobre la legislación laboral especial de los trabajadores al servicio del gobierno federal, que en años anteriores publicó nuestro Sindicato Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana, en el cual tratamos de hacer un análisis crítico de la legislación expresada en el apartado "B" del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria.

Sin embargo, en dicho trabajo, nos limitamos al análisis de la situación jurídico-laboral de quienes prestan sus servicios al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Poder Judicial federal; es decir, a sólo una parte del sector de trabajadores gubernamentales en nuestro país, que también está conformada por quienes prestan sus servicios a los poderes públicos estatales y municipales, que poco han sido atendidos en su situación jurídico-laboral. Por ello, me he propuesto realizar una investigación sobre esta realidad, a través del análisis, en principio, de una muestra de cinco estados de la república, dentro de los cuales se encuentra el de Nuevo León, que en el presente artículo se abordará, en su aspecto estrictamente legal.

En este estudio hay que tener en cuenta que los trabajadores o empleados de los gobiernos estatales y

municipales, al igual que los empleados públicos federales, desde el inicio de nuestra vida como nación independiente de la corona española, estuvieron sujetos, en sus relaciones laborales, a normas de naturaleza administrativa derivadas de la Constitución Federal de 1824 y de las diversas constituciones locales que se expedieron a partir de nuestra integración como república federal.

En el caso del estado de Nuevo León, en su primera constitución como entidad federativa, expedida por su congreso local el cinco de marzo de 1825, se señalaba como facultad del mismo, en su artículo 108, fracción VIII, la de: "crear los empleos, oficinas y plazas, aún inferiores, necesarias para la administración en todos los ramos, y suprimirlas cesando su necesidad; asignar los salarios de ellas y reformarlos".

Por otra parte, la fracción V del artículo 128 de la citada constitución, disponía que era atribución del gobierno como titular del Poder Ejecutivo local, la de: "Nombrar al Jefe de Hacienda, proveer todos los empleos y plazas; menos los de nominación popular, y aquellas subalternas de cuyas funciones sea inmediatamente responsable el respectivo jefe quien deba, por lo mismo, proveerlas en personas de su confianza".¹

Como se admite, en dicha Constitución, la creación de plazas, el nombramiento de los empleados, sus condiciones de trabajo y la supresión de empleos estaban en manos, total y unilateralmente, del gobierno del Estado, sin posibilidad de derecho alguno de los empleados.

Posteriormente, en la Constitución Política del Estado de Nuevo León y Coahuila, publicada el cuatro de octubre de 1857, en la fracción VID del artículo 66, se daba al congreso local la facultad de crear y suprimir los empleos, oficinas y plazas necesarias para la administración en todos sus ramos, asignando los salarios de ellas y reformarlos; confirmando lo previsto por la Constitución local de 1825, en cuanto a la facultad del gobernador respecto a: "... proveer todos los empleos y plazas..."² Resulta evidente la continuación de la normatividad administrativa en donde el inicio, desarrollo y terminación de la relación del gobierno estatal con sus empleados está unilateralmente en manos de éste, sin derechos correlativos de aquellos para tener seguridad en su empleo.

La conclusión de la llamada revolución mexicana de 1910, con la expedición de la Constitución de 1917, debería de haber tenido una consecuencia positiva en la situación laboral de los empleados al servicio de los gobiernos estatales, como el de Nuevo León. En efecto, con la expedición del artículo 123 constitucional de 1917, "todo contrato de trabajo" y "todo trabajo asalariado", sin importar la naturaleza privada o pública del patrón al cual se sirviera, debía regularse por esta norma, ya que el consejo limitante de trabajo económico del primer proyecto de dicho artículo discutido en el congreso constituyente de Querétaro, fue superado por el de "trabajo en general" que implicó a todo tipo de patrón y trabajador, sin exclusión alguna.³

De conformidad a esta disposición constitucional, los trabajadores al servicio tanto del gobierno federal como de los gobiernos locales, debieron regular sus relaciones por la normatividad laboral y salir de la esfera de las normas administrativas a que estaban sometidos antes de 1917.

Así lo entendieron algunas legislaturas locales como las de Chihuahua, Hidalgo, Puebla y Aguascalientes, que al dictar leyes del trabajo, derivadas de la facultad que les había otorgado el propio artículo 123 constitucional, incluyeron como sus sujetos a los empleados de sus gobiernos.⁴

En el caso del estado de Nuevo León, parece ser que no existió una sola ley del trabajo como ordenamiento único en la materia, ya que encontramos una "Ley sobre la jornada máxima de trabajo y descanso obligatorio para los empleados y obreros en general del Estado de Nuevo León" expedida el 8 de diciembre de 1924 y, otra "Ley Constitucional que establece la Junta Central de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Municipales de Conciliación en el Estado de Nuevo León" expedida el 23 de enero de 1924.

En la primera ley, encontramos que en su artículo 1º reconoce como sus sujetos a "... todas las personas sujetas a jornal, salario o sueldo...", lo que implica que aceptaba como sujetos de norma laboral a los empleados gubernamentales que eran personas sujetas a sueldo, y en consecuencia era congruente con el original artículo 123 constitucional que establecía que regulaba el trabajo en general, es decir, a "todo contrato de trabajo".

1. *Recopilación de constituciones del estado de Nuevo León*, Biblioteca Alfonsina de la Universidad Autónoma de Nuevo León.
2. Periódico Oficial del estado de Nuevo León, 4 de octubre de 1857.

3. *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Ed. Porrúa y Congreso de la Unión, tomo IV, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917*.
4. *Legislación del trabajo de los Estados Unidos Mexicanos, Secretada de Industria, Comercio y Trabajo. Departamento del trabajo, 1921*.

Sin embargo, en la segunda ley citada, se señalaba que sólo se aplicaría a "conflictos que surjan entre el capital o sus representantes, cualesquiera que estos sean, y los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos a que se refiere la primera parte del artículo 123 de la Constitución General de la República...", con lo cual se restringe el ámbito personal de validez de dicha ley a los trabajadores al servicio de capitalistas, excluyendo a los que presten servicios a personas que fueran capital, como lo eran los empleados de gobierno.

En consecuencia, parece que existió una situación contradictoria, en donde por un lado se aceptaba que los empleados del gobierno eran trabajadores sujetos a la ley laboral y por otro se les excluía, por no ser capital quien utilizaba sus servicios.⁵

Con la expedición de la primera Ley Federal del Trabajo, en 1931 se violentó el principio unitario y no excluyente de sujetos que estableció el original artículo 123 constitucional de 1917, al establecerse en un artículo 2º que: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan".

Es decir, en contra de lo dispuesto por el artículo 123 constitucional original, se vuelve al criterio de que las relaciones del poder público, en todos sus niveles, con quienes le prestan servicios personales a cambio de un sueldo o salario, son de naturaleza administrativa y no laboral, ya que las llamadas leyes del servicio civil, serían normas administrativas no vinculadas al artículo 123 constitucional.

Esta exclusión inconstitucional de los empleos gubernamentales del artículo 123, tanto federales como estatales y municipales, no tuvo más objetivo que el de negar a estos miembros de la clase trabajadora mexicana sus derechos laborales de naturaleza colectiva como los de asociación sindical, negociación colectiva y huelga.

En efecto, si analizamos las normas del servicio civil que se dictaron posteriormente a la Ley Federal del Trabajo de 1931, como lo fue el "Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil" publicado en 1934 por el presidente Abelardo L. Rodríguez, encontraremos que eran normas que condicionaban la existencia de asociaciones de empleados a la voluntad del titular de cada dependencia gubernamental para la cual trabajaban, al señalar en su artículo 46 que: "Los funcionarios y empleados comprendidos dentro del Servicio Civil, podrán asociarse en la forma y

dentro de los términos que autorizan las Leyes, pero cuando esas asociaciones tengan por finalidad la defensa de los intereses a que se refiere este Acuerdo, será condición indispensable para su existencia legal, la aprobación previa de la Escritura constitutiva o Pacto social, así como de los correspondientes Estatutos, por las Dependencias del Ejecutivo Federal a que pertenezcan los miembros de la Asociación. La autorización se otorgará oyendo el parecer de la Comisión o Comisiones del Servicio Civil respectivas".

Evidentemente se trata de evitar la sindicalización de los empleados públicos.

También en su artículo 47, esta normatividad de servicio civil prohibía el derecho de huelga, al señalar que: "Se considerará ilícita toda asociación que adopte el paro de trabajo de sus miembros entre los medios de defensa social, que en cualquier otra forma la incluya entre sus medios de acción, o cuya actuación contravenga lo dispuesto por este Acuerdo, o por otras disposiciones, a juicio de la Comisión o Comisiones del Servicio Civil respectivas, aprobado por el Jefe superior de la Dependencia. Los directores de la Asociación y demás responsables, en el caso que prevé este artículo, serán separados de sus puestos, sin perjuicio de exigirles las demás responsabilidades legales en que hayan incurrido".

Es innegable el carácter anti laboral del concepto de "servicio civil" y de las normas que lo expresan.

Por cierto, sería importante que lo tuvieran en cuenta, los que hoy, irreflexivamente, aceptan y aplauden el llamado "Servicio Civil de Carrera" promovido por los gobiernos neoliberales que dominan desde 1982, y aun por los "Cardenistas" que hoy gobiernan el Distrito Federal, que utilizan también este concepto en sus programas y proyectos.

Otra normatividad administrativa que negó la aplicación plena del artículo 123 constitucional a los empleados gubernamentales, violando la Constitución, fue la llamada "Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión" expedida en 1983 a iniciativa del presidente Lázaro Cárdenas; ya que, aunque reconocía que los empleados públicos federales eran trabajadores, les restringía significativamente los derechos de asociación sindical, contratación colectiva y huelga. Cabe señalar, que este estatuto excluía los derechos limitados que otorgaba a los empleados de los gobiernos estatales y municipales, quedando estos como los del gobierno de Nuevo León, desprotegidos

5. Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, *op. cit.*

tanto por la Ley Federal del Trabajo, como de las llamadas leyes del servicio civil.⁶

Sin embargo, con un sentido de imitación subordinada al presidente de la república, los gobernadores de diversos estados promovieron la expedición de estatutos jurídicos locales, en los cuales prácticamente se copiaban el contenido del estatuto federal, con las restricciones fundamentales a los derechos colectivos laborales.

En este sentido, en el estado de Nuevo León, existió desde el 26 de junio de 1948 una Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León, que sufrió diversas modificaciones durante los años 1964, 1969 y 1981.

En el año 1983, el gobierno del presidente Miguel de la Madrid promovió una reforma a los artículos 115 y 116 de la Constitución federal, con la que se estableció la facultad de las legislaturas de los estados para que, con base en lo dispuesto por el artículo 123 constitucional, expidan las leyes reguladoras de las relaciones laborales con sus trabajadores y las de los ayuntamientos municipales.⁷

Como consecuencia de esta reforma a la Constitución federal, en el estado de Nuevo León se reformó la Constitución local para establecer en su artículo 63, una fracción XLIII que otorga al congreso local la facultad de: "Expedir leyes relativas al trabajo digno y socialmente útil, que rijan la relación de trabajo entre los Poderes, Organismos Públicos y los Ayuntamientos del Estado y sus trabajadores y la seguridad social de dichos trabajadores".⁸

Por ello, se reformó la Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León, sin crear una nueva ley de naturaleza laboral, como correspondía según la Constitución federal y la propia Constitución local, y se mantiene vigente como marco regulador de las relaciones entre el gobierno estatal y sus trabajadores, la cual analizaremos en los apartados siguientes.

II. Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León

1. Sujetos y principios generales

Esta ley determina, en principio, como sus sujetos a los tres poderes que integran el gobierno del Estado

(Ejecutivo, Legislativo y Judicial), a los ayuntamientos municipales, y a sus trabajadores, según se desprende de lo dispuesto por los artículos 1º y 2º de la misma.⁹

Sin embargo, en el segundo párrafo de su artículo 5º, excluye de ésta a "Todos los trabajadores de las dependencias que funcionan en cooperación entre los municipios, el Estado y la Federación, así como los fideicomisos, fondos y empresas u organismos descentralizados que dependan o donde intervenga el Gobierno estatal o los Municipios...", sometiéndolos a otras leyes que los rigen.

Al igual que la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, esta Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León, clasifica a los trabajadores sujetos a ella en dos grandes categorías: de confianza y de base.

Para determinar quiénes son trabajadores de confianza, esta ley utiliza solamente dos criterios: primero, el nombre del puesto; y segundo, las funciones.

Por ello, en su artículo 4º establece una larga lista de puestos que son considerados como de confianza en los tres poderes locales y en los municipios, sin tomar en cuenta la importancia de lo que hacen los trabajadores, por lo cual se equiparan a puestos de alto nivel como el de Secretario General de Gobierno con puesto de nivel mínimo como los de Dictaminador y Conciliador. En el último párrafo de la fracción I de este artículo 4º, se señala que también son de confianza "...todos aquellos trabajadores del Estado o sus Municipios que ejerzan funciones de Dirección, Vigilancia, o Fiscalización..." sin exigir el carácter general de estas funciones como lo hace el artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo.

Estos criterios, facilitan la catalogación de confianza a los trabajadores de este gobierno, ya que quien define el nombre del puesto de los mismos es el patrón gobierno y al no caracterizarse las funciones de dirección, vigilancia y fiscalización, se puede incluir en ellas a muchos puestos de nivel no general.

Por ello, encontramos que del total aproximado de 12 mil trabajadores que tiene el gobierno de Nuevo León, cinco mil 500 son de confianza, con las limitaciones que esta misma ley impone a los trabajadores que tienen esa calidad, en cuanto a derechos de estabilidad en el empleo y acción colectiva que más adelante analizaremos.¹⁰

6. Véase textos de artículos 46, 47, 55 frac. III, 63, 69, 70, 73 y 75 de dicho estatuto en *Testimonios Históricos*, FSTSE, 1982.

7. Véase fracción VIII del artículo 115 y fracción VI del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

8. Constitución Política del Estado de Nuevo León, gobierno del estado, 1994.

9. Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León", *Periódico Oficial del Estado*, 24 de diciembre de 1993.

10. Dato proporcionado por el Sindicato Único de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León.

Quienes no son de confianza bajo alguno de los criterios mencionados, son reconocidos como de base, siempre y cuando tengan más de seis meses de servicio, con lo cual prácticamente se abre la existencia de una contratación a prueba para los trabajadores de nuevo ingreso que los mantiene en la inseguridad.

En la actualidad, según información sindical, son trabajadores de base del gobierno del estado de Nuevo León, alrededor de seis mil 500 empleados. Al igual que la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, esta ley burocrática local considera que los trabajadores de base pueden tener varios tipos de nombramientos como: definitivo, interino, por tiempo fijo o por obra determinada.

Es decir, puede haber trabajadores de base con seguridad permanente en el empleo y quien sólo tiene seguridad por cierto tiempo.

En la actualidad, existen aproximadamente mil trabajadores eventuales en el gobierno del estado de Nuevo León, lo que significa que sólo tienen seguridad permanente en su empleo alrededor de cinco mil 500 trabajadores de base.¹¹

En cuanto a los principios generales que establece la ley en análisis destacan los de irrenunciabilidad y el de supletoriedad.

En efecto, en el último párrafo de su artículo primero esta ley dispone: "los derechos consignados en este ordenamiento, salvo las excepciones que el mismo establece, son irrenunciables". Es decir que la irrenunciabilidad de los derechos no es absoluta, ya que la propia ley puede señalar el carácter renunciable de un derecho, lo que abre la posibilidad de pérdida de derechos adquiridos a través de conquistas sindicales, situación que lesionaría gravemente a los trabajadores.

Por otra parte, con relación al principio de supletoriedad, el artículo 7º de esta Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León dispone que: "Los casos no previstos en esta Ley o sus reglamentos se resolverán de acuerdo con las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, aplicadas supletoriamente, y en su defecto, atendiendo a la costumbre, al uso, a los principios generales de derecho, y en el último extremo a la equidad". Es decir, que a pesar de que en muchos de sus contenidos dicha ley se identifica con la Ley Federal Burocrática, reconoce como supletoria a la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del apartado A del artículo 123 constitucional, lo que resulta más benéfico para los trabajadores, ya

que de esta manera se pueden aplicar los principios de que los derechos otorgados por la ley a los trabajadores, son bases mínimas superables, y de que "en caso de duda, se aplicará la norma más favorable al trabajador".

2. Condiciones individuales de trabajo

Salario

Al igual que la legislación federal para empleados públicos (Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado), en la Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León, se define al salario como la retribución de los servicios prestados y se dispone que debe ser uniforme para cada una de las categorías de los trabajadores de base, independientemente de la dependencia en donde se presten los servicios; sin embargo, a diferencia de la Ley Federal Burocrática, se mantiene el concepto de sobresueldo, que serán cantidades adicionales al salario con relación a los costos de la vida en las distintas regiones del estado o municipios.

De igual forma que la legislación federal, esta ley establece el principio de unilateridad en la fijación de salarios, y en sus modificaciones sólo acepta la posibilidad de la opinión del sindicato de los trabajadores, negando con ello el derecho a la negociación colectiva de la principal condición de trabajo que sí acepta el apartado "A" del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria a través de la figura del contrato colectivo. En efecto, en su artículo 28 esta ley señala: "El salario será uniforme para cada una de las categorías de los trabajadores de base señaladas en esta ley, y será libremente fijado por el Poder Legislativo o por los Ayuntamientos en los presupuestos de Egresos respectivos. Cuando se pretenda hacer en dichos presupuestos modificaciones que afecten los salarios fijados, se escuchará la opinión de la Unión de los Trabajadores al Servicio del Estado de los Municipios u Organizaciones burocráticas que representen a los trabajadores afectados, haciéndose lo propio cuando por causa justificada se trate de reducción de personal."

Sin embargo, la acción sindical de los trabajadores ha logrado incrementar los ingresos de los mismos a través de prestaciones que se convienen bilateralmente como los llamados Bonos de Despensa que establece la cláusula cuarta del Convenio Laboral de Prestaciones Sociales y Económicas celebrado por el gobierno del estado y el Sindicato Único de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León, y que consiste actual-

11. Datos proporcionados por el Sindicato Único de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León.

mente en la cantidad de \$350.00 mensuales para cada trabajador sindicalizado.¹²

También por acción sindical de los trabajadores, a través del convenio mencionado, se ha logrado un ingreso adicional de \$1,000.00 anuales por concepto de Bono de Apoyo a la Economía Familiar, que establece la cláusula trigésimo novena del citado convenio y el aguinaldo es equivalente a dos meses de salario (60 días), de conformidad con la cláusula vigésima, con lo que superan a la prestación que reciben los empleados del gobierno federal, que es equivalente a 40 días de salario.

Lo anterior demuestra que las limitaciones que la ley impone a los trabajadores sólo pueden ser superadas por la acción organizada de los mismos.

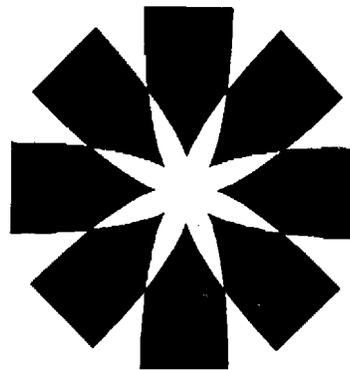
Cabe destacar que para el año de 1997 el salario mínimo, de categoría mínima (encargado) para los empleados del gobierno del estado de Nuevo León era de \$821.00 en la zona o región de menor costo de vida y el máximo era de \$1,149.00. En la categoría de auxiliar, en su primer nivel, el salario mínimo era de \$1,505.00 y el máximo de \$2,108.00. En la categoría máxima (jefe de departamento) que señala el tabulador de sueldos del año ya citado, el salario mínimo en su nivel superior (15) era de \$8,153.00 y el máximo era de \$11,114.00.

El tabulador de sueldos se integra con cinco puestos (encargado, auxiliar, asistente, analista y jefe de departamento) que se dividen en tres niveles cada uno (15 niveles en total) y cada nivel con un rango salarial mínimo, un medio y un máximo.¹³

Por último, al igual que la Ley Federal de Trabajadores del Estado, la ley de Nuevo León que analizamos, sólo permite descuentos al salario en casos justificados que se señalan en el artículo 32, como: deudas con el Estado, anticipos de salarios, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas, cuotas sindicales, pensiones alimenticias y aportaciones a cooperativas o cajas de ahorro.

Jornadas y descansos

En relación a la condición de la jornada de trabajo, la Ley de Servicio Civil del Estado de Nuevo León, al igual que la Ley Federal de Trabajo y la Ley Federal



de los Trabajadores al Servicio del Estado, reconoce como límites máximos, las ocho horas diarias de trabajo diurno, 7 horas de trabajo nocturno y 7 y media en la llamada jornada mixta. Sin embargo en su artículo 18, abre la posibilidad de que la jornada máxima se amplíe o disminuya, según la naturaleza del trabajo.¹⁴

En aplicación de esta disposición, y como conquista de los trabajadores organizados en sindicato, en la cláusula décima séptima del Convenio Laboral de Prestaciones Sociales Económicas (1997-1999), celebrado por el gobierno de Nuevo León y el sindicato respectivo, se establece la semana laboral de cinco días, con un horario de siete horas diarias continuas de lunes a viernes, que viene a ser la jornada ordinaria y una jornada semanal de 35 horas.¹⁵ En el artículo 22 de esta ley se reconoce la figura del tiempo extraordinario de trabajo como una prolongación de la jornada máxima y no de la jornada ordinaria, por lo que sólo existirá cuando los trabajadores laboren más de ocho horas diarias diurnas, y no después de la séptima hora de la jornada ordinaria, sin que se prevenga la forma de pago de las horas extras, por lo que deberá aplicarse lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria, en el sentido de pagarse a un 100% adicional al salario de la hora ordinaria, cuando se trate de las primeras nueve horas extras semanales, y de 200%

12. *Convenio Laboral de Prestaciones Sociales y Económicas (1997- 1999)*, Ed. Sindicato Único de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León, 1997.

13. Tabulador de sueldos para 1997. Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado. Dirección de Recursos Humanos. Gobierno del Estado de Nuevo León.

14. El artículo 18 de dicha ley dice: "Cuando la naturaleza del trabajo así lo exija, la jornada máxima se reducirá o ampliará..."

15. "Convenio Laboral de Prestaciones Sociales Económicas (1997-1999). Sindicato Único de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León.

adicional, cuando excedan a las nueve horas. Sin embargo, hay que tener en cuenta, que la ley de Nuevo León permite en su artículo 22 que el tiempo extraordinario se labore más de tres días a la semana, a diferencia de la Ley Federal del Trabajo, ya que se señala que no podrá exceder de cinco días consecutivos.

En la práctica parece no existir interés por el uso del tiempo extraordinario de trabajo, ya que en el segundo párrafo de la cláusula décima séptima del convenio laboral ya citado se señala que: "Así también convienen las partes en que por razones de austeridad, se procurará la disminución de periodos extraordinarios de labores hasta su reducción al mínimo..."

En el último párrafo de la cláusula décimo séptima, parece abrirse la posibilidad de que los empleados laboren más de la jornada máxima y no se considere ni se pague como tiempo extra, ya que se habla de un concepto de horario ampliado que se cumplirá hasta las 18:00 horas de cada día, y solamente lo que exceda de este horario será considerado como tiempo extraordinario, en perjuicio de los trabajadores.¹⁶

En cuanto al descanso de los trabajadores, hay que decir que aunque el artículo 23 de esta ley previene que: "Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador por lo menos de un día de descanso, con goce de salario íntegro", como ya lo mencionábamos, la cláusula décimo séptima del convenio laboral reconoce el derecho a dos días de descanso por cada cinco de trabajo.

Esta ley reconoce en su artículo 25 el derecho al descanso obligatorio de los trabajadores en los días festivos que señalará el calendario oficial y la cláusula trigésima primera del convenio laboral dispone que: "Acuerdan las partes que quedan instituidos como días de asueto para los Servidores Públicos Estatales los siguientes días: primero de enero, cinco de febrero, veintiuno de marzo, primero y cinco de mayo, primero de septiembre (día en que el Ejecutivo Federal rinde su informe a la Nación), dieciséis de septiembre, doce de octubre, veinte de noviembre y veinticinco de diciembre de cada año. En casos especiales por celebraciones oficiales, el Gobierno del Estado, determinará lo conducente. Además se considera día de asueto el primero de diciembre de cada seis años, cuando corresponde la transmisión del Poder Ejecutivo Federal", para

existir igualdad con los días de descanso otorgados por la Ley Federal del Trabajo.

Sin embargo, el último párrafo de la cláusula décima séptima del convenio otorga como prestación a los trabajadores de este gobierno estatal, la posibilidad de que cuando los días de descanso obligatorio festivos señalados por la Ley Federal del Trabajo coincidan con sábado o domingo, "serán otorgados en asueto a los Servidores Públicos sindicalizados cualquier día posterior al programado de común acuerdo con el Titular de la Dependencia y el Delegado sindical, sin perjuicio del servicio público que el Gobierno del Estado presta a la ciudadanía".

En cuanto a la forma de pago del trabajo realizado en días de descanso semanal o festivo, esta ley no previene disposición expresa alguna, por lo que debe entenderse que se aplica lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria como ya vimos, y deberán pagarse con un 200% adicional al salario del día ordinario.

En relación al derecho a vacaciones, al igual que la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León, en su artículo 26, otorga a los trabajadores que tengan más de seis meses de servicio consecutivos, "...dos periodos anuales de 10 días cada uno..."

Como una conquista sindical de los trabajadores, el convenio laboral al que nos hemos venido refiriendo, en su cláusula décima cuarta, otorga otro periodo vacacional adicional al señalar: "Conviene el Gobierno del Estado en seguir otorgando a los Servidores Públicos sindicalizados que hayan cumplido quince años o más de servicio ininterrumpido, un periodo más de vacaciones, con una prima vacacional del 100% de su salario correspondiente, éste independientemente de los dos periodos de diez días hábiles que ya disfrutaban anualmente. Este tercer periodo constará de cinco días hábiles que se aumentarán con un día más por cada año de servicios, empezando a contar de los primeros quince años hasta computar un máximo de diez días hábiles; para los casos en que no se desee o no se pueda por razones de trabajo disfrutar del tercer periodo vacacional, se hará la solicitud del pago de los días que correspondan a la Dirección de Recursos Humanos a través del Sindicato".

Evidentemente superan lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal Burocrática.

En cuanto a la prima adicional de vacaciones que se otorgará, esta ley no la previene, pero el convenio laboral establece en su cláusula décima octava, que será del 60% del salario correspondiente a cada uno de los periodos anuales, como ya vimos, en el

16. El párrafo citado señala: "En la inteligencia del concepto del salario ampliado, se entenderá laborable únicamente hasta las 18:00 horas y lo que exceda de este horario será considerado como tiempo extraordinario".

tercer periodo adicional, será del 100% del salario respectivo, lo que supera ampliamente a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo (25%) y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (30%). En cuanto a la época en que se otorgaran los periodos vacacionales, el convenio laboral establece el principio de que se tomarán en consideración las vacaciones escolares de la Secretaría de Educación Pública del estado para que coincidan con las de los hijos de los servidores públicos.

Estabilidad en el empleo

En la Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León, sólo los trabajadores de base tienen derecho a la estabilidad en el empleo, ya que la introducción de su artículo 39 así lo señala al decir: "Ningún trabajador de base al servicio del Estado o Municipio podrá ser cesado o despedido sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento de dichos trabajadores sólo cesará de sufrir efectos sin responsabilidad...". Por tanto, quedan desprotegidos los trabajadores de confianza, al igual que en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, y a diferencia de la Ley Federal del Trabajo que sí los protege pero limitadamente. En la realidad, de acuerdo al dato ya citado, existen alrededor de cinco mil 500 trabajadores de confianza en el gobierno de Nuevo León que no tienen estabilidad ni seguridad en su empleo.

En cuanto a las causas legales por las que puede ser cesado un empleado del gobierno estatal neoleonés, esta ley hace una combinación de lo dispuesto por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y por la Ley Federal del Trabajo.

En efecto, al igual que en la Ley Federal Burocrática se establecen causas que para aplicarse no necesitan una resolución previa de tribunal alguno, como el abandono de empleo y otras que para dar lugar al cese necesitan de una resolución discrecional del tribunal de arbitraje, como lo son las faltas de probidad u honradez, injurias, amagos, actos de violencia, destrucción de objetos y medios de trabajo, actos inmorales, revelación de asuntos secretos o reservados, desobediencia, concurrir en estado de embriaguez o bajo la influencia de narcóticos o droga enervante, falta comprobada al contrato de trabajo y prisión.

Pero a diferencia de la Ley Federal Burocrática, y al igual que la Ley Federal del Trabajo, caracteriza a las faltas de asistencia injustificadas como causa de cese cuando son más de tres en un mes, aunque no sean consecutivas; también establece la desobediencia a las órdenes de trabajo como causa de despido, aunque no sea reiterada y sistemática; la embriaguez y

drogadicción no necesitan ser habituales como en la Ley Federal de Trabajadores del Estado.

A diferencia de la Ley Federal Burocrática, no exige el levantamiento de acta administrativa previa para demandar la intervención del tribunal de arbitraje para aplicar el cese, aunque sí permite la suspensión de la relación de trabajo o la remoción de oficina del trabajador, mientras resuelve el tribunal de arbitraje. En cuanto a la indemnización que procede por el caso de despido injustificado, la Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León no hace prevención expresa, por lo que de conformidad con lo señalado por su artículo 7º deberá aplicarse supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.

Escalafón

El derecho al ascenso escalafonario está reconocido por la Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León, en su artículo 36 fracciones I a VIII, como una obligación del gobierno y de los municipios, bajo los principios siguientes:

a) Los ascensos se concederán exclusivamente en los casos de vacante definitiva. Es decir, que las vacantes temporales no se cubrirán escalafonariamente, en principio. Sin embargo, en la propia fracción VII del citado artículo 36 se admite que cuando un trabajador de base sea ascendido a un puesto de confianza, se correrá el escalafón respectivo y quienes asciendan tendrán el carácter de provisionales, de tal manera que cuando el trabajador que pasó a ser de confianza regrese a su plaza de base, automáticamente se correrá en forma inversa el escalafón y el trabajador provisional volverá al cargo que anteriormente desempeñaba; de tal manera, que sí se cubrirá escalafonariamente una plaza vacante de manera temporal.

b) Los factores escalafonarios que determinarán el ascenso de los trabajadores serán, en primer lugar, la eficiencia, y sólo en el caso de igualdad de competencia, se tomará el factor antigüedad en cuenta.

c) Sólo pueden concursar para ascender como candidatos, los trabajadores que tengan seis meses de servicio mínimo sin nota desfavorable.

d) Los movimientos escalafonarios se harán por una comisión de escalafón que existirá en cada unidad burocrática, y que se integrará por dos representantes del poder en que se encuentre la vacante (Ejecutivo, Legislativo o Judicial), dos representantes del sindicato correspondiente y un quinto miembro que decidirá los casos de empate, que será designado de común acuerdo por las dos representaciones.

Hay que tener en cuenta que en la cláusula quinta del Convenio Laboral de Prestaciones Sociales y Económicas celebrado entre el Gobierno y el Sindicato Único de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León (1997-1999), se reconoce el derecho a los trabajadores de base a ascender a puestos de confianza a fin de establecer la Carrera Civil del Servidor Público. Asimismo se recuerda que en la Comisión Mixta Escalonaria, participan el C. Director de Recursos Humanos del Gobierno del Estado y Secretario General del Sindicato. También se agregan como factores a tomarse en cuenta los ascensos escalafonarios, la puntualidad y la asistencia, la responsabilidad, la aptitud y la calidad en la prestación del servicio.

Por otra parte, en la cláusula vigésima séptima del convenio de prestaciones, se establece una relación entre el derecho del ascenso y el de capacitación de los trabajadores al señalar: "... acuerdan ambas partes que en caso de que existan vacantes, las cuales le serán dadas a conocer al Sindicato a través de la Dirección de Recursos Humanos, del Control de Capacitación de los Servidores Públicos Sindicalizados, se hará la proposición de que los que tengan derecho de ser ascendidos y cuenten con los conocimientos y aptitud necesarios para el puesto vacante".

En dicha cláusula se reconoce un derecho de propuesta al sindicato respecto de las ocupadas por sindicalizados y que quedan vacantes por jubilación, pensión, defunción, renuncia, cese, abandono de trabajo o cualquier otro motivo. Es decir, que dichas vacantes deberán ser ocupadas por servidores sindicalizados, propuestos por el sindicato, que reúnan el perfil del puesto.

Evidentemente esta reglamentación del derecho escalafonario de los empleados gubernamentales de Nuevo León, se identifica con la que hace la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y no con la Ley Federal del Trabajo, en donde el factor "antigüedad" es el principal y define el derecho al ascenso.

Seguridad Social

Aunque en su artículo transitorio, la Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León refiere una posibilidad para que los trabajadores al servicio del gobierno ingresen al Seguro Social, el 22 de enero de 1983 se expidió la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, en donde se establece todo un sistema de seguridad social, que a continuación describiremos y analizaremos brevemente. La ley de seguridad social mencionada tiene por objeto

proteger a los trabajadores al servicio del gobierno del Estado, tanto a los que estén en activo como a los jubilados y pensionados, también se protege a sus familiares derechohabientes y beneficiarios, según se desprende de sus artículos 1º, 3º y 4º; aunque excluye de su protección a los que presten servicios al Estado mediante contrato sujeto a la "Legislación Común"; a quienes se les pague con cargo a las partidas de honorarios y a los trabajadores eventuales con contratos menores de seis meses; a quienes presten servicios por menos de diez horas semanales, y a quienes al ingresar por primera vez al servicio hayan cumplido cincuenta años de edad, o sean "inelegibles" según estudio clínico.¹⁷

De esta manera, esta ley de seguridad social resulta discriminatoria y divisionista de los empleados del gobierno de Nuevo León.

Las principales prestaciones que otorga a sus beneficiarios esta ley de seguridad social son las siguientes:

- I. Servicio médico para enfermedades profesionales y accidentes de trabajo.
- II. Servicio médico para enfermedades no profesionales y de maternidad.
- III. Jubilación.
- IV. Pensión por vejez.
- V. Pensión por invalidez.
- VI. Seguro de vida.
- VII. Pensión por viudez u orfandad.
- VIII. Seguro de cesantía o separación.
- IX. Préstamos a corto plazo.

En relación con el Régimen de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Gobierno Federal que establece la Ley de ISSSTE, evidentemente la cobertura de la ley neoleonesa es limitada, ya que no incluye prestaciones en dinero por incapacidad derivada de enfermedades no profesionales, ni préstamos hipotecarios ni servicios sociales y culturales. Pero veamos en qué consisten estas prestaciones de seguridad social otorgadas por la ley de Nuevo León:

Los servicios médicos implican la asistencia médica, clínica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria para garantizar la salud del

17. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León", LXHI Legislatura del Estado de Nuevo León, 1983. Artículo 5o.

traba ador derechohabiente y sus beneficiarios, según dispone el artículo 50° de la referida ley.

Según disposición del artículo 42° de la ley de seguridad social, los servicios médicos pueden ser prestados por particulares que subroguen o sustituyan al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León (ISSSTELEON), a través de convenios. Por ello, la cláusula primera del Convenio Laboral de Prestaciones Sociales Económicas (1997-1999) celebrado por el gobierno de Nuevo León y el sindicato de sus empleados, acepta que los servicios médicos se proporcionarán a través de la organización sindical que contratará a clínicas y hospitales para que los presten, situación especial en nuestros regímenes de seguridad social, ya que ni el Instituto Mexicano del Seguro Social ni el ISSSTE prestan servicios médicos a través de sindicatos.

Esta cláusula, que merece una especial atención, dice: "Manifiesta" el gobierno del Estado, que por convenio celebrado con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, el Servicio Médico se seguirá proporcionando a través del Sindicato Único de Servidores Públicos del Estado, conforme a los contratos de subrogación que se tienen con el ISSSTELEON, para lo cual el Sindicato recibirá del ISSSTELEON el 4% del sueldo base de cotización de los servidores públicos sindicalizados más el 5% que aporte el gobierno del Estado...".

Los beneficiarios de estos servicios médicos serán los trabajadores, en activo o jubilados, y sus familiares, que son, según el artículo 48 de la ley analizada: el cónyuge, los hijos menores de 18 años solteros o mayores de 18 y menores de 25 que estudien a nivel medio superior, los hijos incapacitados física o mentalmente, la concubina cuando no haya cónyuge y los padres del trabajador si dependen económicamente del mismo y viven en el mismo domicilio de aquél; la madre cuando sea viuda y no trabaje o el padre que esté incapacitado para trabajar o tenga más de 65 años de edad.

Como complemento a los servicios médicos, en la cláusula primera del convenio ya citado se otorga también a los trabajadores prestaciones consistentes en: análisis clínicos, prótesis internas para sustitución de rodillas, cadera, válvulas cardíacas, marca- pasos para el corazón, válvulas vasculares para sustitución de arterias y venas, mallas metálicas y de otros materiales para reforzar los tejidos musculares, prótesis auditivas, lentes intraoculares, sustitución de globos oculares y reparación de piezas dentales.

Asimismo el gobierno del Estado otorga, por conducto del sindicato, canastillas para los hijos recién nacidos de los trabajadores, y apoyo para la adquisición de sillas de ruedas, muletas, cuellos ortopédicos y andaderas para los trabajadores que lo necesiten.

La jubilación y las pensiones que otorga esta ley son definidas en el artículo 58° de la misma como: "la relevación de la obligación del servidor público para seguir desempeñando su empleo en razón de: a) La edad, b) Tiempo de Servicios, c) Imposibilidad Física o mental".

Según esta ley de seguridad social de Nuevo León, la jubilación puede ser necesaria o voluntaria. Es necesaria cuando el trabajador cumple 70 años de edad y 15 años o más de servicios; es voluntaria, cuando el trabajador ha prestado servicios durante 30 años, sin límite de edad.¹⁸

En realidad la verdadera jubilación es la que la ley cataloga como voluntaria, ya que la necesaria viene siendo una pensión por vejez y tiempo de servicios, que el mismo ordenamiento legal dispone en la fracción IV de su artículo 61o.

La pensión por invalidez procede en esta ley cuando el trabajador haya perdido las facultades físicas o mentales necesarias para el desempeño normal del servicio, esto es según lo dispone la fracción III del artículo 61o.

El monto de la pensión por jubilación será del 100% del sueldo nominal del trabajador y el de la pensión por vejez y tiempo de servicios, así como la de invalidez serán de acuerdo a una tabla que establece porcentajes sobre el sueldo nominal, tal porcentaje se determina con base principalmente en la antigüedad que se tenga en el servicio, pero concretamente oscila entre el 50% y el 90%.¹⁹

La muerte del trabajador da lugar a las pensiones de viudez y orfandad, según el artículo 68° de esta ley. Tienen derecho a estas pensiones: I. La esposa *superstite*; II. Los hijos menores de 18 años, estos últimos habidos dentro o fuera del matrimonio, e inclusive adoptivos; III. El esposo *superstite*, siempre que a la muerte de la esposa que haya sido trabajadora, fuese aquel mayor de 55 años o esté incapacitado para trabajar, y hubiere dependido económicamente de ella; IV. A falta de cónyuge *superstite* o hijos, los ascendientes que hubieren

18. *Op. cit.*, Ley de Seguridad Social del Estado de Nuevo León, artículo 61o.

19. *Op. cit.*, Ley de Seguridad Social del Estado de Nuevo León, artículo 62.

dependido económicamente del trabajador fallecido durante los dos años anteriores a su muerte.

El monto de estas pensiones estará sujeto a la tabla que señala el artículo 62° fracción 111 de esta ley, que señala que según la antigüedad de servicios del trabajador fallecido, les corresponderá entre un 50% a un 90% del sueldo base nominal, si la antigüedad era de 15 años cuando menos.

La cantidad total a que tengan derecho los beneficiarios de estas pensiones se distribuirá proporcionalmente de la siguiente manera:

- a) El 50% al cónyuge *superstite* o concubina.
- b) El restante 50% entre los hijos huérfanos.
- c) En caso de no existir ni cónyuge ni hijos, los ascendientes recibirán cada uno el 50%.²⁰

El seguro de vida que establece como prestación esta ley, consiste en una cantidad no menor de \$1,000,000.00 que deberá entregarse a los beneficiarios del trabajador o pensionado, fallecido, en un plazo no mayor de 60 días posteriores a la fecha del fallecimiento.²¹

El seguro de cesantía o separación voluntaria, procede cuando un trabajador al servicio del gobierno del Estado se retire del servicio sin tener derecho a pensión alguna, y consiste en la devolución de sus aportaciones del 6% de su sueldo base nominal que se le haya descontado durante todo el tiempo que prestó servicios. Si tiene cuando menos 15 años de aportaciones podrá dejar este fondo para efecto de que al cumplir el requisito de la edad se le otorgue la pensión que corresponda.²²

Los préstamos a corto plazo son una prestación de apoyo al salario de los trabajadores del gobierno del Estado, que consiste en una cantidad máxima de tres meses de sueldo básico. El requisito principal para tener derecho a ellos es que el trabajador tenga cuando menos seis meses de aportaciones. Estos préstamos causarán un interés equivalente a un 25% menos de la tasa bancaria flotante normal, y el plazo máximo para su pago será de doce meses. El financiamiento para estas prestaciones de seguridad social de los empleados de gobierno de Nuevo León, se hace con las aportaciones y cuotas de los empleados asegurados y del gobierno

del Estado. Los trabajadores cotizan el 9% del sueldo base que disfruten, del cual el 6% será destinado al fondo de pensiones y el otro 3% a los servicios médicos. El gobierno del Estado aporta un 10% sobre el sueldo básico nominal de los trabajadores, que se aplicará en un 6% para las prestaciones de pensiones, seguro de vida, seguro de cesantía o separación y préstamos a corto plazo; el 4% restante se destinará para los servicios médicos.

3. Derechos colectivos

Asociación profesional

En una clara identificación o copia de lo dispuesto por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León impone las mismas limitaciones al derecho de sindicalización para los empleados del gobierno del Estado, que aquellas que impone la norma burocrática federal, como lo son:

a) Sólo puede existir un sindicato por unidad del gobierno del Estado. En la práctica sólo existe un sindicato para todas las unidades del gobierno estatal: El Sindicato Único de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León, que integra a los trabajadores de todas las unidades gubernamentales, con lo cual no existe la libertad de formar otros sindicatos por parte de los trabajadores en el caso que consideren que el único que existe no representa fielmente sus intereses.

Esta disposición, evidentemente viola la libertad de asociación profesional que reconoce tanto el Apartado "A" como el Apartado "B" del artículo 123° constitucional, artículo que debe ser el marco al cual se adapten la leyes que las legislaturas de los estados expidan para regular las relaciones de los gobiernos estatales y municipales con sus trabajadores.

En efecto, la fracción VI del artículo 116 de la Constitución General de la República señala: "Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias...".

Asimismo, la fracción XVI del Apartado "A" del artículo 123 constitucional establece que: "Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.,".

20. *Op. cit.*, Ley de Seguridad Social del Estado de Nuevo León, artículo 70.

21. Ésta cantidad señalada en el artículo 65° de la ley del ISSSTELEON, está dada en viejos pesos, por eso en la cláusula sexta del vigente Convenio Laboral y de Prestaciones Sociales y Económicas se señala que la cantidad correcta y actual será de \$100,000.00 "nuevos pesos".

22. Ley del ISSSTELEON, artículos 76° al 83°

También la fracción X del Apartado "B" del artículo 123 constitucional dispone: "Los trabajadores tendrán derecho de asociarse para la defensa de sus respectivos intereses comunes...".

Como se denota de los párrafos anteriores, ninguno de los apartados del artículo 123 constitucional limita el derecho de asociación profesional de los trabajadores a la posibilidad de un solo sindicato, en congruencia con el Convenio Internacional Número 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que en su artículo 2º determina que: "Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y autorización previa, tienen derecho a constituir las organizaciones convenientes...". Es necesario hacer notar que por disposición del artículo 133 de la Constitución General de la República, los tratados internacionales celebrados y que se celebren por el presidente de la república con aprobación del Senado, como es el caso del convenio 87 de la OIT, son la ley suprema de toda la unión. Por ello, el Poder Judicial ha declarado inconstitucionales este tipo de disposiciones, que también existen en la Ley para Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, como se demuestra en la siguiente tesis: "El artículo 123 constitucional consagra la libertad sindical con un sentido pleno de Universalidad, partiendo del derecho personal de cada trabajador a asociarse y reconociendo un derecho colectivo, una vez que el sindicato adquiere una existencia y una realidad propias. Dicha libertad sindical debe entenderse en sus tres aspectos fundamentales: 1. Un aspecto positivo que consiste en la facultad del trabajador para ingresar a un sindicato ya integrado o constituir uno nuevo; 2. Un aspecto negativo, que implica la posibilidad de no ingresar a un sindicato determinado y la de afiliarse a un Sindicato alguno; 3. La libertad de separación o renuncia de formar parte de la asociación." Ahora bien, el establecimiento de un solo sindicato por dependencia, regulado en el artículo 76 de la Ley de los Servicios Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, viola la garantía social de libre sindicación de los trabajadores prevista en el artículo 123 constitucional, apartado "B", fracción X, toda vez que al regular la sindicación única restringe la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses. (Amparo en revisión 337/94. Sindicato del personal académico de la Universidad de Guadalajara, 21 de mayo de 1996. Unanimidad de diez votos. Audente: Juventino V. Castro. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Alfredo E. Báez López).

b) El trabajador que ingresa al sindicato, no podrá renunciar a pertenecer al mismo. En efecto, el artículo 42 de esta ley del servicio civil de Nuevo León dispone que: "Todos los trabajadores al servicio del Estado o Municipio, tendrán derecho a formar parte de la organización correspondiente; pero una vez que lo soliciten y obtengan su ingreso, no podrán formar parte del mismo en ningún caso, salvo que fueren expulsados".

Es totalmente evidente la violación de esta disposición a la libertad de afiliación de los trabajadores que reconoce el artículo 123 constitucional, pero también de la propia garantía individual de libre asociación que otorga el artículo 9º de la Constitución General de la República.

c) Los sindicatos únicos por unidad burocrática, sólo podrán formar parte de una federación de trabajadores al servicio del Estado o municipios, única central que será reconocida por el Estado o municipios, según lo establece el artículo 50 fracción IV de la Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León.

Se confirma la violación al principio de libertad de asociación que reconoce el artículo 123 constitucional y el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, al negarle a los sindicatos el derecho de formar las federaciones que consideren convenientes sin afiliarse a una sola que puede o no favorecer sus intereses.

d) Los sindicatos tienen prohibido adherirse a organizaciones o centrales obreras o campesinas, con el claro objetivo de impedir la unidad de la clase trabajadora, violando así tanto el derecho de libre asociación que reconoce la norma constitucional (artículo 9o. y 123) como la normatividad internacional de la materia (Convenio 87 de la OIT).

Negociación colectiva

A pesar de reconocer en su artículo 40 que los sindicatos de trabajadores tienen como finalidad el mejoramiento de las condiciones de vida de sus agremiados, esta ley del servicio civil ni siquiera menciona la posibilidad del derecho a que los sindicatos negocien con el gobierno del Estado y los

municipios las condiciones de trabajo; es decir, desconoce un derecho esencial que los sindicatos tienen para lograr sus objetivos. En este sentido la ley neolonesa resulta más negativa y perjudicial para los trabajadores que la ley burocrática federal que, aunque no reconoce el derecho a una plena negociación colectiva para los sindicatos de empleados federales, sí acepta una facultad de opinión para éstos y una obligación de tomar en cuenta esa opinión para los titulares de las dependencias del gobierno federal tanto en la fijación como en la revisión de las condiciones generales de trabajo. Sin embargo, en la práctica laboral, El Sindicato Único de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León ha logrado obtener la celebración de un Convenio de Prestaciones Sociales y Económicas en donde sí se cumple la función indispensable de mejorar las condiciones de trabajo de sus agremiados en periodos de dos años, al igual que un contrato colectivo, demostrando así que las leyes represivas y restrictivas de los derechos de los trabajadores pueden ser superadas por la acción organizada de los mismos, aunque, por otra parte, persiste la incertidumbre y el riesgo jurídico de que en algún momento algún gobierno estatal se niegue a la revisión o celebración del convenio, ya que no existe obligación legal expresa para hacerlo, y como veremos en el apartado siguiente, esa negativa del gobierno a celebrar o revisar convenios laborales con el sindicato no constituye de ninguna manera una causa de huelga.

Huelga

Al igual que la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, la ley del servicio civil reconoce a los trabajadores del gobierno de Nuevo León el derecho a huelga, pero con características que lo imposibilitan en la práctica.

Así, aunque reconoce diversas causales legales para ejercer este derecho y no solo una como la ley federal burocrática, éstas se refieren a incumplimientos de la propia ley y no están vinculadas directamente al mejoramiento de las condiciones de trabajo ni de salario.

En efecto, en sus artículos 61 y 62 esta ley reconoce dos tipos de huelga: la parcial que se realiza en una sola unidad burocrática y la general que se endereza en contra de todas las unidades del gobierno del Estado o municipio.

La huelga parcial procede por la causa consistente en la negativa de los funcionarios que representan al gobierno estatal o municipal para cumplir las resoluciones del tribunal de arbitraje encargado de

resolver los conflictos de los trabajadores de los mismos.

La huelga general procede cuando los superiores jerárquicos del funcionario que ha provocado una huelga parcial no solucione las mismas; y por falta de pago de sueldos correspondientes a un mes, salvo el caso de fuerza mayor que calificará previamente el tribunal de arbitraje.

No existe una sola causal de huelga por aumento de salarios o por mejoría directa de condiciones de trabajo ni celebración ni revisión de convenios o contratos colectivos porque éstos no son reconocidos.

Por otro lado, otro de los requisitos para ejercer el derecho de huelga que exige esta ley es el de que sea declarada por una mayoría absoluta de los trabajadores de la unidad burocrática, si se trata de una huelga parcial o por las dos terceras partes de todos los trabajadores del gobierno del estado o del municipio, si se trata de una huelga general.

Pero, el requisito clave que impide en la práctica el derecho de huelga, es el señalado por el artículo 68 de esta ley, el cual dispone: "El tribunal de Arbitraje deberá resolver dentro de un término de 72 horas contado a partir de la fecha en que se reciba copia de lo escrito acordando la huelga, si esta es legal o ilegal según esté fundada o no en los artículos 61 y 62 de esta Ley". Es decir, que tiene que haber una calificación previa al estallido de la huelga por un órgano del propio patrón gobierno.

Si los trabajadores suspenden las labores sin llenar estos tres requisitos legales, dicho acto será considerado como abandono de empleo y justificará su despido.

En el remoto caso de que la huelga estallara legalmente, el tribunal de arbitraje tiene también la facultad de darla por terminada cuando a su juicio hubiera desaparecido la causa que la motivó; esto, según se desprende de lo establecido por la fracción III del artículo 74 de la Ley de Servicio Civil del Estado de Nuevo León.

Resolución de conflictos

La aplicación de esta legislación laboral especial denominada Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León, implica la posibilidad de su incumplimiento y por tanto de conflictos. Para la resolución de los conflictos que se lleguen a suscitar con motivo de la aplicación o interpretación de la Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León, la misma crea un tribunal de arbitraje (local) que se integrará por un representante del gobierno del estado, designado de común acuerdo por los tres poderes del mismo; un representante de los

trabajadores, designado por la Organización de Burócratas al Servicio del Estado y un tercer arbitro que nombrarán entre sí los dos representantes citados. También existirá un tribunal de arbitraje para los trabajadores al servicio de los municipios que también será colegiado. Estos tribunales tienen como competencia, según el artículo 91 de la ley del Servicio Civil:

I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre funcionarios de una unidad burocrática y sus trabajadores;

II. Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre las organizaciones de trabajadores al servicio del Estado y éste, y entre las organizaciones de trabajadores al servicio del municipio y éste;

III. Conocer de los conflictos intercrimiales que se susciten entre las organizaciones de trabajadores del Estado o municipio;

IV. Llevar a cabo el registro de las organizaciones de los trabajadores al servicio del Estado y sus municipios y la cancelación del mismo registro; y

V. Nombrar al personal necesario para el funcionamiento del mismo.

Para su funcionamiento el Tribunal de Arbitraje contará con un Secretario General, los secretarios auxiliares que fueran necesarios y el personal administrativo indispensable, cuyos sueldos serán un cargo al presupuesto de egresos del Estado o del municipio según lo establecen los artículos 89 y 90 de esta ley.

En cuanto al procedimiento que debe seguir este tribunal para resolver los conflictos de su competencia hay que destacar la pretensión de realizar un juicio de naturaleza sumaria como en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado; es decir, el procedimiento se restringe a la presentación de la demanda, la contestación a la misma y una sola audiencia de pruebas, alegatos y resolución.

La demanda y la contestación de la misma deben contener el ofrecimiento de las pruebas aparte de los requisitos tradicionales.

El término para contestar la demanda una vez notificado y emplazado el demandado, es de tres días máximo, contados a partir de la fecha de la notificación. Una vez contestada la demanda o transcurrido el término para hacerlo, el tribunal citará a la audiencia de pruebas, alegatos y resolución.

Una de las disposiciones especiales de esta ley respecto al procedimiento, es la que instituye al Secretario General y al Secretario de Conflictos del Sindicato de Servidores Públicos, como asesores de los trabajadores que participen en juicios ante el tribunal mismo, lo que no sucede en la Ley Federal Burocrática ni en la Ley Federal del Trabajo.²³

Las resoluciones o laudos que dicte el tribunal de arbitraje de Nuevo León estarán sujetos a los mismos principios de "apreciación en conciencia de las pruebas" y "verdad sabida y buena fe guardada" que se establecen tanto en la Ley Federal del Trabajo como en la Ley Federal Burocrática. En cuanto a la ejecución de las resoluciones del tribunal de arbitraje, es necesario señalar que no se prevé y no existe un procedimiento de ejecución específico y eficaz, ya que el artículo 106 de esta ley sólo dispone que éstas serán inapelables y cumplidas por las autoridades correspondientes a quienes se les comunicará debidamente, incluyendo también la notificación a la tesorería general del Estado, que atenderá tales resoluciones y ordenará el pago de sueldo e indemnizaciones y demás prestaciones que se deriven de la misma. Pero no se señala ninguna consecuencia al incumplimiento de estas resoluciones por parte de las autoridades estatales, como se hace en la Ley Federal Burocrática de tal manera que las resoluciones puedan quedar en la ineficacia total, a diferencia de la Ley Federal del Trabajo que sí establece un procedimiento de ejecución de resoluciones judiciales y establece también sanciones a su incumplimiento.