

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EN MÉXICO

José Dávalos*

Sumario: I – Introducción; II – Situación actual del trabajo burocrático; A. Algunas ventajas; B. Derecho colectivo; C. Derecho procesal; III – Submundo laboral; IV – Reflexión final.

I – INTRODUCCIÓN

El Estado, persona jurídica o moral, requiere de los servicios de una gran cantidad de personas físicas para el cumplimiento de las elevadas tareas que tiene encomendadas. En la medida en que se han hecho más complejas las relaciones de los estados modernos, ha aumentado el número de servidores públicos.

A lo largo de los años, los trabajadores al servicio del Estado han tenido que soportar una permanente inestabilidad en su situación laboral; esto se debe, en buena medida, a que su relación es muy vulnerable ante los vaivenes políticos.

Concluido el movimiento armado contra Porfirio Díaz, el año de 1917 fue un año decisivo para la clase trabajadora de nuestro país. Luego de un apasionado debate entre los diputados constituyentes, fueron incorporados a la Constitución los derechos sociales de los trabajadores. El texto original del artículo 123 constitucional no mencionaba de manera expresa a los trabajadores estatales al servicio del Estado. La ley suprema, como ordenamiento general, era aplicable a todos los trabajadores sin distinción, toda vez que no se establecían excepciones de ninguna clase.

Durante el mandato del General Lázaro Cárdenas se dio gran impulso al sindicalismo de los trabajadores al servicio del Estado. En esa época se sustituyó la antigua teoría administrativa de la función pública, por la concepción de que la relación Estado-trabajadores es un vínculo de naturaleza laboral.

La primera conquista importante que obtuvieron los empleados públicos fue la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 5 de diciembre de 1938.

El 17 de abril de 1941 se publicó en el DOF un nuevo Estatuto que abrogó al de 1938. En términos generales el nuevo Estatuto siguió los lineamientos del Estatuto de 1938. En el año de 1947 el Congreso de la Unión aprobó un proyecto de reformas al mencionado Estatuto.

* *Profesor de derecho del trabajo en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.*

DOCTRINA

Los trabajadores al servicio del Estado consideraron que la inclusión de su relación laboral en un Estatuto no era garantía suficiente; continuaron luchando para que sus derechos se elevaran a rango constitucional.

El Presidente Adolfo López Mateos consideró que resultaba improrrogable dotar a los burócratas de un marco jurídico en el texto mismo de la Constitución. Con ese propósito presentó al Poder Legislativo una iniciativa de adiciones al artículo 123 constitucional.

Una vez discutida y aprobada, la reforma constitucional se publicó en el DOF el 5 de diciembre de 1960. El artículo 123 quedó integrado con dos apartados: el "A" para los trabajadores en general, y el "B" para los trabajadores al servicio del Estado.

El apartado "B" al momento de su creación representó un singular beneficio para los burócratas federales; se protegió constitucionalmente a un amplio sector de trabajadores relegado hasta entonces. No obstante lo anterior, es una verdad incontrovertible que siempre hubo marcadas diferencias entre el trabajo en general y el trabajo burocrático, en detrimento de los trabajadores al servicio del Estado. Con el tiempo esa desigualdad se ha acentuado cada vez más. Hoy día la presencia del apartado "B" revela la marginación y la discriminación en la que viven grandes legiones de servidores públicos.

El 28 de diciembre de 1963 fue publicada en el DOF, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional. Esta Ley ahondó las diferencias entre los burócratas federales y los trabajadores al servicio de las empresas particulares.

II – SITUACIÓN ACTUAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO

Si realizáramos un análisis comparativo de los beneficios que conceden a los trabajadores la Ley Federal del Trabajo (LFT), reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 constitucional y la Ley Burocrática, reglamentaria del apartado "B", resultaría evidente la superioridad de los beneficios otorgados a los trabajadores en general sobre todo en lo que respecta al derecho colectivo. Las restricciones y las ficciones jurídicas establecidas en el apartado "B" y en su Ley reglamentaria, constituyen una camisa de fuerza, cuyo prisionero ya está desbordándola.

Lo anterior es sostenible aun reconociendo que existen algunos derechos establecidos en favor de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal, de los que no gozan los trabajadores en general o que son menores en cuanto al monto.

A. ALGUNAS VENTAJAS

1. *Días de descanso*

Por cada cinco días de trabajo dos de descanso con goce de salario íntegro (Acuerdo publicado en el DOF el 28 de diciembre de 1972). Este beneficio permite un descanso más adecuado, menos riesgos de trabajo, una mayor convivencia familiar y la

posibilidad de ocuparse en tareas de superación personal. Los trabajadores en general, por su parte, gozan de un día de descanso por cada seis de trabajo.

2. Vacaciones

En cuanto a las vacaciones, también resultan beneficiados los burócratas federales. A partir de que cumplen 6 meses en el empleo, se hacen acreedores al goce de 20 días de vacaciones anuales, que disfrutarán en dos periodos de 10 días cada uno. Desde la iniciación de la prestación del trabajo, los burócratas gozan de un periodo vacacional largo.

Con el sistema de incremento progresivo por razón de la antigüedad que establece la LFT, un trabajador goza de 20 días de vacaciones anuales sólo hasta que haya prestado servicios a la empresa durante 20 años.

Lo anterior si tomamos en cuenta la jurisprudencia 6/96 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **de fecha 10 de noviembre de 1995** al resolver una contradicción de tesis: "... Después del cuarto año, el periodo de vacaciones aumentará en dos días por cada cinco de servicios, que empezarán a contar desde el inicio de la relación contractual, porque la antigüedad genérica se obtiene a partir de ese momento y se produce día con día y, de forma acumulativa, mientras aquel vínculo esté vigente..."

3. Aguinaldo

La LFTSE establece para los trabajadores al servicio del Estado, el derecho a gozar de un aguinaldo anual que deberá pagarse un 50% antes del día 15 de diciembre y la otra mitad a más tardar el 15 de enero. Ese aguinaldo será equivalente a 40 días de salario, cuando menos, sin deducción alguna.

En la LFT el aguinaldo consiste en 15 días de salario, por lo menos, y se paga antes del día 20 de diciembre.

4. Juicio previo al despido

Otra ventaja establecida en favor de los burócratas federales, deriva de la disposición legal en el sentido de que para poder ser cesados del empleo, el titular de la unidad burocrática debe someter previamente el conflicto al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Se trata de la hermosa figura jurídica del juicio previo al despido. Es lamentable que esta garantía quede en la fría letra de la Ley Burocrática, en la mera afirmación del principio; todos los días se hace lo contrario a lo dispuesto por el mandato legal; los servidores públicos son despedidos por los jefes de las unidades burocráticas de manera unilateral y arbitraria. Estamos aquí ante un caso de cotidiana violación de la norma.

5. Cláusulas de ingreso y de separación

Otra ventaja la constituye el hecho de que en el trabajo burocrático se encuentran expresamente prohibidas las cláusulas de ingreso y de separación. Estas cláusulas

las tienen que soportar los trabajadores sujetos a las disposiciones del apartado "A", sobre todo por lo que hace a la cláusula de separación, que es inconstitucional.

No obstante el artículo 62 de la Ley Burocrática señala que las plazas de última categoría serán cubiertas en un 50% por candidatos que proponga el sindicato. Esto implícitamente equivale a una cláusula de admisión, aunque limitada. Por otra parte el artículo 74 del mismo ordenamiento indica que los trabajadores que sean expulsados del sindicato perderán por ese solo hecho, todos los derechos sindicales que la ley concede. Esta disposición se asemeja mucho al contenido de una cláusula de separación.

B. DERECHO COLECTIVO

Los beneficios señalados en los párrafos anteriores en nada alivian el deplorable estado que guardan los derechos colectivos burocráticos. El derecho de sindicalización encuentra muchos obstáculos; la negociación colectiva es un monólogo infecundo; la huelga tiene candados que la hacen inaplicable.

1. Libertad sindical

No obstante que México tiene suscrito el Convenio 87 de la OIT, relativo, entre otras cosas, al pluralismo sindical, este derecho es nulo para los servidores públicos. Sólo puede haber un sindicato por cada dependencia. Los trabajadores tienen libertad para ingresar al sindicato, pero no pueden "dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados"; los sindicatos de burócratas sólo pueden adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), "única central reconocida por el Estado". Todo esto nada tiene que ver con la libertad sindical. Se trata de una etiqueta puesta sobre una serie de normas, que asfixian, que cancelan el derecho de los trabajadores al servicio del Estado para ejercer su libertad sindical.

La disposición de que sólo puede haber un sindicato por dependencia, y la creación, no por voluntad de los trabajadores sino por mandamiento de la Ley, de una sola federación de sindicatos de servidores públicos, son dos pesados lastres que desalientan la participación de los trabajadores en la vida sindical y frenan el desarrollo de estas organizaciones de trabajadores.

En el ámbito doctrinal, prestigiados juslaboralistas han denunciado la sinrazón de coartar el pluralismo sindical, que la Constitución consagra como un derecho amplio, generoso y sin cortapisas.

En este renglón los tribunales de amparo, la Justicia Federal, han puesto su grano de arena; han dictado valientes resoluciones que contribuyen a desmoronar el mentiroso bloque del sindicalismo monolítico consagrado en la Ley Burocrática. El 21 de mayo de 1996, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, en el amparo en revisión N° 337/94 promovido por el Sindicato del Personal Académico de la Universidad de Guadalajara, que es indebido negar el registro a un sindicato con el argumento de que la Ley Burocrática estatal respectiva establece que en cada poder o dependencia no podrá haber más de un sindicato.

Posteriormente, el 4 de junio de 1997, el Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en materia de trabajo, dictó sentencia en el amparo interpuesto por el Sindicato Unico de Trabajadores de la Secretaría de Pesca (Secretaría que se fusionó para crear la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca). La citada resolución declaró improcedente la cancelación del registro del sindicato mencionado, por considerar que el laudo emitido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se fundamentó en los artículos 68, 71, 72 y 73 de la Ley Burocrática. El Tribunal Colegiado mencionado estimó que esos preceptos son violatorios del artículo 123, apartado "B", fracción X, constitucional, que consagra la libertad sindical en el sentido más amplio.

La esencia de la sentencia citada radica en que se consideró que no es jurídicamente válido cancelar el registro a un sindicato, por el simple hecho de que surja otro mayoritario. Esta situación es contraria a la libertad sindical consagrada en la Constitución y en el Convenio 87 de la OIT, que al ser ratificado por México, constituye una norma jurídica de la más alta jerarquía. Sobre el sindicalismo único, la OIT ha formulado reiteradas llamadas de atención a nuestro país; lo requiere para que armonice su legislación con el Convenio 87.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en mayo de 1999, emitió la jurisprudencia en la que declara inconstitucional el artículo 67 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que establece que por cada dependencia existirá un sindicato único, rescatando el genuino sentido, el legítimo alcance de la libertad sindical. El sindicalismo único siempre ha sido un contrasentido que choca de frente con la letra y con el espíritu de la Constitución mexicana.

Los trabajadores al servicio del Estado cuando les sea negado el registro sindical o les cancelen el registro de su sindicato porque surgió otro con mayor filiación, tendrán que acudir al amparo de la justicia federal. Los Tribunales de amparo tienen obligación de atender lo ordenado por la jurisprudencia del Supremo Tribunal de la Nación que abre las puertas del pluralismo sindical y materializa la visión del constituyente. Pero esto no puede continuar en estos estrechos caminos, es necesario que esta idea básica del pluralismo sindical esté plasmado de modo claro y contundente en la Ley. Esta labor del legislador es un segundo paso que es necesario apresurar.

2. Negociación colectiva

El establecimiento de condiciones de trabajo, a fin de mejorar los beneficios señalados en la Constitución y en la LFT, en el trabajo en general, se logra a través de la negociación de contratos colectivos y de contratos-ley. La celebración y la revisión de estos contratos se realiza, en la mayoría de las veces, con la presión de un emplazamiento a huelga, sobre la mesa de las negociaciones, o con la huelga estallada. De este modo se llega al consenso sobre los términos de los contratos. En cambio, en el trabajo burocrático, salvo algunas excepciones, esa posibilidad se reduce a escuchar la opinión de la representación sindical sobre las condiciones generales de trabajo, que a fin de cuentas el titular de la dependencia determina unilateralmente.

El impedimento de la negociación entre el titular de la dependencia y los trabajadores es tajante. Está contenida en el artículo 87 de la Ley Burocrática: “Las Condiciones Generales del Trabajo se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisarán cada tres años.”

Tomar en cuenta la opinión, tomar parecer, no equivale a negociar. Se trata de un acto de mera cortesía.

3. Huelga

La LFT menciona 7 causales para emplazar y estallar una huelga en una empresa o establecimiento, que se sintetizan en la causal contenida en la fracción I del artículo 450: “Conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital”.

Los trabajadores al servicio del Estado ven condicionado este derecho fundamental a la remota posibilidad de que los derechos que consagra el apartado “B” del artículo 123 constitucional “se violen de manera general y sistemática”. En ningún otro lugar de la legislación burocrática, como en la fracción X del precepto constitucional citado, se consignan conceptos tan subjetivos, tan genéricos, que hacen volátil y surrealista el derecho de huelga de los servidores públicos de la Federación.

De manera general: por este concepto se entiende la violación de todos los derechos contenidos en el apartado mencionado; derechos asentados en 15 fracciones. De manera sistemática: quiere decir momento tras momento, día tras día, semana tras semana. En la clase de la Facultad de Derecho, con ironía les decimos a los alumnos que esta restrictiva y única causal de huelga de los burócratas no es posible que se de en el globo terrestre, en este mundo de mortales.

Con frecuencia se da la suspensión ilegal de actividades en una, en varias, y podría darse en todas las dependencias, pero esos hechos no son ni serían una huelga, jurídicamente hablando. En ese caso la autoridad tiene acciones de tipo laboral y de orden penal en contra de los trabajadores que ilegalmente hayan suspendido las labores. Que la autoridad ejerza esas acciones o se abstenga de hacerlo, eso es otra cosa.

C. DERECHO PROCESAL

El procedimiento laboral sufre desequilibrio en el caso de los burócratas federales. Por un lado padecen la lentitud del tribunal que debe conocer de sus conflictos y, por otra parte, no alcanzaron los beneficios de la reforma procesal de la LFT, publicada en el DOF el 4 de enero de 1980. Esa reforma, entre otros beneficios, introdujo la idea de que también es igualdad tratar desigualmente a quienes social, económica y culturalmente son desiguales (trabajador y patrón), introdujo la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador, y la carga de la prueba al patrón.

Consideramos que los derechos de carácter social del procedimiento contenido en la LFT, deben aplicarse en forma supletoria en el procedimiento laboral burocrático, con base en lo dispuesto en el artículo 11 de la LFTSE. Esta supletoriedad se aplica-

DOCTRINA

ría de manera restrictiva en aquellos casos en que se tenga que colmar una laguna legal y siempre y cuando no se pretenda suplantar al procedimiento burocrático.

III – SUBMUNDO LABORAL

La situación de inferioridad jurídica en que se encuentran los burócratas federales, es de “privilegio” en comparación con algunos subgrupos de servidores públicos cuya situación es preocupante.

Este es el caso de los trabajadores de confianza y de los trabajadores contratados por servicios profesionales o por honorarios.

Los trabajadores de confianza no son trabajadores, por disposición del artículo 8º de la LFTSE. Conforme a la fracción XIV del apartado “B” del artículo 123 constitucional, los trabajadores de confianza sólo gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social; la estabilidad en el empleo no forma parte de su catálogo de derechos.

Los trabajadores contratados por servicios profesionales, además de no tener la categoría jurídica de trabajadores, sólo tienen derecho a recibir sus honorarios; su relación jurídica con el titular de la dependencia es de carácter civil.

Los dos casos son situaciones de la ficción jurídica; se trata de trabajadores al servicio de la Federación que no lo son para los efectos de la Ley.

En las postrimerías del siglo XX es absurdo que sigamos teniendo trabajadores de primera, de segunda y de tercera clase.

Corresponde a los hombres y a las mujeres que son servidores públicos de todos los niveles, a ellos les corresponde imponer el respeto a su calidad de seres humanos que prestan su fuerza de trabajo para poder vivir.

IV – REFLEXIÓN FINAL

En su origen, el artículo 123 no hizo injustas diferenciaciones, imprimió un sentido social y humanista a la regulación de todas las relaciones laborales; jamás hubo la intención de segregar a algún grupo o grupos de trabajadores.

Con el transcurrir de los años, la obra del Constituyente de 1917 se ha distorsionado; se han producido desviaciones de los más diversos signos. Ahora padecemos una pluralidad de regímenes laborales, que sólo sirven de pretexto para cometer muy graves injusticias. Ejemplos: apartados “A” y “B” del artículo 123 constitucional, trabajadores al servicio de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, trabajadores del Servicio Exterior Mexicano, custodios de los centros de reclusión...

Nada justifica estas artificiales clasificaciones del trabajo humano. El trabajo del hombre y de la mujer es uno solo; posee una naturaleza única que no puede variar en función del tipo de actividad que se desempeñe. El trabajo puede ser más o menos intenso o requerir mayores o menores conocimientos, o una capacitación especial.

Pero siempre el trabajo es energía humana, física o intelectual, que se presta de manera personal y subordinada a una persona física o a una persona moral.

Por eso es igualmente respetable el trabajo del modesto albañil, el del profesionalista de cualquier área del conocimiento, el trabajo subordinado del más encumbrado científico... La discriminación que sufren los trabajadores con motivo de la prestación de sus servicios, atenta contra su dignidad de seres humanos.

El problema reviste tal gravedad que es indispensable que se haga un replanteamiento del artículo 123 constitucional, con el fin de que todos los trabajadores que presten un servicio personal subordinado, sin importar el tipo de trabajo ni a quién lo presten, estén protegidos con un mínimo homogéneo de garantías.

La igualdad de los hombres y de las mujeres en el trabajo es un compromiso histórico. Cuando el trabajador se sabe y se siente igual que sus semejantes, crece su estima personal, mejora su rendimiento y aumenta su anhelo de superación.

A veces el postulado de la igualdad nos parece un propósito obsoleto, una bandera anticuada. La realidad nos demuestra que a unos pasos de entrar al nuevo milenio, la igualdad de trato a los trabajadores, sigue siendo un horizonte por alcanzar.

Lo hemos sostenido de tiempo atrás y lo reiteramos ahora: el apartado "B" del artículo 123 constitucional debe desaparecer. La máxima ley del país no puede ser el origen del trato desigual de quienes viven de su trabajo.

Suprimir el apartado "B" significa eliminar la existencia de dos regímenes en el artículo 123 constitucional. Es decir, el nuevo artículo ya no estaría dividido, sería una unidad, y se integraría con lo mejor de los derechos contenidos en los dos apartados vigentes. Vale la pena que la Nación se esfuerce para realizar este propósito de elemental justicia social.

La lucha porque no exista desigualdad de trato entre los trabajadores, no desconoce que el trabajo burocrático constituye una actividad imprescindible y con muchas particularidades.

Con el nuevo artículo 123 sin apartados, habría también una sola ley reglamentaria. En ella se tendría que incluir, dentro del capítulo de los trabajos especiales, un conjunto de disposiciones que regularan de manera particular aspectos que son propios de este tipo de servicios. Por ejemplo, un caso concreto: en la actividad gubernamental no existe afán de lucro, por tanto estaría plenamente justificado que no haya obligación de repartir utilidades. Pero bien puede incorporarse alguna modalidad en las prestaciones para compensar a los empleados gubernamentales.

No tiene sentido abrir ahora la discusión sobre cómo se daría la integración de los derechos individuales, de los colectivos, de las normas procesales y de los regímenes de seguridad social, como resultado de una reforma como la planteada. Lo primero que importa es que exista voluntad política para reformar el artículo 123 de la Constitución y borrar de una vez por todas el apartado "B". El talento de los especialistas y la fuerza creadora de los actores del proceso productivo irán dando las respuestas a estas y a otras interrogantes.

DOCTRINA

El mundo del futuro será el mundo de los iguales, y nada puede ser tan elementalmente igual como el trabajo del hombre.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA, R. M. *Derecho Burocrático Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 1995.
- BARAJAS, M. de O. S. *Manual del Derecho Administrativo del Trabajo*. Editorial Porrúa. México, 1985.
- BUEN LOZANO, N. D. *En Derecho Administrativo Laboral y la Administración Pública del Trabajo en México*. Editorial Porrúa. México, 1994.
- DÁVALOS, J. *Tópicos Laborales*. Editorial Porrúa. Segunda Edición. México, 1998.
- _____. *Derecho del Trabajo I*. Editorial Porrúa. Novena Edición. México, 1999.
- _____. *Un Nuevo Artículo 123. Sin Apartados*. Editorial Porrúa. Tercera Edición. México, 1998.
- HERRÁN, S. M. y QUINTANA, R. C. *Legislación Burocrática Federal (Legislación, Doctrina y Jurisprudencia)*. Editorial Porrúa. Segunda Edición. México, 1998.
- LEAL, J. F. *Estado Burocracia y Sindicatos*. Editorial el Caballito. México, 1980.
- MORALES, P. C. *Derecho Burocrático*. Editorial Porrúa. México 1995.
- QUINTANA, R. C. *Derecho Municipal*. Editorial Porrúa. México, 1995.
- SERRA, R. A. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. Décima octava Edición, corregida por Andrés Serra Rojas Beltri. México, 1997.

OTRAS FUENTES

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.