

Tendencias actuales del derecho burocrático*

*Pedro Ojeda Paullada ***

El autor desarrolla una explicación de las características generales que tiene el denominado derecho burocrático, esta explicación la realiza a partir de diferentes aspectos como son: el concepto de derecho-burocrático, los diversos enfoques doctrinales del servidor público y su relación con el Estado, las características que asume el orden burocrático federal y estatal-municipal, para finalmente reflexionar sobre las perspectivas de esta normatividad, sobre todo a partir de las tesis jurisprudenciales que en la materia se han emitido en los últimos años.

The author develops an explanation of the general characteristics of the so called bureaucratic law. He carries out this explanation departing from different aspects, such as: the concept of bureaucratic law, the diverse doctrinal approaches of the servidor público and its relationship (de quién) with the State; the characteristics assumed by the federal and state-municipal bureaucratic order, and finally, he reflects on the perspectives of this normativity, mainly starting from the jurisprudential theses that in the matter have been emitted in the last years.

Sumario: 1. Introducción. / 2. El concepto de derecho burocrático. / 3. Enfoques diversos del servidor público y su relación con el Estado. / 4. Los ordenamientos laborales burocráticos de orden federal. / 5. Las leyes estatales del servicio civil. / 6. Perspectivas actuales del derecho burocrático. / 7. Comentarios finales.

1. Introducción

Agradezco al licenciado Gerardo González Ascencio, jefe del Departamento de Derecho de esta casa abierta al tiempo que es la Universidad Autónoma Metropolitana, la invitación a platicar con ustedes. Esta institución de educación superior desde su fundación ha venido cumpliendo una destacada labor en el contexto del sistema nacional de educación superior del país.

Como lo sabe esta comunidad universitaria, en los años 70 era indispensable dar un paso cualitativo y

cuantitativo importante para el desempeño de la educación superior del país. Uno de los elementos fundamentales que se crearon en esa década fue precisamente esta Universidad Autónoma. Su vocación popular, democrática y progresista está fuera de duda, como lo debiera estar para todos la importancia del derecho laboral como tutelar de los derechos del trabajador, así como también la enorme importancia de la función pública, o sea la del servicio que el gobierno debe garantizar a la comunidad nacional para cumplir con los fines del Estado.

Gracias a la experiencia que he tenido en materia laboral y a la encomienda que actualmente desempeño como Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, además de impartir la cátedra de Seguridad Social en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, me

* Intervención del licenciado Pedro Ojeda Paullada el día 27 de mayo de 1999, en el Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

** Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; Presidente del Colegio Mexicano de Abogados, A.C; Presidente del Consejo Directivo de la Academia Mexicana de Derecho y Economía.

encuentro inmerso en la problemática y perspectivas que está viviendo el derecho burocrático. Es sin duda un tema con esencia de derecho constitucional y también algo que debe entenderse más allá de los clichés que tanto oscurecen el entendimiento de algunos temas fundamentales del país, como lo es la tarea de los servidores públicos ante la sociedad y la actitud de la sociedad ante ellos.

2. El concepto de derecho burocrático

El derecho laboral burocrático ha venido ganando terreno día a día en su valor académico y doctrinario, además de representar innegables matices de utilidad práctica, como marco regulador de una multiplicidad de actividades de los servidores públicos.

Sin embargo, en esta época de finales del siglo, es momento oportuno para reflexionar y profundizar en las características y signos distintivos de esta rama jurídica, tanto en su evolución de orden histórico como en sus propios contenidos teóricos y doctrinales, sin dejar a un lado el conocimiento de sus aplicaciones de orden pragmático en el derecho positivo del país y del extranjero.

En este contexto, entendemos al derecho burocrático como aquella disciplina o rama del derecho social que tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus servidores, que establece, además, las bases de justicia que tiendan a equilibrar el disfrute de las garantías sociales por parte de los servidores públicos, con el ejercicio y cumplimiento de las funciones, tareas y compromisos que corresponde cumplir al Estado, como representante general de la sociedad.

De manera similar definen esta disciplina prestigiados autores como el doctor Miguel Acosta Romero, quien en su texto de **Derecho Burocrático Mexicano** señala que: "...el Derecho Burocrático en una rama del Derecho Laboral que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en sus diversos niveles (Federación, Estados y Municipios), así como los derechos y obligaciones que de ella surjan".¹

Otros autores como el doctor Carlos Morales Pau- lín nos propone una definición semejante en su obra de **Derecho Burocrático**.²

Los conceptos y las definiciones anteriores nos ubican de inmediato en una serie de supuestos y elementos que debemos desglosar para su análisis, como son: los sujetos actuantes en esta relación laboral burocrática, las funciones a cumplir por el ente estatal y, desde luego, las garantías y derechos que corresponden a quienes prestan sus servicios al Estado, con el fin de que pueda llevar a cabo sus altas responsabilidades sociales.

Sin duda, las respuestas que se den a estas premisas estarán vinculadas esencialmente a la orientación teórica, e inclusive ideológica, que se tenga frente al fenómeno estatal y el del servicio público. En otras palabras, la doctrina jurídica enfoca la explicación que abordamos principalmente en dos grandes vertientes que son, por una parte la administrativa, y por la otra la laboralista.

3. Enfoques diversos del servidor público y su relación con el Estado

Como ha quedado precisado, dos son las corrientes más difundidas para explicar la relación que vincula al servidor público con el Estado, esto es: la que la explica como una relación netamente administrativa o, por otra parte, la que la considera como una relación de orden laboral, con todas sus características.

Además, estimo que válidamente podemos hablar en nuestro país, de una tercera corriente de tipo mixto, al considerar que en la amplia diversidad de tareas que cumplen los servidores públicos del Estado se pueden encontrar diferencias y matices legales y prácticos que nos llevan a una catalogación diferenciada de ellos, presentándose para algunos una verdadera y clara relación laboral burocrática, pero entendiendo también que para otros no se den los supuestos de tal relación, por lo que se les ubica con otros estatutos legales. Al respecto, en un apartado posterior de esta exposición insistiremos en este asunto.

a) Corriente administrativa

Bajo estas premisas, en primer término haremos alusión a la tesis administrativista. En esta orientación teórica se asume la idea de que el Estado de ninguna manera puede ser considerado como "patrón" y por lo tanto los que le prestan sus servicios tampoco podrían considerarse como "trabajadores". Igualmente indican los seguidores de esta corriente, que la base de toda relación laboral se explica bajo la concepción del fenómeno de la lucha de clases

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, *op.cit.*. Editorial Porrúa, México, 1995, p. 21.

2. MORALES PAULÍN, Carlos, *Derecho burocrático*, Editorial Porrúa, México, 1996.

como factor que tiende a equilibrar el derecho del trabajo.

El Estado en tal contexto sería un ente ajeno a estas categorías sociológicas, al representar a la sociedad en su conjunto y no solamente a un grupo privilegiado o a una élite económica. Por lo contrario, afirman, el Estado frecuentemente asume la defensa misma de las clases menos favorecidas en la organización social y en las estructuras económicas, lo que rompería con la explicación basada en la lucha de clases o en la del equilibrio de los factores de la producción.

Ante tal situación, continúan afirmando los sostenedores de esta tendencia administrativa, no es concebible situar al Estado como sujeto activo de una relación patronal de trabajo, por no darse los supuestos sociales o laborales que para ello se requirieren.

Se habla entonces del derecho de la función pública y se concibe al servidor público más como funcionario, o sea que es quien lleva a cabo la función pública, más que como servidor público o trabajador.

En el derecho comparado aparece ampliamente diseminada esta idea, sobre todo en países como Francia, Italia o España. Baste citar, por ejemplo, las obras de dos prestigiados juristas franceses que en años recientes han publicado textos sobre esta materia, como son el profesor Francés Jean Bernard Auby con su libro *Droit de la fonction publique* (Derecho de la Función Pública), y el también francés Tabrizi Ben Salah, con su texto *La Fonction publique dans le Droit* (La Función Pública en el Derecho), obras que datan respectivamente del año 1997 y 1998.

En nuestro país, los distinguidos maestros don Gabino Fraga y don Andrés Serra Rojas no escapan de esta tendencia de corte administrativo. Al efecto, Serra Rojas precisa que "...la función pública se forma con el conjunto de derechos, deberes y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores..."³

Inclusive algunos otros tratadistas nos hablan de una rama especial del derecho administrativo, considerado como derecho administrativo laboral, que de alguna forma pudiera asimilarse al actual derecho laboral burocrático.

b) Corriente laboralista

Por otra parte, en nuestro país desde el surgimiento mismo de las modernas concepciones y principios

del derecho del trabajo a partir de la Constitución de 1917 promulgada en Querétaro, se han venido desatando innumerables polémicas sobre la naturaleza que laboralmente pueda tener la relación del servidor público con el Estado, a más de discutirse sobre si el texto original del artículo 123 de la Carta Magna comprendió a esta relación laboral.

Cabe precisar que la mayor parte de los tratadistas del tema aceptan que la Constitución del 17 plasma en su contenido una tesis clara de protección de los derechos de los trabajadores en general y también para quienes sirven al Estado.

Igualmente existe amplia aceptación en el sentido de que nuestro país ha tenido un notable avance de proyección social al entender que si bien la esencia de la relación que vincula al servidor público con el Estado tiene un sustrato de orden administrativo, también se presenta, paralelamente, un vínculo de carácter laboral, revestido de la protección y seguridad que, bajo los principios de la justicia social, merecen el servidor público y su familia.

A esta característica la denominó con certeza el destacado maestro don Mario de la Cueva, como la "fuerza expansiva del Derecho del Trabajo",⁴ denotando con ello esa capacidad de amplitud que esta disciplina busca para englobar y dar marco a toda relación laboral independientemente del acto que la origine.

De esta manera, la protección de los trabajadores, consagrada en la Constitución pionera de los derechos sociales, que fue el documento de Querétaro, se hacía extensiva a toda relación laboral. Sin embargo pronto surgió la duda y el cuestionamiento sobre su alcance en materia del servicio al Estado.

Para don Alberto Trueba Urbina, la relación entre el Estado y sus trabajadores quedaría comprendida sin más en el propio texto original del artículo 123 de la Constitución, al hablar de una explicación integral del precepto. En tal sentido afirmaba el maestro que "... la relación jurídica que existe entre el Estado y sus servidores públicos dejó de ser administrativa a partir del 1° de mayo de 1917, en que entró en vigor nuestra Constitución, que hizo la primera declaración de derechos sociales de los trabajadores en general y específicamente de los empleados públicos y privados".⁵

Algunos otros juristas han seguido esta concepción originalmente sostenida por Trueba Urbina, expli-

3. SIIKILIA KOIAS, Andrés, *Derecho administrativo*, tomo 1, 11ª edición, Editorial Porrúa, México, 1982, p. 37.

4. DÉLA CUEVA, Mario, *El nuevo derecho del trabajo*, Editorial Porrúa, México, 1972, pp. 88 y 89.

5. TRUEBA URBINA, Alberto. *Nuevo derecho procesal del trabajo*, Editorial Porrúa, México, 1981, p. 526.

cádonos así sus posturas de pronunciarse por un sólo texto del artículo 123 constitucional "sin apar-⁴ todos", como lo sostiene el doctor José Dávalos Morales, o, de alguna manera, también el doctor Néstor de Buen.

Sin negar valor a las apreciaciones de estos destacados juristas, encontramos que son más quienes afirman que el Constituyente original no consideró ni trató o reguló jurídicamente la prestación de servicios al Estado, ya que en la época tal vinculación seguía considerando a este servicio bajo las ideas del derecho administrativo. Sobre el particular señala el doctor Miguel Acosta, que: "...la Constitución, en su texto original de 1917, no previó la regulación de las relaciones de trabajo entre Estado y sus servidores; es más el artículo 123 preveía que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados podrían legislar en materia del trabajo, como se vino haciendo hasta el año de 1929, cuando se reservó la facultad de legislar en materia del trabajo solamente al Congreso Federal".⁶

Reiteramos que de acuerdo al texto constitucional original la facultad concurrente de legislar en asuntos del trabajo se ejerció por los estados desde 1917 hasta 1929, por ello varias entidades federativas promulgaron sus propias leyes laborales.

De esa legislación sobre trabajo cabe resaltar las leyes de los estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo y Puebla, que incluían en su reglamentación a los trabajadores en general, así como a los trabajadores del propio Estado y de sus municipios. En cambio otras leyes laborales, como las de Tabasco, Veracruz y Yucatán, de manera expresa excluyeron del régimen general a los trabajadores al servicio del Estado y de los municipios sin negar que en otros puntos tuvieron muy valiosos avances, como en su momento lo señaló el maestro De la Cueva al comentar sobre la Ley del Trabajo de Veracruz, señalando que "...ésta produjo grandes beneficios, como el reconocimiento pleno de la libertad sindical, el derecho de huelga, disposiciones sobre salario, y en general sobre las condiciones de trabajo, que contribuyeron a la elevación de las formas de vida de los hombres".⁷ La innegable dispersión y los problemas consecuentes de tal gama y diversidad de ordenamientos laborales estatales creó el campo propicio para centralizar esta facultad legislativa en manos del Congreso federal, lo que se llevó a cabo mediante la

reforma al artículo 73, fracción X de la Constitución, así como al artículo 123 del propio ordenamiento superior, publicados en el ***Diario Oficial de la Federación*** del 6 de septiembre de 1929.

De esta manera la Ley del Trabajo sería unitaria y se expediría por el congreso federal, pero su aplicación correspondería a las autoridades federales y a las locales mediante una distribución de competencias incluida en la misma reforma. Así se abrió el camino para la expedición de una Ley Federal del Trabajo aplicable en toda la república.

Abierto este camino hacia una legislación federal, el 18 de agosto de 1931 se promulgó la primera Ley Federal del Trabajo, habiéndose publicado en el ***Diario Oficial de la Federación*** del día 28 de ese mes y año. Con ello quedaba integrado en lo fundamental el marco jurídico de las relaciones obrero- patronales.

La ley dejó asuntos importantes sin resolver. Uno de ellos fue el relativo al orden jurídico aplicable a los trabajadores al servicio del Estado, estableciendo expresamente en su artículo 2º, que:

"Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan".

De esta forma se abría también el camino para que la federación en el ámbito de su competencia, así como los estados de la unión en cuanto a ellos atañe, pudieran expedir la legislación laboral relativa a sus servidores públicos, ordenamientos también conocidos como Leyes del Servicio Civil o Leyes Burocráticas.

4. Los ordenamientos laborales burocráticos de orden federal

Se cuenta como lejano precedente de este tipo de ordenamientos, el acuerdo presidencial del 12 de abril de 1934, que establecía un "servicio civil de carrera" por tiempo determinado, que se denominó "Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil". Seguramente este instrumento legal fue el primer intento serio para reglamentar y reconocer los derechos de los trabajadores del Estado.

En 1937 se elaboró, por representantes del entonces denominado Partido Nacional Revolucionario, el proyecto de "Ley del Servicio Civil", sin que haya tenido éxito su aprobación. A su vez, el entonces Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, expidió el "Estatuto de los Traba-

6. ACOSTA HOMERO, Miguel, *op. cit.*, pp. 32 y 33.

7. De LA CUEVA, Mario, *op. cit.*, p. 51.

jadores al Servicio de los Poderes de la Unión", mismo que fue promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el **Diario Oficial de la Federación** del 5 de diciembre de ese año.

A grandes rasgos, el contenido de ese primer estatuto definió al trabajador al servicio del Estado como "toda persona que presta a los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales". El artículo 3º del estatuto establecía que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los Poderes de la Unión o las autoridades del Distrito Federal y los respectivos trabajadores.

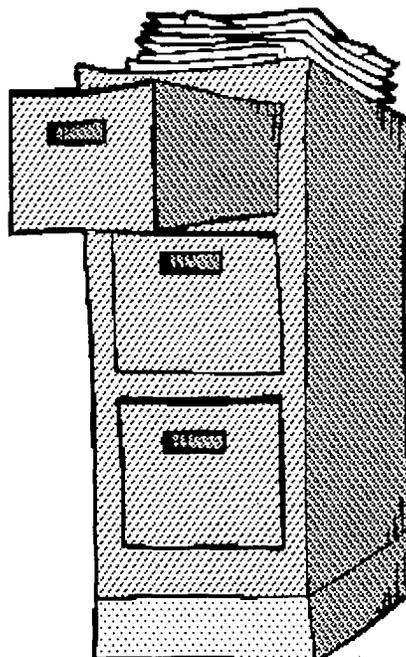
Dividía a los trabajadores

en dos categorías: como **de base y de confianza**.

Los artículos 7 y 8º establecían el principio de irrenunciabilidad de las disposiciones del estatuto que beneficiasen a los trabajadores, y que la Ley Federal del Trabajo sería supletoria.

En subsecuentes artículos enumeraba los requisitos que debían llenar los nombramientos de los servidores públicos; fijaba la duración máxima de la jornada diurna y nocturna; regulaba el salario, las obligaciones de los trabajadores, las causas de suspensión de los efectos del nombramiento, la organización sindical y el derecho a huelga; establecía el Tribunal de Arbitraje para dirimir los conflictos entre Estado y sus servidores y el procedimiento a seguir ante el propio tribunal.

Al poco tiempo de la vigencia del Estatuto, se enfrentaba la administración a un sinnúmero de nuevos problemas que su natural crecimiento le implicaban. Por ello, el Congreso de la Unión se vió precisado a examinar y aprobar una serie de reformas y adiciones que vinieron a complementar el contenido de ese viejo estatuto. Tales reformas se



publicaron en el **Diario Oficial de la Federación** del 4 de abril de 1941 y del 30 de diciembre de 1947. Sin embargo, la lucha organizada de los sindicatos burocráticos continuó, toda vez que estos ya estaban bien organizados desde 1936 en que fue fundada la Alianza de Trabajadores del Estado, y en septiembre del propio año de 1936 se efectuó el Primer Congreso de la Alianza, cambiando su denominación a Federación Nacional de Trabajadores del Estado (FNTE), que fue el antecedente de la actual Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), que agrupa a las organizaciones de servidores públicos de la federación. Las justas reclamaciones de los servidores públicos federales fueron el campo propicio para que en el mandato del presidente Adolfo López Mateos se elevaran a rango constitucional los derechos laborales de los burócratas, adicionando un apartado "B" al artículo 123 de la Carta Magna, según aparece en el **Diario Oficial de la Federación** del día 5 de diciembre de 1960.

Con este paso trascendente se establecieron en la ley suprema del país las bases sobre las cuales se

regula el servicio entre los poderes de la Unión y del Distrito Federal y sus trabajadores, señalando principios como la duración de la jornada, el descanso semanal, las vacaciones, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, las bases para promociones y ascensos; por otra parte, se reconocen los derechos colectivos de asociación y se sientan las bases para la seguridad social de los trabajadores gubernamentales. Igualmente se amplían las funciones y facultades del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (antes Tribunal de Arbitraje).

La evolución de esta etapa de derecho burocrático culmina con la expedición de la "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado", reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que fue publicada en el **Diario Oficial de la Federación** del 28 de diciembre de 1963, abrogando el antiguo estatuto de 1938.

Además, debo también señalar que concomitantemente con estos avances de orden jurídico laboral, fue creado mediante ley del 28 de diciembre de 1959, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), como la institución encargada de instrumentar los mecanismos necesarios para brindar seguridad social al trabajador al servicio del Estado y a sus familias.

Cabe destacar que las diversas reformas que se han dado al texto de la ley burocrática federal, algunas han sido altamente trascendentes, como la publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el día 12 de enero de 1984 que, entre otros aspectos, es la base de la estructura actual del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, estableciendo las tres salas con las que actualmente se cuenta, así como definiendo las facultades del presidente del tribunal, del pleno y de los presidentes de sala y de los demás integrantes de los mismos, así como su organización interna.

De igual forma, con las mencionadas reformas y adiciones se establecieron las funciones de otras instancias internas del tribunal, como la Secretaría General de Acuerdos, de los Secretarios Auxiliares y Actuarios, etcétera.

Igualmente, con base en estas adiciones se precisó de mejor manera la actividad de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, integrada por un procurador y el número de procuradores auxiliares que sean necesarios para la defensa de los trabajadores y que en forma gratuita representan o asesoran a aquellos que lo solicitan en cuestiones de orden laboral burocrático. El apartado "B" del artículo 123 constitucional, la ley burocrática federal, así como los documentos de

condiciones generales de trabajo de cada dependencia, a más de los diversos reglamentos internos de escalafón u otros acuerdos especiales, son ahora el marco normativo que brinda seguridad y estabilidad a los miles de trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, así como los adscritos al gobierno del Distrito Federal.

5. Las leyes estatales del servicio civil

Especial importancia tienen el derecho laboral burocrático mexicano y los ordenamientos que rigen a los servidores públicos de las administraciones estatales y las municipales.

Retomando algunos de los aspectos que comentamos al inicio de esta exposición recordemos que hasta 1929 la facultad de legislar en materia laboral fue concurrente entre las entidades federativas y la federación: por ende varios estados en sus propias leyes del trabajo regularon el servicio de sus trabajadores burocráticos, así como el de los trabajadores municipales.

Sin embargo, al quedar esta facultad legislativa laboral en manos del congreso federal y expedirse la primera Ley Federal del Trabajo en 1931, se especificó que las relaciones de Estado con sus trabajadores quedarían reguladas por las respectivas leyes del servicio civil. De ello se concluye que los congresos estatales son los órganos competentes para legislar en la materia. De hecho así lo han venido haciendo en prácticamente todos los estados.

En este sentido, debemos reconocer que la legislación burocrática de los estados y municipios no ha evolucionado al mismo ritmo y con los mismos avances que la reglamentación federal.

Tal dispersión hizo necesario que en las reformas constitucionales del 3 de febrero de 1983 se estableciera una fracción IX al artículo 115 de la Constitución, que señalaba:

IX. 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 en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas reglas salvo que a sus trabajadores se refiera.

A su vez, la reforma constitucional a los artículos 115 y 116 de la Ley Suprema, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el día 17 de marzo de 1987, ubicaron por sistemática jurídica todas las materias concernientes a los estados en el artículo

116 citado y lo relativo al municipio quedaron en el artículo 115.

Así el texto actual y vigente de la Constitución establece en la materia que nos ocupa lo siguiente:

Artículo 115, fracción VIII. Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Por su parte, el artículo 116 en su fracción V precisa:

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.

De esta manera, los principios rectores del trabajo, contenidos en el artículo 123 constitucional, se hicieron extensivos a los servidores públicos de los estados y de los municipios de toda la república, lo que sin duda ha venido siendo la base de una mejor reglamentación legal para tan significativo y numeroso contingente de burócratas locales y municipales, más aún ahora en que con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 de la Federación han consolidado importantes programas de desconcentración de sus funciones, para ser transferidos varios de ellos de alto significado social a los estados, al igual que se les transfieren el personal dedicado a dichas funciones, así como numerosas plantillas de trabajadores, por ejemplo, los trabajadores de educación básica y de salud, etcétera.

Con el objeto de dar mayor difusión y tener mejor conocimiento de las leyes estatales del servicio civil, a finales del año de 1998 el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que me honro en presidir, publicó en dos voluminosos tomos una compilación nacional de todas las leyes laborales de los servidores públicos de México.

6. Perspectivas actuales del derecho burocrático

A mi juicio, las diversas teorías que explican o pretenden explicar unilateralmente el vínculo que relaciona al servidor público con el Estado, ya en el orden meramente administrativo o ya en la expectativa netamente laboral, han venido cayendo en de

suso, puesto que tanto la doctrina actual, así como las interpretaciones de nuestro más alto tribunal judicial, como lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han dado cabida a una conceptualización mixta de esta relación jurídica.

Esto es, que ni todos los servidores públicos están vinculados al Estado en una relación laboral ni todos tienen una mera relación administrativa. Para poder definir ésta, se hace necesario atender a la naturaleza misma del servicio que se preste, así como a su reglamentación legal, desde la Constitución hasta otros ordenamientos jurídicos aplicables. De esta manera, por vía de ejemplo, la Corte ha establecido jurisprudencialmente que las relaciones de trabajo de los trabajadores de los organismos públicos descentralizados a cargo del gobierno federal se rigen por el apartado "A" del artículo 123 y no por el apartado "B" del citado precepto. Decisión ésta de gran trascendencia en la organización y el funcionamiento de la administración pública.

En efecto, la tesis jurisprudencial 1/96 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, especifica:

Organismos descentralizados de carácter federal. Su inclusión en el Artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es Inconstitucional. El apartado "B" del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades del Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurrirían en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático, no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado "B" del artículo 123 constitucional. Novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo III, febrero de 1996. Tesis P-J. 1-96, p. 52.

Bajo estos mismos criterios, en días más recientes se han emitido diversas resoluciones de la Suprema Corte, en el sentido de que también las relaciones de los trabajadores de los organismos descentralizados de orden local o municipal deben estar regidos por el apartado "A" del artículo 123 de la Constitución y consecuentemente por la Ley Federal del Trabajo y no por las leyes del servicio civil de los Estados.

Ejemplo de estos criterios los tenemos en las siguientes tesis de la Corte:

Organismos descentralizados de carácter local. Sus relaciones laborales se rigen por el apartado A del artículo 123 Constitucional. Dispone el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se rigen por las leyes que expidan las Legislaturas de los mismos, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, que son la Ley Federal del Trabajo respecto del apartado A, que comprende a la materia de trabajo en general, a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que desarrolla los principios comprendidos en el apartado B, fuente del derecho burocrático; por esta razón, es este último apartado el aplicable a las relaciones de trabajo habidas entre los Poderes de los Estados federados y sus trabajadores, según se concluye si se atiende al párrafo introductorio del artículo 116 aludido, que divide al poder público de los Estados en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y lógica la consecuente necesidad de que en la esfera local sea pormenorizado legalmente. En conclusión, y atento que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en jurisprudencia firme que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, debe establecerse que las relaciones laborales de dichos organismos de carácter local con sus trabajadores escapan a las facultades reglamentarias de las Legislaturas Locales (*Semanario Judicial de la Federación* y sus *Gacetas*, novena época, Pleno, tomo VII, abril de 1998, p. 122).

Organismos descentralizados del Estado de Sinaloa. Su sujeción a la ley de los trabajadores al servicio del estado de Sinaloa es inconstitucional. Los artículos P, 2º, y 113 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, que incluyen a los organismos descentralizados de dicho Estado como sujetos de regulación de dicha ley y establecen la competencia del Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje para el conocimiento y resolución de los conflictos que se susciten entre tales organismos y sus trabajadores o entre estos, son inconstitucionales, en virtud de que las Legislaturas Locales sólo están facultadas para expedir las leyes que rijan las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, con

forme lo dispone el artículo 116, fracción VI, de la Carta Magna; y los organismos descentralizados, aunque integran la administración pública paraestatal, no forma parte del Poder Ejecutivo Local, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 55 y 66 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, al gobernador constitucional de dicho Estado, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública estatal, como son las secretarías y entidades administrativas. Por tanto, las relaciones de los organismos descentralizados del Estado de Sinaloa con sus servidores, se rigen por el artículo 123, apartado A, constitucional, y su ley reglamentaria, Ley Federal del Trabajo, expedida por el Congreso de la Unión, a la que debe atenderse para determinar la autoridad competente para dirimir las controversias surgidas por la relación laboral" (*Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, Segunda Sala, tomo VI, octubre de 1997, p. 437).

Leyes del trabajo. Las legislaturas locales sólo pueden expedir leyes reglamentarias del apartado B del artículo 123 Constitucional. Del análisis conjunto y sistemático de las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el Congreso de la Unión cuenta con la facultad exclusiva para legislar en la materia de trabajo, en general, con apoyo en los artículos 73, fracción X, última parte y 123, apartado A y, adicionalmente, respecto de las relaciones de trabajo conocidas como burocráticas, en lo relativo a los Poderes Federales, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, de acuerdo con este último artículo, en su apartado B; en tanto que el artículo 116, fracción VI, al autorizar a los Poderes Legislativos de cada entidad federativa a expedir leyes que regirán las relaciones de trabajo entre los Estados (Poderes Locales) y sus trabajadores, es evidente que sólo pueden expedir leyes reglamentarias del apartado B del indicado artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues de comprender a otros sujetos, las mismas resultarían inconstitucionales (*Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, Pleno, tomo VII, abril de 1998, p. 117).

Otra cuestión de un importante sector de servidores públicos que se ha clasificado primero en la jurisprudencia y más recientemente en el propio texto constitucional, es el tema que se refiere a la actividad de los policías, de los ministerios públicos y en general de los servidores públicos que tienen que ver con tareas de seguridad pública y de procuración de justicia. .

Así se ha llegado a concluir en innumerables casos de policías, de agentes del Ministerio Público u otros integrantes de corporaciones de seguridad pública o de las instituciones armadas, o del servicio exterior.

Ejemplo de ello lo tenemos en la tesis jurisprudencial 24/95 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

Policías municipales y judiciales al servicio del gobierno del Estado de México y de sus municipios. Su relación jurídica es de naturaleza administrativa. La relación Estado-empleado fue, en principio de naturaleza administrativa, pero en derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, han transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y han considerado al Estado como un patrón *sui generis*. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos, a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México, constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII, apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con el gobierno del Estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el juez de Distrito.

De manera más contundente, la reciente reforma y adición a la fracción XIII del Apartado B del artículo 123 constitucional, precisa lo siguiente:

Fracción XIII. Los militares, marinos, personal de servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se registrarán por sus propias leyes.

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se registrará por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

Como se observa, se da un especial trato a estos servidores públicos que se registrarán por sus propias leyes, quedando claro que en el caso de los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal y de la federación, se entienden ligados a sus respectivos gobiernos, mediante un vínculo netamente administrativo y de ninguna manera laboral, según lo señala la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como se puede apreciar de estos criterios de la Corte, poco a poco se van integrando los nuevos contenidos del derecho burocrático, tanto a nivel federal, como local y municipal.

Otro aspecto importante al que deberán apuntar las nuevas tendencias del derecho laboral burocrático, habrán de ser los urgentes mecanismos, definiciones e instrumentos necesarios para lograr que en los tres órdenes de gobierno del Estado mexicano se instaure un verdadero servicio civil de carrera, que otorgue permanencia, capacitación y adiestramiento adecuados al servicio público, evitando con ello que se desaprovechen la experiencia y el entusiasmo de tantos servidores públicos que por motivos ajenos a su propia voluntad se ven rebasados o desplazados de sus puestos de trabajo.

El respeto a la libertad sindical y la libre decisión de las organizaciones de burócratas, sin duda, también será un permanente compromiso del Estado mexicano, al entender que estos son los derechos consustanciales a la dignidad del trabajador y a la seriedad de sus organizaciones.

7. Comentarios finales

Nuestro país ha emprendido en los últimos años una serie de tareas, de acciones y de programas en torno a la reforma del Estado, tendientes a lograr los profundos cambios que la vida moderna exige al aparato estatal, para funcionar con mayor eficacia y eficiencia. La reforma del Estado, por lo tanto, busca transformaciones políticas, económicas, jurídicas y organizativas que hagan de México un país renovado y actual, profundamente comprometido con la solución de los trascendentes problemas que enfrentamos y que debemos resolver.

En esta valiosa tarea renovadora, los servidores del Estado, en sus tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, juegan un papel central e indispensable porque está en sus manos la buena marcha de la prestación de los servicios públicos; y porque son el indispensable y natural contacto humano entre la ciudadanía y el gobierno.

Por ello, el derecho burocrático adquiere la calidad de ser aquella disciplina que busca, de una parte, brindar al trabajador del Estado las garantías legales que dignifiquen sus servicios, que le den seguridad, que le brinden perspectivas de superación personal y que promuevan un mejor nivel para él y su familia.

Pero, de otra parte, el derecho burocrático moderno deja en claro que las delicadas tareas que cumple el servidor público le representan también una serie de obligaciones insoslayables que debe cumplir con lealtad y dedicación para la sociedad a la que sirve, y para el gobierno al que presta sus servicios.

El trabajador al servicio del Estado debe tener siempre presente que por encima de los intereses personales o de grupo, prevalece el legítimo interés de la ciudadanía y de la sociedad en su conjunto. La sociedad demanda cada día la mayor eficacia de la administración pública, y el trabajador, a su vez, legítimamente aspira a que sus esfuerzos y su trabajo tengan el justo reconocimiento social.

El justo equilibrio de estos principios fundamentales habrá de ser, sin duda, la orientación que marque las futuras tendencias del derecho burocrático, en beneficio de los propios trabajadores, considerando siempre los intereses públicos que corresponde cumplir al Estado.