



Revista Mexicana de Derecho Constitucional
Núm. 26, enero-junio 2012

PALLARES Y LARA, Sergio, *Las relaciones laborales en el servicio público*, México, Porrúa, 2007, 195 pp.

Las relaciones laborales en el servicio público constituye una valiosa aportación al estudio del trabajo en el sector público. La riqueza y las aportaciones de la obra elaborada por el ilustre jurista Sergio Pallares se aprecian al haber conjugado tres elementos fundamentales, los cuales aparecen interrelacionados a lo largo de su obra: En primer lugar, un marco histórico, caracterizado por los comentarios críticos que, señala el autor, han limitado los derechos de los trabajadores que laboran en el sector público. En segundo lugar un encuadramiento de constitucional y legal de las relaciones laborales en el sector público. En tercer lugar, la inclusión de las resoluciones jurisprudenciales que han marcado la evolución del trabajo en el sector público. La conjugación de los anteriores tres elementos, sin duda enriquecen el contenido de la obra en comentario.

El primer capítulo “La orientación constitucional del derecho laboral”, hace un breve recuento histórico del artículo 123 constitucional. Artículo constitucional que establece los derechos fundamentales a favor de los trabajadores, tanto en lo individual y lo colectivo, como integrantes de un grupo social. Regulación que en su momento se le consideró la más avanzada de su época. El autor, paralelamente critica que hoy en día los mexicanos siguen esperando que los derechos sociales constitucionales se concreten, para dejar de ser una mera declaración de buenas intenciones. Situación que el autor ve difícil dada la existencia y permanencia de una ideología de derecha que no se interesa por los derechos de los trabajadores.

El autor señala que desde la creación de la primera Ley Federal del Trabajo (LFT) en 1931 se inicia la tendencia de excluir a los trabajadores al servicio del Estado. Estableciendo una clasificación entre el empleado público y el empleado privado y señalando que se regirán por leyes especiales. El autor, comenta, que tal política no sólo logró la separación

jurídica de los trabajadores, en diferentes dispositivos legales diseñados en función del interés del patrón correspondiente, si no que a su vez disminuyó y controló de manera importante los derechos que desde 1917 se establecieron en el artículo 123: estabilidad en el empleo, sindicalización, huelga, etcétera.

En el ámbito burocrático cabe destacar que desde 1917 los empleados públicos no fueron reconocidos como trabajadores. Se les concibió como una especie de apóstoles de la sociedad, cuya relación con el Estado por muchos años se consideró de naturaleza administrativa, aplicándoles la denominación de “servidores públicos” para negar su calidad de trabajadores. Confirmándolo en el artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo que excluía a los trabajadores del servicio público y los remitía a una ley del servicio civil.

El presidente Abelardo L. Rodríguez expidió el 12 de abril de 1934 el acuerdo administrativo sobre organización y funcionamiento del servicio civil, cuyo contenido fundamentalmente tendría a regular el ingreso y separación de los servidores públicos. Acuerdo que rebasó el ámbito de atribuciones del presidente de la República.

Fue el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el que por primera vez otorgaba amplia protección laboral, pero no fue hasta 1937 con el Estatuto Laboral Burocrático que cambió la concepción de las relaciones de trabajo entre Estado con sus trabajadores, reconociendo a éstos derechos individuales y colectivos y estableciendo un Tribunal de arbitraje para dirimir sus conflictos, además de que establecer categorías de base y de confianza y la supletoriedad de la LFT, entre otros derechos que se concedieron. Sin embargo no se elevó al marco constitucional hasta 1963 que se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los organismos públicos descentralizados, objeto de estudio del segundo capítulo, son las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal, que cuentan con personalidad jurídica y patrimonios propios, por lo tanto estos organismos no forman parte de los Poderes de la Unión, ni del gobierno, ni de los municipios, y por tanto, sus trabajadores, según ha señalado la jurisprudencia, no tienen el carácter de servidores públicos. Señala el autor, que a partir del momento en que las relaciones laborales de los trabajadores de los órganos descentralizados se rigen por la LFT, han aparecido una serie de problemas en

materia de prestaciones (procedencia del pago de la prima quinquenal y de la prima de antigüedad) y en materia procesal (competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje).

El autor señala que a pesar del tránsito de los organismos descentralizados a la LFT. Dicho tránsito no operó en materia de seguridad social, ya que los trabajadores, en relación a su seguridad social, se han mantenido en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Dado. Señala el autor, las dificultades financieras y de operación que hubieran generado dicho traslado.

Al respecto, se podría señalar, por nuestra parte, que el tratar de evitar dicha “afectación”. Quizá se ha generado al paso del tiempo un daño mayor, ya que actualmente contamos con dos sistemas de seguridad social (IMSS e ISSSTE) desiguales, por no decir discriminatorias, en materia de prestaciones y en cuanto a la calidad de la atención.

Por otro lado, también se podría agregar, por nuestra parte, que a pesar de que los organismos descentralizados pertenecen al apartado “A” del artículo 123 constitucional y en ese sentido se rigen por la LFT. Las negociaciones colectivas, en algunos organismos, se ven afectadas, ya que por ejemplo, el tope del incremento salarial, no puede ser libremente negociado, pues este obedece a los topes presupuestales establecidos por la Secretaría del Hacienda y Crédito Público. En ese sentido, se podría pensar que simplemente no existe espacio para la negociación colectiva dentro de algunos de los órganos descentralizados.

En el tercer capítulo, el autor, señala que el estudio de las responsabilidades de los servidores públicos no debe hacerse con la óptica del derecho administrativo, sino teniendo como base “la relación laboral del servidor público a quien se le atribuye alguna irregularidad, que por ello en principio es laboral, por ser dentro de aquélla que la cometió, y que después se podrá bifurcar para sancionarse la conducta en un ámbito diferente.” En materia de responsabilidades, el autor señala que existen cuatro tipos de responsabilidades (penal, civil, política y administrativa) pero que solamente la responsabilidad administrativa, es la que se alude en el capítulo, es la que atañe a los servidores públicos que incurran en actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad o la eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. El marco jurídico que regula esta situación es la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores

Públicos, la cual es aplicable solamente a los servidores del gobierno del Distrito Federal y que deja a salvo el régimen de protección laboral consagrado en el apartado B del artículo 123, porque obviamente éste no podría ser afectado por otro ordenamiento de carácter secundario. Lo que permite concluir que los servidores públicos sólo podrán ser suspendidos o cesados con los procedimientos previstos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, mientras que la Ley Federal de Responsabilidad Administrativas de los Servidores Públicos es aplicable a los servidores públicos, expedida en el 2002 y que ésta determina que la aplicación de la ley estará a cargo de los Tribunales de trabajo.

El cuarto capítulo estudia algunos de los aspectos relevantes de las relaciones laborales en el sector público. El autor señala que el principio de inamovilidad en el empleo consagrado en la fracción IX del Apartado “B” del artículo 123 constitucional, establece que los trabajadores al servicio del Estado, sólo podrán ser suspendido o cesados por las causas justificadas que se señalan en los artículos 45 y 46 de la Ley federal de los trabajadores al Servicio del Estado.

Destaca también el estudio consagrado al artículo 6o. (que niega la inamovilidad a los trabajadores de nuevo ingreso a los que, antes de los seis meses de servicio, se les imponga una nota desfavorable) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al señalarse que dicho artículo es incompleto e ineficaz para separar a los trabajadores de nuevo ingreso.

El quinto capítulo se refiere a la suspensión de la relación laboral. El autor, estudia en particular, la suspensión de la relación laboral por prisión preventiva. Señalando que la suspensión temporal de un trabajador no implica el cese del mismo, pero tampoco significa que al desaparecer el motivo de la suspensión de la relación laboral, el trabajador tendrá el derecho de reintegrarse a sus laborales. Tal es el caso de un trabajador que haya cumplido una pena la imposición de una pena corporal. Ya que la imposición de aquella actualiza la causal de cese y con ello la terminación del nombramiento. Por lo que según el ilustre jurista, Sergio Pallares y Lara, la fracción XIV del artículo 47 de la LFT y el inciso j de la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sanciona la calidad delictiva del trabajador declarada en la sentencia ejecutoria y no la conducta en la que ha incurrido que ya fue materia del juicio penal y sancionada con pena corporal.

El capítulo sexto se dedica al estudio del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Artículo que consagra el principio de inamovilidad, al establecer que ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. Finalmente, el capítulo séptimo estudia el tema de la supletoriedad de normas. El autor señala que uno de los problemas que tienen que resolver los tribunales es el relativo a la falta de disposición legal para solucionar una controversia. Al respecto, del análisis de las resoluciones jurisprudenciales el autor señala que la SCJN ha establecido los presupuestos para la supletoriedad de las normas: que la ley a suplir contemple la institución respecto de la que se pretenda la aplicación supletoria, y que la institución comprendida en la ley a suplir no tenga la reglamentación requerida, o bien que contemplándola, sea deficiente.

Así, por ejemplo, la jurisprudencia ha señalado que no procede el pago de prima de antigüedad para los trabajadores al servicio del Estado, toda vez que ninguna norma que regula su relación laboral prevé el pago de dicha prestación (tesis de jurisprudencia). Por el contrario es procedente la aplicación supletoria de la LFT en lo que respecta a l tiempo extraordinario que excede de nueve horas a la semana (jurisprudencia derivada de la contradicción de tesis).

Las referencias jurisprudenciales, el exquisito análisis jurídico así como el apartado histórico crítico que contiene la obra del ilustre jurista Pallares y Lara, ofrecen en su conjunto un estudio de gran calidad sobre las relaciones laborales en el sector.



Alfredo SÁNCHEZ-CASTAÑEDA*
Alma Elena RUEDA RODRÍGUEZ**

* Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

** Licenciada en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; asistente de investigación en el área de derecho social del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.