

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA

16-27

EL ESTATUTO JURIDICO
— Y EL —
DERECHO DE HUELGA

TESIS

PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

JOSE BELLO Y BELLO

1940

1961 ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA
BELLO Y BELLO JOSE 1940



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



INTRODUCCION

Desde que leí por primera vez el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, me pareció que la mayor parte de su articulado no era más que una transcripción de las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, con lo que su finalidad, de ser un Ordenamiento especial hecho para estatuir los derechos de los Servidores del Estado adaptándolos a las altas atribuciones de éste, quedaba tergiversada.

Desde entonces pensé que el Estatuto Jurídico exigía una revisión total en que la técnica, la doctrina y la jurisprudencia, tuvieran más intervención que la política y la demagogia.

Cuánto hubiera deseado que este trabajo esquematizara las bases de esa revisión, que constituyera un ensayo Jurídico completo sobre el Estatuto; pero bien sé que para ello me falta la preparación y la experiencia, y es por ésto que hube de conformarme con exponer en esta tesis algunas cuestiones generales íntimamente relacionadas, y por lo tanto necesarias, para enfocar y resolver, dentro de un criterio jurídico, el palpitante e in-

terrosantísimo problema de la huelga de los servidores del Estado.

La naturaleza sociológica del problema por una parte, y su caracter interno, propio de nuestra realidad nacional por la otra, hacen que este trabajo carezca de erudición y de continuas citas bibliográficas, aunque debo hacer la pertinente aclaración, de que el material utilizado en la elaboración de este ensayo, no es sino el conjunto de conocimientos impartidos por mis maestros en las diversas cátedras de mi Escuela.

Que quienes van a calificarlo, vean en él no sólo un medio para satisfacer un requisito reglamentario que se exige en la recepción profesional, sino también mi ferviente y sincero deseo de que este primer trabajo, que me coloca en los umbrales de una nueva actividad, pueda reportar alguna utilidad a la sociedad a la que voy a servir.

CAPITULO I

Importancia del Estatuto Jurídico



Dos son los artículos, el 27 y el 123, los que marcan los caracteres distintivos y eminentemente avanzados de nuestra Constitución de 17. El primero, porque liquida todo un sistema de propiedad basado en el latifundismo medioeval, al autorizar el fraccionamiento de las grandes propiedades rústicas, al declarar de utilidad pública la expropiación de las tierras destinadas a dotar a los centros de población carentes de ellas y al ordenar la restitución de las que por medios ilícitos, y aún legales, habían sido despojadas. El segundo, porque marca el final de una época, la individualista que nos legara la Revolución Francesa, y el principio de otra más justa, más humana y equitativa, al estatuir en un capítulo de garantías mínimas, elevadas al rango de normas constitucionales, los derechos fundamentales de quienes venden su trabajo por un salario; derechos ya no del tipo de los enumerados en el Capítulo de "Garantías Individuales".

es decir, ya no como limitaciones al poder público, sino como barreras a los abusos de los propios particulares, de la clase explotadora, del capitalista y del patrón en general.

Fué así como nuestra falmante Constitución de 1917, por medio de su Artículo 123, sentó las bases y dió nacimiento al Derecho del Trabajo, cuyos resultados se han traducido en beneficios evidentes para el asalariado, muy a pesar de lo que digan quienes añoran épocas pasadas de falsa prosperidad y bienestar.

Pero, no obstante el carácter eminentemente social y clasista del artículo 123 y el loable intento de algunas Legislaturas de los Estados de la República, cuando tuvieron la facultad de legislar en materia de trabajo, un sector importantísimo de la clase asalariada, los trabajadores al servicio del Estado, comunmente llamados "empleados públicos", no sólo no eran tomados en cuenta por las leyes de trabajo, sino que algunas de dichas leyes expresamente, y aun nuestro Tribunal Máximo, en varias ejecutorias, determinaron que los empleados públicos estaban excluidos, es decir, que no gozaban de las prerrogativas que para los trabajadores establece el artículo 123 Constitucional. No obstante pues lo evidente de su pertenencia a la clase trabajadora, el empleado público no sólo carecía de los derechos vitales, como el salario mínimo, jornada máxima, descansos legales, vacaciones, etc., sino lo que es peor, ni siquiera gozaba

del derecho de la inamovilidad, tan necesaria para una eficaz realización de la función pública.

Nuestros legisladores, por razones políticas quizás, o por la acumulación de problemas consiguientes de toda época post-revolucionaria, apenas si se daban cuenta de que esta situación de inseguridad en el empleo, no solamente resultaba perjudicial para el trabajador en particular, sino que en una forma mediata, pero real y efectiva, repercutía sobre la propia administración, entorpeciendo su buena marcha y produciendo los consiguientes perjuicios al público en general.

Es de presumirse que estas consideraciones hayan sido tomadas en cuenta por el "Proyecto Portes Gil", primera Ley Reglamentaria de carácter federal en que se hizo el intento firme de considerar al Estado como patrón en ciertos aspectos de su actividad; proyecto que, además de no haber llegado a tener vigencia por falta de aprobación, no habría resuelto el problema, ya que de sus disposiciones quedaban excluidos todos aquellos empleados que colaboran con los poderes de la Unión para hacer posible la realización de sus funciones; es decir, el problema hubiera seguido en pie por lo que respecta a la gran mayoría del elemento burocrático.

La expedición de una ley que viniera a determinar los derechos de los trabajadores al servicio del Estado y a definir su situación, se hacía cada vez más necesaria e imprescindible, tanto más, cuanto que la actual Ley Federal del Trabajo, eludiendo el problema, había esta-

blecido en su artículo 2/o. que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que se expidieran; que el favoritismo y la política, al amparo de las facultades otorgadas por la propia Constitución a los titulares de los Poderes de la Unión, eran los medios generalmente utilizados, lo mismo para ingresar al servicio que para salir de él, sin tomar en consideración la eficiencia, la antigüedad y los derechos adquiridos de los trabajadores.

Si la finalidad del artículo 123 Constitucional era, sin lugar a duda, la de beneficiar a la clase trabajadora en general, la actitud del Estado hacia sus servidores, no obstante ser el creador de este derecho, resulta incongruente con sus propias tendencias.

Y para que hubiera esta congruencia, para que se cumpliera con la finalidad del ordenamiento constitucional, para que el propio Estado pudiera con eficacia realizar sus importantes atribuciones, nada mejor que la expedición del **ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**.

Este Ordenamiento existe ya y ha sido puesto en vigor por el Ejecutivo. Insistimos en que su importancia no sólo se evidencia ante las consideraciones de que al estatuir la inamovilidad relativa del empleado, el Estado está facultado para exigir eficiencia y responsabilidad, ni porque con ello se hace congruente con sus propios lineamientos de mejoramiento social, ni porque a una buena administración corresponde necesariamente

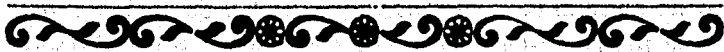
un beneficio colectivo, sino además, porque su expedición significa un paso en firme, decisivo, que si ahora contiene errores técnicos y prácticos cuya magnitud no puede aún determinarse, será el punto de partida para llegar a una legislación perfecta.

Por virtud de un Estatuto perfeccionado, el Gobierno, órgano político del Estado, habrá de contraer obligaciones con respecto a sus servidores, pero correlativamente adquirirá también derechos frente a ellos; estará en aptitud, sin llegar a conculcarse el ejercicio del poder público, de conceder prerrogativas, pero también de exigir el cumplimiento estricto de las obligaciones a las personas físicas cuya actividad está encaminada a servir a la Nación.

Es de lamentarse que las Cámaras, al aprobarlo, no hayan hecho extensivas sus disposiciones a los trabajadores de los Estados de la Unión y Municipios, no obstante la facultad que les otorga el artículo 73 Constitucional; pero aun reducido a sólo los trabajadores de la Federación, el Congreso tiene en el Estatuto Jurídico una base de estudio y experimentación sobre el que se pueden plantear innumerables problemas de diversa índole: legislativos, políticos, económicos, etc., que merecen preferentes y cuidadosas atenciones, por lo trascendente de sus efectos en el orden político y social.

CAPITULO II

Sujetos de la relación y naturaleza de ésta



El Estado, para poder satisfacer sus propias finalidades, necesita ejecutar diversas tareas, realizar ciertas actividades cuyo contenido forma el conjunto de sus atribuciones. Para el ejercicio de estas atribuciones adopta una organización adecuada y se provee de los elementos necesarios, entre los cuales es primordial e importantísimo el elemento humano, es decir, las personas físicas que exteriorizan la voluntad del Estado, las que auxilian a éstas y las que les prestan sus servicios en su carácter de persona privada.

El Estado tiene pues a su servicio:

- a).—Un grupo de personas que obran en su nombre y por su cuenta, que se ostentan como sus representantes y son los encargados de transmitir la voluntad del Estado.
- b).—Otro grupo de personas, más numeroso que el anterior, que no tienen el carácter de representantes, si-

no de auxiliares y colaboradores de las del primer grupo; éstos no trabajan por el Estado sino para el Estado.

c).—Finalmente, y dado que el Estado no siempre se ostenta como autoridad, sino que en ocasiones concurre con la actividad particular y aún se substituye a ésta en el fenómeno económico de la producción, hay un tercer grupo de personas que prestan servicios al Estado y ante las cuales se ostenta como un verdadero patrón.

De la anterior clasificación, los dos primeros grupos derivan de nuestros textos legales; en efecto, el artículo 40 constitucional establece que por voluntad del pueblo mexicano, se adopta la forma democrática, representativa y federal; el 49, que el poder supremo se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; y por último, los artículos 50, 80 y 94, determinan qué personas tienen dicha representación, al señalar los titulares respectivos de los tres poderes de la Unión. Son estos titulares los que en la terminología constitucional reciben el nombre de "funcionarios".

De igual manera, el segundo grupo está considerado por nuestra Carta Magna, al otorgar facultades a dichos funcionarios para nombrar al personal subalterno necesario para la realización de las funciones que al órgano competen (art. 89 fracc. II, 96 párrafo 4o., fracc. III y 77 fracc. III de la Const.). La razón de la existencia de este segundo grupo de personas y de que estén consideradas por la Constitución, es obvia, puesto que

siendo las primeras (los funcionarios) en número demasiado reducido y teniendo en cambio una diversidad muy grande de actividades que realizar, serían impotentes por sí solas para desempeñar eficazmente las funciones que les están encomendadas.

Por lo que respecta al tercer grupo de servidores que hemos considerado, su existencia no deriva de la Constitución por lo menos en lo que se refiere a la organización política del estado, pero el hecho es que existen. Nuestra realidad político-social nos demuestra que el intervencionismo de Estado es cada día más notorio en los campos de la actividad privada, sobre todo en el de la economía, en la que, como hemos dicho, el Estado no sólo es concurrente con dicha actividad, sino que aún se substituye a ésta; y si ésto es así, es indudable que el Estado utiliza los servicios de personas físicas que desempeñen estas actividades. Este grupo de personas, merece nuestra consideración desde ahora, porque será un factor decisivo en las conclusiones que nos proponemos fijar.

El Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, no establece ninguna distinción entre los trabajadores señalados en los incisos b) y c), ya que los de base a que hace referencia comprenden los dos grupos que hemos distinguido. Para el Estatuto no hay más que dos sujetos de la relación: el Estado, representado por los titulares de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y los trabajadores de base (art.

3o., del Estatuto Jurídico). A este respecto sería más correcto hablar de "Trabajadores al servicio del Estado", como en algunos artículos los denomina el Estatuto, en vez de "Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión", que es el título que lleva este Ordenamiento, ya que la relación no se establece entre los titulares (representantes) y los trabajadores, ni entre los órganos y éstos, sino entre el Estado como entidad indivisible y las personas que le prestan sus servicios; de la misma manera que en la industria privada, la relación jurídica de trabajo no es entre el trabajador y el gerente o administrador, sino entre el trabajador y la empresa, a través de estos intermediarios.

Uno de los errores más trascendentales del Estatuto radica indudablemente en el hecho de que este Ordenamiento generaliza en el término "trabajador al servicio del Estado", tanto al personal que colabora con los titulares de los Poderes, que los auxilia en la realización de sus funciones, como el personal que presta sus servicios al Estado, ya no para realizar sus actividades de poder político, sino como persona de derecho privado, ante las cuales el Estado se ostenta como un patrón ordinario.

Establecidos los sujetos de la relación, veamos cual es la naturaleza de ésta y si efectivamente se trata de una relación de trabajo como lo expresa el Estatuto.

Desde luego, entre el Estado y el primer grupo de sus servidores, prepondera el carácter político; por vir-

tud de la voluntad popular, cuando menos teórica, el Presidente de la República y los miembros del Congreso se convierten en titulares de Poder Ejecutivo y Legislativo, respectivamente; los titulares del Poder Judicial, en razón de su función eminentemente técnica, llegan a serlo por nombramiento del Ejecutivo, debidamente aprobado por las Cámaras. El servicio que al Estado prestan estas personas, está sujeto a los términos y condiciones que la propia Constitución establece. De ahí que la naturaleza de la relación, por cuanto se trata de una representación, es equiparable al mandato de nuestro derecho común, pero diverso a éste en atención al carácter eminentemente político que tiene, dada la facultad de soberanía con que se ostenta el Estado.

En cambio, la relación que existe entre el Estado y los empleados de base, de acuerdo con el artículo 30. del Estatuto Jurídico, es de naturaleza diversa; "la relación de trabajo que esta ley reglamenta se entiende establecida para todos los efectos legales..." Pero ¿realmente se trata de una relación de trabajo? De acuerdo con la Ley Federal del Trabajo vigente, para que pueda hablarse de relación de trabajo se requiere como elementos: la prestación de un servicio y el contrato de trabajo. Ahora bien, en el caso de los empleados públicos es indudable que hay una prestación de servicios, pero no existe un contrato de trabajo sino un nombramiento (art. 30. del Estatuto Jurídico). Puede pensarse entonces que siendo diverso el acto generador de la relación, ésta tie-

ne que ser de naturaleza diversa, puesto que en la ciencia jurídica se observa que el acto generador es el que determina la naturaleza de las relaciones que origina.

Esta observación sería incontrovertible si efectivamente el contrato de trabajo y el nombramiento fueran diversos en esencia, pero en nuestro concepto, solamente difieren en cuanto al nombre, ya que ambos se integran por elementos idénticos. Veamos:

El contrato de trabajo no se identifica con ninguno de los que reglamenta nuestro derecho común; de acuerdo con este derecho ni siquiera puede llamársele contrato, pues para que un acto jurídico sea tal, se necesita como primer requisito el consentimiento (art. 1.794 del Código Civil), y si bien es cierto que en la pequeña industria o en el trabajo doméstico puede encontrarse ese consentimiento, que no es más que la voluntad de las partes, éste falta en la grande industria; mediante la cláusula de exclusión, la relación de trabajo se forma aún en contra de la voluntad del patrón. No es pues, en términos precisos, un contrato.

Hecha esta observación, no tendríamos inconveniente en seguir llamando contrato al acto generador de la relación de trabajo siguiendo así la terminología legal, si no fuera porque precisamente nos proponemos encontrar las semejanzas que tiene con el nombramiento; más correcto y adecuado nos parece el término de "enrolamiento o enganche" que propone el Sr. Lic. Mario de la Cueva, en su obra "Derecho Mexicano del Trabajo". "Esta

noción (la de contrato) dice, debe substituirse por la de **enrolamiento o enganche**, según la cual, el trabajador, sea aceptando las condiciones fijadas por el patrono o bien discutiéndolas con él, o bien finalmente con el concurso de la voluntad del Sindicato titular del contrato colectivo, **entra a prestar el servicio en las condiciones fijadas por el convenio, por la ley o por el contrato colectivo**". Se abarcan así todas las situaciones posibles para formar la relación de trabajo y el término como hemos dicho, es más apropiado; y si bien es cierto que, en algunos casos hay consentimiento previo, es indudable que por virtud del enrolamiento o enganche, **hay sometimiento a condiciones fijadas de antemano**, sea por el patrón, sea por el Sindicato titular del contrato colectivo.

De igual manera, la doctrina ha negado al nombramiento el carácter de contrato. La mayoría de los autores de Derecho Administrativo niegan que pueda considerarse como la objetivación de un concurso de voluntades, pues, aún cuando, lo mismo que en el enganche o enrolamiento, existe previamente la voluntad del trabajador para ingresar al servicio, el Estado, al extenderle el nombramiento está aplicando una situación jurídica creada de antemano y a ella se somete el empleado; es lo que León Duguít llama "acto-unión" o sea aquel por virtud del cual se condiciona la aplicación de una situación jurídica general a un caso individual.

Podemos ahora, conforme al principio anteriormente enunciado, concluir que enganche y nombramiento, por

ser actos jurídicos de naturaleza idéntica, producen ambos una relación semejante, lo que podemos confirmar analizando los elementos de la relación que produce tanto el enganche como el nombramiento. Conforme al artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo, por virtud del contrato (enganche) "una persona se obliga a prestar a otra bajo su dirección y dependencia, un servicio personal mediante una retribución convenida"; los elementos de la relación que nace por el enganche son: prestación de un servicio personal, bajo la dirección y dependencia del patrón y mediante una retribución. Pues bien, los mismos elementos apuntados constituyen la relación que reglamenta el Estatuto, es decir, la que nace por virtud del nombramiento: prestación de un servicio personal, una retribución convenida, que no es más que el sueldo que percibe el empleado y la dirección y dependencia de éste al Estado. Este último elemento, el relativo a la dirección y dependencia que debe existir entre el patrón y el trabajador, ha sido señalado por la doctrina jurídica como el elemento distintivo de las relaciones de trabajo, pues hay otras relaciones del derecho común en que hay prestación de servicios y retribución convenida; siempre que haya esa dirección y dependencia estaremos frente a una relación de trabajo. Y como en el caso de los servidores del Estado encontramos esta subordinación, pues hasta se habla en Derecho Administrativo de una relación jerárquica, y que aún cuando no se dijera, es lógico suponer que los trabajadores del Estado están subordinados a éste, que desempeñan sus tareas bajo su

dirección y dependencia, que no pueden desempeñar más labores que las que el propio Estado les fija por medio de los reglamentos interiores y las órdenes respectivas, habremos de concluir que el nombramiento, lo mismo que el enrolamiento o enganche, producen, dan nacimiento a una relación de trabajo.

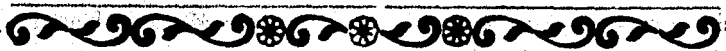
De conformidad con lo expuesto, es pues acertada la denominación que el artículo 3o. del Estatuto Jurídico aplica a las relaciones que regamenta; trátase de una relación de trabajo.

Pero esta afirmación nos enfrenta a otro problema; si realmente se trata de una relación de trabajo, idéntica al las que reglamenta la Ley de la materia. ¿Qué razones tuvo el legislador para someterla a un Estatuto especial?

Creemos que la única razón justificable radica en la consideración de que uno de los sujetos de la relación, el Estado, no es equiparable a los patrones de la industria privada en todos sus aspectos, como en seguida trataremos de demostrarlo.

CAPITULO III.

La personalidad del Estado en el Estatuto.



El Estado es uno de los conceptos más discutidos, no sólo en el ámbito del derecho, sino también en el de la política y en el de la sociología en general.

No solamente los juristas no han logrado ponerse de acuerdo con los sociólogos o los especuladores de la política, sino que, aún aquellos entre sí, llegan a conclusiones muy diversas cuando se trata de dar una definición del Estado. Jellineck, Duguit, Kelsen, Marx y Engels, para no citar sino algunos de los más ilustres y conocidos autores, tienen del Estado un concepto completamente diferente. Mientras el primero lo define como "un ente que está por encima de sus tres elementos, pueblo, territorio y gobierno", el realista León Duguit dice que no es más que "la diferenciación entre gobernantes y gobernados"; y si para la teoría jurídica representada por el maestro vienés Von Kelsen es "el punto común de imputación de todas las normas que constituyen un sistema

de derecho", para la teoría socialista de Marx y Engels el concepto de Estado puede resumirse en dos palabras: "Ejército y cárceles", "aparato de fuerza al servicio de la clase explotadora".

No está dentro de los alcances de este trabajo la intención de hacer una crítica de las definiciones anteriores, ni la escasa competencia del autor lo faculta para negarles validez científica, pero es evidente que ninguna de ellas es adecuada, ni nos es útil para comprender al Estado dentro del marco que lo estamos estudiando, como sujeto de una relación jurídica. No podríamos, en efecto, sin resultar chocante e incorrecta la expresión, decir por ejemplo "que la diferenciación entre gobernantes y gobernados de México celebra un tratado u otorga un nombramiento", ni que X "en nombre del centro común de imputación de todas las normas del derecho mexicano, realiza tal o cual acto". La definición de un concepto debe poder substituir al concepto que define, y en el caso del Estado, no parece que pueda hacerse correctamente esta substitución.

Habremos pues de conformarnos, usando la terminología Kantiana, con observar el fenómeno, la forma de manifestación, la exteriorización del Estado como sujeto de derecho, sin meternos al intrincado problema de descubrir su naturaleza.

Partiremos de la afirmación de que el Estado es una persona moral, ya que todo el derecho moderno reconoce la existencia de dichas personas; ya que se les con-

dere como simples ficciones, ya como patrimonios destinados a un fin, ya como centro de imputación de un conjunto de normas, ya en fin, como agrupaciones de individuos organizados con un fin determinado y reconocidas por la Ley; y dentro de estas personas morales cuya existencia reconoce la ciencia jurídica, se encuentra el Estado. Aceptando esta última definición original de Ferrara, podemos decir que el Estado "es una comunidad de individuos organizada para realizar ciertos fines y reconocida por el derecho". En efecto, cuando nuestra Constitución establece en su artículo 41 que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en república democrática, representativa y federal, nuestro Ordenamiento supremo está reconociendo a esa comunidad de individuos que forman la nación mexicana, y estableciendo la forma política de su organización cuyos fines sobrepasan los límites del derecho; las leyes ordinarias a su vez hacen este reconocimiento expresamente (art. 25 del Código Civil). Sólo que debemos hacer la observación de que al Estado no le basta el reconocimiento del derecho interno para tener plena capacidad jurídica; un Estado sólo lo es cuando está reconocido por el Derecho Internacional.

Por lo demás, en el Estado encontramos los atributos inherentes a toda persona: un nombre con el que es reconocido en el concierto de las naciones; un domicilio, que no es más que el territorio en que ejerce su jurisdicción, y finalmente, sus órganos representativos, o sea su gobierno, cuando se trata de personas morales.

El Estado es pues una persona moral y por lo mismo, capaz de derechos y obligaciones, y como tal entra en relación con las demás personas.

Veamos como se ostenta ante los individuos cuyos servicios utiliza, y si sus derechos y obligaciones con respecto a ellos son idénticos a los que los patrones de la industria privada tienen frente a sus trabajadores.

Hemos dicho anteriormente que el problema se planteó desde que surgió el derecho del trabajo, y que por falta de una legislación unitaria primero, y por las graves dificultades que el problema ofrecía después (al reformarse el artículo 73 Constitucional, dándose al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre trabajo en toda la República, éste no llegó a resolverse; que fué el "Proyecto Portes Gil" el que por primera vez, ya dentro de la reforma apuntada, hizo el intento de conceptuar al Estado como patrón en aquellos casos en que tiene a su cargo empresas o servicios que pueden ser desempeñados por los particulares. Posteriormente, en el Congreso de Derecho Industrial de 1934, al ser discutido no pudo llegar a plasmarse en una ley; y finalmente, al expedirse la actual Ley Federal del Trabajo, el problema quedó en pié por lo que respecta a la personalidad con que el Estado se ostenta ante sus servidores, si es patrón o no lo es.

Para resolverlo, necesitamos partir de la definición que conocemos de patrón y que está contenida en el artículo 40. de la Ley Federal del Trabajo, para luego ver

si es aplicable al Estado. "Patrón es toda persona física o moral que emplee los servicios de otra en virtud de un contrato de trabajo". Ahora bien, el Estado es una persona, que emplea los servicios de otra, pero no por virtud de un contrato, sino por virtud de un nombramiento, y es por esta sola variación de términos como ya no es posible dentro de un terreno estrictamente legal, aplicar al Estado la definición, aún cuando hemos visto en el Capítulo anterior que tanto el contrato como el nombramiento son actos jurídicos de naturaleza idéntica y que ambos dan nacimiento a una relación de trabajo.

Pero hay más, el artículo 2o. de la propia Ley Federal del Trabajo, al establecer que "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan", excluye a su vez la posibilidad de equiparar el Estado con los patrones ordinarios, al menos en todos sus aspectos, ya que al someter las relaciones con sus trabajadores a un Estatuto diferente, no le son aplicables los extremos de la definición contenida en el artículo 4o.

El Estatuto por su parte, no nos da una solución al respecto; en su artículo 2o., solamente determina quienes son trabajadores al servicio del Estado, pero nada expresa con respecto al otro sujeto de la relación, ni el carácter con que éste se ostenta. Si supletoriamente, con fundamento en el artículo 8o. del Estatuto pretendemos aplicar la definición que nos da la Ley Federal del Trabajo, la aplicación resultaría inadecuada, al menos desde el punto de vista estrictamente gramatical, por la ra-

zón apuntada de que, en el caso del Estatuto, el servicio se presta o se utiliza en virtud de un nombramiento y no por virtud de un contrato de trabajo.

Pero si hemos visto que nombramiento y contrato de trabajo son actos jurídicos de naturaleza idéntica, si ambos producen una relación de trabajo, no podemos de una manera absoluta negar que el Estado es patrón, sólo porque no le es aplicable con exactitud gramatical la definición de la ley; hay además la circunstancia de que el artículo 123 Constitucional no excluye al Estado de las obligaciones señaladas para los patrones ordinarios. Sin embargo, ir al extremo opuesto, afirmar que siempre que se atienda a las relaciones que guarda con sus servidores, el Estado es patrón, sería tanto como desconocer el aspecto sociológico del fenómeno, equivaldría a negar que el Estado tiene atribuciones y finalidades cuya realización está confiada sólo a él, cuya realización está por encima de los intereses individuales.

No, el Estado en algunos aspectos difiere profundamente de las demás personas morales; goza de atribuciones y tiene facultades exclusivas como el de la soberanía; y si esta soberanía, de acuerdo con la fórmula clásica, significa "supremacía en el interior e independencia con respecto al exterior", éste sólo atributo es más que suficiente para diferenciar al Estado de las demás personas de derecho privado. Como resultado de ese primer elemento de la soberanía, la supremacía en el interior, el Estado se ostenta dotado de imperio, como un

poder capaz de imponer sus determinaciones; determinaciones que en última instancia están inspiradas en el propósito de satisfacer eficaz, continua y regularmente las necesidades colectivas. Siendo esta facultad irrenunciable por parte del Estado, cuando obre como tal, como poder supremo, no sería posible equipararlo a los patrones ordinarios. Claro que puede objetarse con la doctrina de León Duguit, que la pretendida soberanía no existe, que tanto gobernantes como gobernados están sometidos por igual al derecho, lo cual no negamos; pero con el mismo autor se llega a la conclusión de que siempre el Estado (los gobernantes) tiene un poder de "coacción" que emplea en contra de las demás personas, pero que no puede utilizar en su contra; y de este poder de coacción no gozan las demás personas.

No pretendemos negar que el Estado esté sometido al derecho; ello sería tanto como retroceder al absolutismo o afirmar que el Estado Mexicano constituye la excepción a los sistemas modernos que reconocen los "Estados de Derecho"; lo que queremos decir, es que el propio derecho debe ser tal, que dentro de sus lineamiento pueda el Estado desarrollar sus propias y exclusivas actividades, causando el menor perjuicio a sus servidores, y para ello, el legislador debe tomar en cuenta las atribuciones del Estado que le son propias e irrenunciables, compaginándolas con las prerrogativas que todo trabajador debe tener.

Así, en su atribución consistente en promover todo lo necesario para mantener y proteger su existencia como

entidad soberana, hay casos en que el Estado se ostenta con ese poder de imperio que le dá la soberanía, como cuando señala contribuciones a sus causantes y los obliga a cubrirías; si el Estado tuviera que esperar a que voluntariamente el particular pagara el impuesto cuando quisiera, aquel se vería imposibilitado para cumplir la atribución de conservarse siempre apto para satisfacer las necesidades colectivas; y si ésto sucede frente a los particulares, con mayor razón debe ostentarse con ese carácter de supremacía y de privilegio frente a sus servidores, que son precisamente las personas físicas cuya colaboración hace posible la realización de esta atribución. Dentro de esta misma actividad, habrá casos en que el Estado se despoje de esta cualidad de poder; tal sucederá por ejemplo cuando, para proporcionarse elementos económicos también destinados a su conservación, pero no imprescindibles, toma a su cargo la dirección o administración de alguna industria. Las relaciones que surjan entonces, sea celebrando contratos, sea reclutando el personal necesario para la ejecución de las labores, serán ya no del tipo de las anteriores; el Estado no obrará ya como persona privilegiada, sino en un plano idéntico a las demás personas de derecho privado, y quedará por lo tanto, en dichas relaciones, sometido al régimen jurídico que informa los actos de los particulares.

En su atribución consistente en conservar el orden material y jurídico de la Nación, que también le es propia y exclusiva, ya se trate de ejecutar cualquier acto

encaminado a proteger y hacer valer el derecho, ya para reclutar al personal necesario para la eficaz conservación de esta seguridad jurídica y material, siempre el Estado obrará como poder supremo, con la capacidad suficiente para imponer sus determinaciones. No importa que conforme a la doctrina liberal se le considere como un simple guardián de la seguridad, sea conforme a la doctrina socialista, como un aparato de fuerza al servicio de los explotadores, sea en fin, que considerado en una etapa transitoria, obre como un equilibrador de los grupos en pugna; siempre en la realización de esta atribución habrá de ostentarse como poder supremo. De ahí que las relaciones que el Estado tenga con sus servidores, cuando de esta conservación del orden social y jurídico se trate, habrán de descansar sobre la base de que, por encima de los intereses de dichos servidores, está la realización eficaz, continua y uniforme de las actividades encaminadas a conservar dicha seguridad; su renuncia por parte del Estado, no sólo significaría una conculcación del poder, sino que marcaría el principio de la desorganización del propio Estado.

Por último, en su atribución consistente en promover todo aquello que pueda favorecer el bien público, en ocasiones el Estado se ostentará con su poder de mando, como cuando establece y aplica leyes imperativas; pero en otros casos, en que substituyéndose a la actividad privada por ser ineficaz o incompleta, toma a su cargo la dirección o administración de algunos servicios públi-

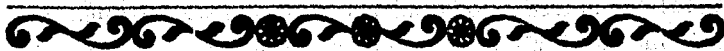
cos que pueden ser desempeñados por particulares como las instituciones de beneficencia, hospitales, asilos, etc. En estos casos, sus relaciones con las personas cuyos servicios se utilizan habrán de ser idénticas a las que existen entre los trabajadores y los patrones, porque su supremacía no se verá menguada; si el Estado abandona esta actividad, ni se menoscaba su poder supremo, ni se disminuyen las atribuciones exclusivas que le da la soberanía. Al legislador toca analizar estas situaciones para plasmar en normas la extensión de los Derechos que corresponden al servidor del Estado.

Con las consideraciones anteriores, creemos que no es posible negar absolutamente al Estado el carácter de patrón, ni afirmar de una manera general que el Estado en sus relaciones con sus servidores es siempre patrón porque es sujeto de una relación de trabajo.

Cierto que el Estado guarda con sus servidores una relación de trabajo, y que por lo mismo, éstos deben gozar de ciertos derechos y aquel tener ciertas obligaciones del tipo de las enumeradas en el artículo 123 Constitucional, independientemente de que el acto generador de la relación tenga un nombre diferente; pero considerando también que el Estado es un fenómeno social de los más complejos, y que por razones sociales, políticas, históricas y jurídicas, guarda en algunos aspectos una situación de privilegio, debemos concluir que el Estado es un patrón privilegiado, que es UN PATRON SUI GENERIS.

CAPITULO IV.

Los Trabajadores al Servicio del Estado y sus Derechos.



El otro sujeto de la relación jurídica que reglamenta el Estatuto lo forman los trabajadores. Necesitamos, en la misma forma que lo hicimos con el Estado, precisar el concepto de trabajador, con el objeto de ver si a los servidores del Estado puede aplicarse correctamente la definición doctrinaria y legal.

El término "trabajador" puede definirse conforme a dos criterios: a) atendiendo a la pertenencia a una clase social determina, y b) atendiendo al texto legal. De acuerdo con el primer criterio, se llama trabajador al individuo que pertenece a la clase asalariada, independientemente de que en un momento dado esté o no prestando un servicio. Para el socialismo científico en la sociedad no hay más que dos grupos adversos: proletariado, (formado por los trabajadores) y burguesía, (formada por los capitalistas); una clase intermedia no es concebible en la etapa actual de desenvolvimiento econó.

mico; por lo tanto, todo individuo que no sea burgués tendrá que ser proletario, es decir, trabajador, y viceversa. Es pues la posición que el individuo ocupe en el fenómeno de la producción el antecedente necesario para determinar si una persona debe llamarse o no trabajador.

La definición basada en este criterio es inadecuada, y solo es correcta dentro de la doctrina socialista. En efecto, existe, no sólo en nuestro medio poco evolucionado, sino aún en los países de franco florecimiento capitalista, un grupo de individuos, por ejemplo los cesantes, a los cuales no sería posible aplicar en forma rigurosa la denominación de trabajadores o de asalariados, aún cuando dentro de una evolución normal individual jamás puedan pertenecer a la burguesía. Todavía más, la realidad nos confirma el hecho de que un gran número de personas, que indiscutiblemente ocupan en el fenómeno económico de la producción una posición de asalariados, que son por lo tanto trabajadores, y que no obstante eso, en ciertas circunstancias y con respecto a ciertas personas, ocupan la posición opuesta, no en forma de burgueses precisamente, pero sí como verdaderos patrones; un motorista por ejemplo, que utiliza los servicios de un doméstico o un empleado que contrata a un jardinero, están en la clase opuesta; sería contradictorio afirmar, conforme al criterio que venimos estudiando, que a la vez son trabajadores y a la vez patrones.

No es pues la pertenencia a una clase social el criterio más propio para definir el concepto de trabajador; sobre todo, cuando se trata de aplicar la definición al su-

jeto de una relación jurídica; de allí que se recurra al texto legal, que por su naturaleza abstracta y general permite aplicarlo a todo individuo que reúna las condiciones señaladas por la hipótesis de la norma; conforme al texto legal es trabajador toda persona que reúna los elementos de la definición legal.

Ahora bien, la Ley Federal del Trabajo define el concepto diciendo: "Trabajador es toda persona que preste a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo"; así siempre que haya un individuo prestando servicios a otra persona, por virtud de un contrato de trabajo, ese individuo será un trabajador, a él podremos aplicarle correctamente el término. Los dos elementos de la definición: prestación de un servicio y contrato de trabajo, caracterizan al sujeto de las relaciones de trabajo, el primero en su aspecto material cual es la realización del esfuerzo que implica la prestación del servicio, y el segundo, porque a más de ser el acto generador que pone a los sujetos en relación, constituye el elemento característico que lo distingue de otras prestaciones también de servicios que están fuera del derecho del trabajo, como el mandato de nuestro Derecho Civil, por ejemplo; es por virtud del segundo elemento de la definición (contrato de trabajo) como el individuo se convierte en sujeto de la relación, constituyendo el elemento específico, diferencial de otras clases de relaciones; por eso cuando falta, como ocurre frecuentemente en la pequeña industria, la Ley presume su existencia entre quien presta un servi-

cio bajo la dirección y dependencia de otro que lo recibe (artículo 18 de la Ley Federal del Trabajo).

El Estatuto Jurídico, con la necesaria variación de términos, ha reproducido la definición contenida en el artículo 30. de la Ley Federal del Trabajo, al precisar el concepto de Trabajador al servicio del Estado diciendo: "que es toda persona que preste a alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros en virtud del nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales". La variación de términos está en la substitución de la palabra nombramiento a la de contrato de trabajo, determinando en esta forma un tipo especial de trabajador, aún cuando, como hemos visto, no se altera la naturaleza de la relación jurídica, pues tanto en el contrato como en el nombramiento hay prestación de un servicio, dirección y dependencia y retribución. Por cuanto a los trabajadores temporales, a quienes no se expide nombramiento, no por ésto quedan excluidos de la categoría de trabajadores del Estado, pues el hecho de figurar en las listas de raya presupone la prestación del servicio, la dirección y dependencia y la retribución convenida; el caso es idéntico al que señalábamos de cuando en la industria privada falta el contrato de trabajo, la ley presume su existencia. Toda persona que preste pues sus servicios al Estado, sea por habérsele expedido nombramiento, sea por el hecho de figurar en las listas de raya de los servidores temporales, es un trabajador, y como tal, sujeto de los dere-

chos y obligaciones que derivan del Artículo 123 Constitucional.

De acuerdo con esta consideración habremos de admitir que los derechos de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, no necesitaban de un ordenamiento especial para ser consignados. Pero ¿realmente los derechos de los servidores del Estado, son, o deben ser idénticos, tener la misma extensión y el mismo alcance que los que el artículo 123 Constitucional otorga a los trabajadores en general?

Nosotros creemos que deben ser los mismos, pero con ciertas limitaciones.

Ya hemos visto que no es la forma de ingreso al servicio, nombramiento en vez de contrato, una razón de fondo para negar a los servidores del Estado su carácter de trabajadores, ni consecuentemente, para restringirles sus derechos; aparte de que, como hemos establecido, se trata de actos Jurídicos de naturaleza idéntica, son semejantes hasta en su forma, pues tanto el nombramiento como el contrato deben contener: generales de los contratantes, naturaleza del servicio, duración de la jornada, salario y lugar en que el servicio debe prestarse, con las necesarias variaciones de términos, como la de sueldo en vez de salario, etc. (arts. 24 de la Ley Federal del Trabajo y 12 del Estatuto Jurídico).

¿Cuáles pueden ser entonces las razones en que nos fundamos para afirmar que los derechos de los servido-

res del Estado deben ser restringidos, es decir, con diferente extensión y alcance de los que gozan los trabajadores de la industria privada?

Al parecer no existen argumentos que fundamenten nuestra afirmación y en cambio tenemos, desde luego en contra una razón legal: el artículo 123 en su párrafo introductorio estatuye expresamente que "El Congreso, sin contravenir las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo. . . ." Ahora bien, si las bases que establece el art. 123 en sus distintas fracciones, son precisamente los derechos consignados en forma de garantías mínimas para los trabajadores, el Estatuto Jurídico, que es una ley de trabajo, no debe contravenir dichas bases; si lo hace, sea alterando, modificando o restringiendo los derechos contenidos en ellas, sus disposiciones carecerían de validez, serían anticonstitucionales.

Según esto, los derechos de los trabajadores del Estado no pueden restringirse sin violar las disposiciones del artículo 123 Constitucional.

Pero por otra parte, si el número, la extensión y alcance de los derechos de los servidores del Estado, no tienen diferencia con los de los trabajadores en general la existencia de un Estatuto Jurídico no se justifica. En efecto, siendo el art. 123 Constitucional, eminentemente proteccionista de la clase trabajadora, en sus disposiciones se encuentran expresados, en forma directa o

correlativa, los derechos de que goza frente a los patrones y como no establece distingos ni tipos de trabajadores, sus disposiciones se aplican por igual, lo mismo al que sirva al Estado que al que preste sus servicios a un patrón ordinario. Pues bien, si la ley reglamentaria del artículo Constitucional, o sea la Federal del Trabajo, no hace sino detallar, determinar el alcance y la forma de aplicación de los derechos de los trabajadores, y si estos derechos no pueden alterarse, no hay razón para que de sus disposiciones queden excluidos los trabajadores del Estado; bastaría entonces suprimir el art. 2o. de la citada Ley Federal del Trabajo, para que automáticamente los empleados públicos quedaran sujetos a ella en cuanto a sus relaciones de trabajo. El Estatuto Jurídico entonces resultaría superfluo e inconstitucional, por derivar de una Ley reglamentaria.

Sin embargo, el hecho es que el Estatuto existe y no tenemos conocimiento de que su expedición haya sido impugnada, ni que se le considere como superfluo; antes al contrario, tenemos la convicción de que era necesaria su existencia, como un medio para establecer las restricciones, que el carácter con que se ostenta el otro sujeto de la relación, el Estado, reclama en una forma imperativa e irrenunciable.

Pero no vamos a conformarnos con este hecho, para justificar nuestra afirmación de que los derechos de los servidores del Estado deben ser restringidos, sino

que debemos examinar las disposiciones legales con el objeto de precisar el alcance del párrafo introductivo del artículo 123 Constitucional que ya hemos transcrito, pues los hechos no justifican la violación del derecho.

Nuestra afirmación debe fundarse en argumentos derivados de la propia ley, y es lo que en seguida trataremos de hacer.

Los derechos consignados en el art. 123 pueden clasificarse en dos grandes grupos, de acuerdo con el criterio sustentado por el Sr. Lic. Mario de la Cueva en su obra "Derecho Mexicano del Trabajo": un primer grupo constituido por los derechos individuales de cada trabajador, esto es, los derechos imprescindibles y necesarios para asegurar la existencia y la salud de las personas que venden su trabajo, como la jornada máxima, el salario mínimo, los descansos, las vacaciones, el servicio médico, la higiene, la indemnización en caso de accidente, etc. Y un segundo grupo que está formado por los llamados derechos de clase, que si bien no tienen el carácter imperativo de los del primer grupo, no por eso son innecesarios o superfluos.

Pues bien los, derechos individuales, dado su carácter vital, no pueden ser desconocidos por el patrón, ni aún en el caso de que éste sea un patrón privilegiado como lo es el Estado; no sólo porque estos derechos están inspirados en la humanitaria intención de conservar la salud y la vida del trabajador, sino además por la consideración egoísta de que contribuyen a dar un mejor rendimiento en el trabajo. El estado puede y debe pugnar

porque en el Estatuto que norma sus relaciones con sus servidores estos derechos individuales tengan una garantía y efectividad absolutas, no solo por lo esencialmente humanitarios, sino también porque su efectividad garantiza una mejor realización de la función; al Estado no podría lanzarse la acusación que el marxismo, con razón, hace el Capitalismo, de que sólo concede derechos cuando puede sacar mejor provecho, pues en el caso del Estado no podemos hablar de plus valía.

Así el Estado al señalar en su Estatuto, una jornada máxima, un salario mínimo, servicios médicos, descansos, indemnizaciones, etc., para sus servidores, da cumplida satisfacción al ordenamiento Constitucional que prohíbe contravenir las bases enumeradas por el art. 123.

Sin embargo no debe olvidarse que las disposiciones sobre trabajo y previsión social, no son sino un capítulo de nuestra Carta Magna y que por lo tanto su interpretación práctica no debe ser aislada, sino en relación con las otras normas. En esta consideración es en donde radica nuestro argumento para afirmar que los derechos de los servidores del Estado, tienen restricciones que no encontramos en los derechos de los demás trabajadores; por lo demás, la razón es obvia; siendo el Estado un sujeto privilegiado, si goza de ciertas prerrogativas, si es capaz de imponer sus determinaciones aún a costa de sacrificar los intereses individuales, si es en resumen diferente en algunos aspectos con respecto a los patrones de la industria privada, las limitaciones que a los derechos de sus servidores establezca la Constitución estarán ampliamente justificados doctrinariamente.

Con esta consideración podemos ya concluir que no es antijurídico ni violatorio de la Constitución restringir algunos de los derechos individuales de los servidores del Estado, pues es en la propia Constitución en donde encontramos estas limitaciones, como lo podemos comprobar analizando algunos artículos que guardan relación con los derechos que venimos estudiando.

El art. 73 Constitucional el enumerar las facultades del Congreso, dá a éste en su fracc. XI, la de "crear y suprimir empleos públicos de la Federación". Es decir encontramos una limitación al derecho de inamovilidad que el art. 44 del Estatuto Jurídico vigente establece diciendo: "que ningún trabajador de base al servicio del Estado podrá ser cesado o despedido sino por justa causa". Cierto que la supresión de empleos, que traerá como consecuencia el cese de los trabajadores cuyos empleos desaparecieran, nos parece una causa justa, al menos desde el punto de vista de la Justicia legal Aristotélica, por emanar de una ley la supresión y por lo tanto el cese, pero nótese que esta limitación al derecho de inamovilidad no la encontramos en la industria privada; y aún cuando la Ley Federal del Trabajo da a los patronos la posibilidad de obtener una reducción de sus trabajadores, ello se logra mediante prueba bastante que justifique la medida y siguiéndose un procedimiento especial ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje. No así en el caso del Estado; éste no tiene qué probar nada, unilateralmente por medio de uno de sus órganos expresamente facultado por la ley, suprime empleos que se traducen en ceses, lo que como decimos antes, constituye ya una limitación que sólo es posible legalmente tratándose de trabajadores del

Estado. Un Estatuto Jurídico que establezca la inamovilidad sin tener en cuenta esta facultad del Congreso, o dejando al Juzgador la facultad de determinar si se trata de una causa justa, como se desprende de la redacción de la primera parte del art. 44 del Estatuto vigente, puede incurrir en el error de que, tratándose de supresión de empleos por el Congreso, el cesado no pueda ni siquiera gozar del beneficio de la indemnización consignado en la fracc. XXII del art. 123 por tratarse de una causa justificada. El art. 44 del Estatuto, tal como aparece redactado, no hace sino reproducir, como en casi la totalidad de su articulado, la disposición de la Ley Federal del Trabajo que establece la forma de terminación del contrato de trabajo sin responsabilidad para el patrón.

Veamos otro ejemplo más y sea éste el derecho al salario. El art. 74 Constitucional frac. IV dá al Congreso la facultad de expedir anualmente la Ley del Presupuesto; de acuerdo con este ordenamiento, el art. 29 del Estatuto Jurídico establece que el sueldo de los servidores del Estado "será fijado unilateralmente por el Estado en los Presupuestos de Egresos respectivos". Pues bien ésto es nada menos que una limitación, una restricción que no encontramos en las relaciones de trabajo ordinarias, en las que, fuera de las limitaciones establecidas por la propia ley en el sentido de que el salario no puede ser inferior al mínimo, se estipula libremente por los dos sujetos de la relación. Es verdad que el Estado, por las consideraciones que hemos hecho, no puede, no debe señalar a sus servidores un salario de tal manera ínfimo que no alcance a cubrir las necesidades vitales del trabajador y su familia y por eso lo sujeta también al mínimo que deben

percibir "los trabajadores en general, según las distintas regiones del país", pero el servidor del Estado, a diferencia del trabajador ordinario no está facultado para discutir el aumento, ni interviene en su fijación; la intervención que el art. 30 dá a los Sindicatos en caso de disminución de salarios, nos parece más una medida de cortesía, que la intención de tomar en cuenta sus puntos de vista, aún cuando es lógico que sea el Sindicato el que debe resolver, en vista del conocimiento que tiene de sus miembros, quienes deben ser los afectados por la medida.

Vemos pues en los dos casos que hemos examinado cómo los derechos individuales de los servidores del Estado contienen restricciones diversas de las que pueden tener los de los trabajadores ordinarios y ello sin constituir una contravención a las bases generales establecidas por el art. 123 Consttucional, y dejando en cambio la posibilidad de que el Estado pueda siempre satisfacer cumplidamente sus altas atribuciones.

Examinemos ahora, aunque sea a grandes rasgos los derechos del segundo grupo, los derechos clasistas, entre los que se enumeran como primordiales el de asociación y la huelga. Desde luego, estos derechos no tienen el carácter imprescindible que caracteriza a los individuales; de ellos puede decirse, que si bien es por virtud de ellos como se obtiene una permanencia, efectividad y mejoramiento de los derechos individuales, se puede en cambio prescindir de ellos en un momento dado y aún llegan a ser repudiados por la clase trabajadora debido a que, por el abuso que de ellos se hace, en ocasiones se convierten en un medio más de explotación, tanto mas detestable

cuanto que está en manos de sus propios hermanos de clase. Anotamos lo anterior sólo como un fenómeno que se observa en condiciones transitorias, pero es innegable que es gracias a estos derechos de clase como los trabajadores han logrado obtener ventajas, sostener las conquistas adquiridas y estar siempre aptos para mejorar sus condiciones de vida, que es por virtud de la asociación como se ha producido la fuerza de la clase asalariada ante la que se ha doblegado la altanería y la soberbia del inhumano patrón.

Pues bien, tampoco puede, desde un punto de vista estrictamente legal, negarse estos derechos a los servidores del Estado, ya que la Constitución no hace distinciones y los otorga por igual a todos los trabajadores. Sin embargo, creemos que en el Estatuto debe hacerse una minuciosa reglamentación de éstos, porque en razón del carácter privilegiado del Estado, las restricciones a dichos derechos son más evidentes y necesarias, siempre cuidando de no contravenir las bases enumeradas por el art. 123 Constitucional.

Desde luego, nos parece acertada la solución que el Estatuto vigente dá al derecho de asociación, en el sentido no darle a los Sindicatos la fuerza que tienen en la industria privada al negarles el carácter de sujetos de trabajo (del contrato). De otra manera, siempre que el Estado estuviera en relación con las Organizaciones de sus servidores, tendría que colocarse en un plano idéntico a éstos, lo que no puede ser al menos, como hemos expresado, en algunos aspectos de su actividad. El atributo de la soberanía implica la supremacía en el interior; no

puede estar colocado el Estado en el mismo plano que las organizaciones de sus servidores, pues entonces habría renunciación a ese atributo que le es propio y exclusivo.

Bien está pues, que en el Estatuto Jurídico se reconozca el derecho de asociación de sus servidores, pero más que por darles fuerza en el sentido clasista, debe ser por la necesidad de que a través de la organización se vaya implantando una responsabilidad, un mejoramiento cultural, y sea, precisamente esta organización, una escuela de civismo en que los trabajadores aprendan no sólo a exigir sus derechos, sino a cumplir con sus obligaciones.

Son las bases de la reglamentación de este derecho las que merecen una concienzuda y bien analizada forma de expresión, pues de lo contrario, el propio Estado, al expedir el derecho, pueda cometer el grave error de constituir las bases de su propia ruina.

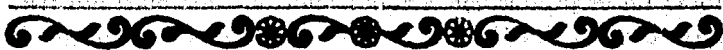
Quisimos extendernos un poco al tratar los derechos de los trabajadores del Estado no sólo con el ánimo de hacer una crítica al capítulo relativo del Estatuto Jurídico vigente, en el que el legislador, quizás por pereza, o tal vez por razones políticas, se concretó a vaciar artículos de la Ley Federal del Trabajo, sino también como una preparación sistemática que sirviera de apoyo al punto central de nuestra tesis, las restricciones que debe tener el derecho de huelga.

Es este derecho, el que seguramente debe ocupar la atención preferente del legislador; es en el Capítulo que

lo consigna en el que proponemos una reforma radical y una reglamentación perfecta, porque sobre estas dos bases descansa la estabilidad del Estado y la tranquilidad de la sociedad. Por la importancia que el comentario reviste, lo hacemos motivo del siguiente capítulo.

CAPITULO V

La Huelga como Derecho



Hemos dejado establecido que los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, tienen limitaciones que no encontramos en los derechos de que gozan los trabajadores de la industria privada, y por la naturaleza del derecho de huelga, y teniendo en cuenta la personalidad del Estado por otra, creemos que este derecho, al establecerse en el Estatuto, debe tener aún mayores limitaciones, sin que por esto se piense que nuestra idea es abolir su consignación entre los derechos que debe tener el servidor del Estado.

Examinemos primeramente el aspecto legal.—Dijimos que cualquier ley que sobre trabajo expida el Congreso, no puede contravenir las bases enumeradas por el artículo 123 Constitucional. Por lo tanto, si en dichas bases se establece “que las Leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patrones las huelgas y los paros”; “que las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos fac-

tores de la producción armonizando los derechos del trabajo con los del Capital"; que las huelgas "serán consideradas como ilícitas en caso de guerra, cuando los huelguistas pertenezcan a los establecimientos o servicios que dependan del Gobierno"; son de estas bases de donde debemos partir para saber hasta qué punto es atinada la concesión de este derecho a los servidores del Estado y qué limitaciones debe tener no sólo atendiendo al aspecto legal o jurídico, sino al político, social, etc.

Desde luego, la fracción XVII del artículo 123, tal parece que sólo concede este derecho a "los obreros", es decir, a aquellos trabajadores que desempeñan labores manuales, pero la siguiente fracción generaliza, al establecer como objetivo de la huelga armonizar los derechos del trabajo con los del capital, es decir, hace extensivo este derecho a la clase trabajadora, lo que por otra parte ya no admite discusión por haberse aceptado ésta interpretación en la práctica judicial.

De acuerdo con lo anterior, y siendo los servidores del Estado verdaderos trabajadores, como se ha dicho en capítulos anteriores, el derecho de huelga les corresponde por mandato constitucional.

Se ha objetado sin embargo, que siendo la finalidad de la huelga armonizar los derechos del trabajo con los del capital, en el caso de los servidores del Estado resultaría sin motivo, sin finalidad, ya que el Estado no se identifica con este factor de la producción (el capital). Pero esta objeción valdría solamente en el caso de que el término "capital" estuviera empleado en su acepción estricta, lo que no es así, pues el Constituyente en las de-

más fracciones del art. 123 dá a entender que gozan de este derecho todas las personas que presten sus servicios a otra por virtud de un contrato de trabajo, es decir, tienen el derecho de huelga no solamente cuando el otro sujeto de la relación sea estrictamente representativo del factor económico de la producción "capital", sino en general, cuando dicho sujeto reúne los caracteres del patrón. Así por ejemplo, en los hospitales, asilos, sociedades de beneficencia, etc., evidentemente no aparece la figura económica del factor capital, y sin embargo, las personas que presten sus servicios en dichas instituciones, indudablemente tienen el derecho que conceden las fracciones XVII y XVIII del artículo 123 Constitucional.

El derecho de huelga no es pues privativo de los obreros, sino que corresponde a todos los trabajadores en general, y éstos pueden ejercitarlo no solamente cuando el otro sujeto de la relación representa al factor capital en su acepción económica estricta, sino en general, cuando dicho sujeto reúne los caracteres del patrón. Consecuentemente, deben gozar del derecho de huelga los servidores del Estado que presten servicios a éste, cuando su actividad tenga tal carácter, cuando se equipare a los patrones de la industria privada.

De esta manera se dá cumplimiento a la parte de la fracción XVIII arriba transcrita que dice que "Las huelgas serán ilícitas, en caso de guerra, cuando los huelguistas pertenezcan a los establecimientos o servicios que dependan del Gobierno", la que interpretada a contrario sensu, está concediendo el derecho de huelga a los trabajadores del Gobierno en los casos en que el Estado, des-

pojado de su facultad de soberanía, concurre o se sustituye a la actividad de los particulares en el fenómeno económico de la producción, aún cuando esta actividad esté encaminada a satisfacer necesidades colectivas, cuando obra como patrón.

Ahora bien, como la Constitución no resuelve expresamente cuándo el Estado obra como persona privilegiada, ni las actividades en que se ostenta como persona privada, son las leyes secundarias las que deben resolver el problema, haciendo una clara división de unas y otras de dichas actividades. Así, el Estatuto, debió hacer en el Capítulo de la huelga una concienzuda clasificación de los servidores del Estado, teniendo en cuenta los aspectos en que éste se asemeje a los patrones ordinarios, con lo que dejaba a salvo la validez formal de sus disposiciones, al ajustarlas a los términos del artículo 123 Constitucional; pero sin olvidar el caso en que el Estado ejercita atribuciones propias y exclusivas, en cuyo caso, ni se viola la Constitución, ni se vulnera su atributo de soberanía que histórica y socialmente le corresponde exclusivamente al Estado. Los mismos argumentos que se han esgrimido para justificar un procedimiento económico-coactivo como el que utiliza la Secretaría de Hacienda, por ejemplo, con los causantes morosos, servirían para justificar la afirmación de que el Estado, cuando se trata del ejercicio de atribuciones que sólo él puede realizar, aún en sus relaciones con sus servidores, se ostenta como persona privilegiada, y debe poder hacer cumplir sus determinaciones; es decir, no puede igualarse a sus trabajadores, porque además de que con ello implícitamente

renunciaba a una facultad irrenunciable, aceptaba la existencia de un poder capaz de imponerle condiciones y de hacérselas cumplir aún en perjuicio de la colectividad.

Criticamos pues, la redacción del Estatuto en su Capítulo de huelga por hacer extensivo este derecho a todos los trabajadores de base, olvidando que los titulares de los poderes de la Unión, con sólo sus trabajadores de confianza serían importantes para realizar, en caso de una suspensión de labores, las funciones que el Estado debe siempre estar apto para satisfacer.

Pero hay más, el derecho de huelga, tal como aparece consignado en el Estatuto Jurídico, sería solamente un derecho teórico, carente de facticidad. En efecto, supongamos que en un período X, detenta el poder un Gobierno obrerista, revolucionario, surgido de las masas trabajadoras; este Gobierno, tanto por su origen, como por ser consecuente con sus propios lineamientos, seguramente habría de respetar y hacer efectivos los derechos de la clase asalariada, comprendiendo los de sus propios servidores. En estas condiciones, fácil es suponer que el conflicto no había de surgir, y si no había conflicto, tampoco habría huelga, que como es bien sabido, es el medio de que se vale la clase trabajadora para resolver las pugnas que surgen contra los patrones y cuando éstos se niegan a aceptar determinadas condiciones. Dentro de esta hipótesis, la huelga sería un derecho puramente teórico. Pero supongamos que por causas imprevistas el conflicto se presenta; ¿Sería la huelga el medio más apropiado para resolverlo? Nos declaramos

por la negativa, puesto que el problema planteado con la suspensión de labores sería mucho más serio y de mayor gravedad, porque, o se provocaba con ello una división de la clase trabajadora, o desaparecía el Gobierno con el consiguiente peligro de ser substituído por otro de tendencias opuestas, o cuando menos se hacía público el desprestigio de los gobiernos emanados de la propia clase trabajadora.

En otras circunstancias, el derecho de huelga sería completamente ineficaz; supongamos ahora que el poder público está en manos de un gobierno reaccionario, antiobrerista; el conflicto no tardaría en presentarse y el derecho de huelga sería inevitable. Pues bien, en estas condiciones tampoco creemos que la suspensión de labores fuera el medio adecuado para resolver el conflicto, porque el Estado, a través de su órgano político, escudándose en su facultad de imperio y sobre la base de que por encima de los intereses de un determinado sector social están los intereses de la colectividad, o imponía completa sumisión a sus servidores o éstos adoptaban un papel de franca rebeldía, en cuyo caso, el resultado podía significar una pérdida total de las conquistas adquiridas o cuando menos, la exclusión de los huelguistas del servicio, por implicar sus actos la comisión de actos punibles.

Para examinar todas las hipótesis posibles, coloquémonos en la intermedia: detenta el poder un Gobierno democrático, que ha llegado a tener la representación política por la voluntad de todos los sectores sociales, un gobierno que es, por lo mismo, un auténtico equilibrador de las clases en pugna, que vela por la realización y

efectividad de los derechos de la clase trabajadora, pero al mismo tiempo, está dispuesto a reprimir los abusos. ¿Podría este Gobierno cumplir satisfactoriamente su papel de intermediarios, de equilibrador? Si la huelga es suspensión de labores, ¿Cómo iba a poder el gobierno con sólo sus trabajadores de confianza realizar su atribución consistente en conservar el orden material y jurídico? Un Gobierno de este tipo que aceptase el derecho de huelga para todos sus servidores, en el momento en que se le declarase se vería imposibilitado para cumplir sus atribuciones, y un Gobierno que no cumple eficaz y continuamente sus atribuciones, no puede justificar su existencia, debe desaparecer.

La conclusión es pues, que una parte de los servidores del Estado debe gozar de este derecho, y habrán de ser aquellos que le presten sus servicios cuando el Estado realiza actividades que pueden ser desempeñadas por los particulares; y que a la inversa, debe privarse del derecho de huelga a los trabajadores del Estado que éste utilice para realizar sus atribuciones propias y exclusivas, aquellas en que obra como poder, dotado de la facultad de soberanía.

Se podrá argumentar entonces, que si el derecho de huelga se concede a sólo una parte de los servidores del Estado, ¿Cómo conseguirán un mejoramiento en sus derechos individuales?

Este sería el argumento que dentro de un terreno clasista no tendría réplica; sin embargo, considerando otros aspectos podemos encontrar la justificación del extremo opuesto.

En primer lugar, no es el derecho de huelga el único medio utilizable por la clase trabajadora para el aseguramiento de sus demás derechos; especialmente para el caso del Estado, bastaría a mi entender una legislación avanzada y un Tribunal de Arbitraje formado por personas de acrisolada honradez y pública honestidad.

Pero hay una razón mucho más digna de tomarse en consideración para justificar la negación del derecho de huelga a algunos de los servidores del Estado, y que se funda en las altas misiones que tiene el mismo, para las cuales puede hacer abstracción de los intereses individuales y organizarse en forma tal que pueda cumplir siempre eficazmente el papel que históricamente le corresponde. De otra manera no habría razón para justificar la exclusión de los miembros del Ejército y de la policía de los beneficios del Estatuto, los que no obstante que son verdaderos asalariados, carecen del derecho de huelga, porque todo el mundo reconoce que por pequeño que fuera el período en que estas instituciones suspendieran sus labores, el perjuicio sería grave, porque el Estado no podría cumplir una de sus más importantes atribuciones, como es la de la conservación del orden social.

Ahora bien, la conservación del orden social no es la única que tiene asignada el Estado como atribución que debe satisfacer continua y eficazmente. En casi la totalidad de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, encontramos actividades que el Estado ejecuta como poder, que no puede dejar de realizar, y que por lo mismo, las personas que hacen posible la realización de esta función no deben gozar del derecho de huelga.

Así por ejemplo, en la fundación Ejecutiva, los servidores de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Defensa Nacional, deben quedar excluidos de este derecho; de lo contrario el Estado no podría ni desempeñar su función política, ni allegarse los elementos pecuniarios necesarios para su conservación como entidad soberana, ni ostentarse como corresponde a la dignidad de una nación, ni conservar el orden social. No así los servidores de las demás Secretarías y Departamentos Autónomos; las actividades que realiza el Estado a través de estas Dependencias, aún cuando son organismos concurrentes en la realización de la política general, no son absolutamente imprescindibles por parte del Estado; una suspensión temporal de labores ocasionará indudablemente trastornos, pero no por eso perdería su calidad de persona suprema en el interior, no significaría, en nuestro concepto una conculcación del poder público.

En la función judicial, que es íntegramente una manifestación del poder estatal, que constituye la función más importante del Estado, por cuanto es el medio de que éste se vale para conservar el orden y la seguridad jurídica, la concesión del derecho de huelga para los trabajadores, sería un grave error, no sólo desde el punto de vista político y social, sino también legal. "Los Tribunales, dice el artículo 17 Constitucional, deben estar siempre expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley". La suspensión de labores impediría el cumplimiento de este precepto; pero es más, ante la carencia de tribunales, los particulares tendrían que hacerse justicia por su propia mano, con

lo que retrocederíamos al período de la venganza privada, creándose entonces, por consideración a una minoría de la sociedad, como son los trabajadores del Poder Judicial, una situación peligrosa de inseguridad jurídica y social.

En la función legislativa, que dentro de nuestra organización jurídico-política, está confiada al Congreso General, creemos que sus trabajadores sí deben gozar del derecho de huelga; siendo el número de funcionarios (Diputados y Senadores) bastante para que la función no se interrumpa, el trabajo material está confiado a un grupo reducido de trabajadores, y sus labores, en caso de suspensión, pueden ser realizados por otros, con lo que el perjuicio consiguiente a la huelga quedaría reducido al mínimo; pero por otra parte, es en este Poder de la Federación en el que los derechos de los trabajadores pueden ser fácilmente vulnerados, debido al carácter eminentemente político que tienen las Cámaras y a la diversidad de opiniones que en un momento dado pueden orientar el criterio en uno u otro sentido. Es por ésto que los trabajadores del Poder Legislativo deben estar autorizados por la Ley para que, en el caso necesario, puedan recurrir a la suspensión de labores para obligar a los representantes populares a acceder a sus jutas demandas.

Tal parece que, al proponer lo anterior nuestra intención es hacer nugatorio el derecho de huelga, porque si la finalidad de su ejercicio es la obtención de algunas ventajas, si es un medio de coacción, ésta no tendrá ningún efecto al negar el derecho a una gran parte de los

servidores del Estado, porque con ello se les priva de la fuerza que precisamente radica en la unión de todos los trabajadores.

Cierto que éste sería el resultado, pero al declararnos partidarios de la restricción del derecho de huelga, hemos tenido presente, por encima de otras consideraciones, aunque compaginando las disposiciones constitucionales con nuestra proposición, el hecho real y evidente de que el Estado tiene finalidades y atribuciones mucho más trascendentales que el mero interés particular de sus servidores, que el poder público no puede conculcarse por ningún motivo, y que por encima de los intereses privados, el Estado debe estar siempre apto para realizar eficaz, continua y uniformemente sus finalidades propias y exclusivas, en beneficio de la colectividad.

CAPITULO VI

Conclusiones:



1.—El Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los poderes de la Unión, constituye el primer paso en firme dado por nuestro gobierno, para hacer extensivos a sus servidores los beneficios consignados en el artículo 123 Constitucional, de los que sin razón estaban privados; pero es urgente corregir los errores técnicos y prácticos de que adolece. Un Estatuto perfeccionado, que garantice los derechos del empleado, es el medio más adecuado para exigir eficiencia y responsabilidad, lo que garantiza una buena marcha de la administración pública.

2.—Es un error fundamental del Estatuto vigente, generalizar en el término “trabajador al Servicio del Estado”, tanto a las personas que utiliza para realizar sus atribuciones de poder, como aquellas que le prestan sus servicios en su calidad de persona de derecho privado.

3.—Entre el Estado y sus servidores hay una relación de trabajo. El acto que la origina, el nombramiento, es un acto jurídico de naturaleza idéntica al contrato de trabajo, ya que en ambos hay sometimiento a condiciones fijadas de antemano, esto es, se acondiciona la aplicación de una situación jurídica general a un caso individual.

4.—No obstante ser el Estado sujeto de una relación de trabajo, tiene diferencias notables con los patrones de la industria privada; en los casos en que tiene que realizar sus atribuciones propias y exclusivas, aún en sus relaciones con sus servidores, debe ostentarse como poder capaz de imponer sus determinaciones. En lo general, como sujeto de una relación de trabajo, el Estado es un patrón "sui generis".

5.—Como consecuencia de su carácter de persona privilegiada, los derechos de sus servidores contienen restricciones legales y doctrinarias que no encontramos en los derechos de los trabajadores ordinarios.

6.—Estas restricciones son más notables en los derechos de clase, especialmente en el de huelga. El argumento legal estriba en que, las bases generales del artículo 123 Constitucional, sólo refieren este derecho al sujeto de la relación que se enfrenta al patrón; es decir, debe restringirse este derecho, negándose a los trabajadores que presten servicios al Estado, cuando éste realice sus atribuciones de poder soberano.

7.—El derecho de huelga, hecho extensivo a todos los servidores de base del Estado, lesiona su atributo de soberanía, ya que implica la existencia de un poder capaz de imponerle sus determinaciones.

8.—El derecho de huelga, tratándose de los servidores del Estado, no es el más adecuado por la conservación de los derechos adquiridos; basta una legislación perfeccionada y un tribunal de arbitraje idóneo.

9.—No es una tesis anti-revolucionaria restringir el derecho de huelga, pues aún dentro de un criterio Marxista, en una etapa de dictadura del proletariado, el Estado debe ser capaz de imponer sus determinaciones, sobreponiendo el interés colectivo al interés individual.

10.—La exclusión del Ejército y la policía de la legislación del trabajo y aun del Estatuto Jurídico, justifica que el Estado prescinda de los intereses individuales para estar siempre apto para realizar sus atributos de imperio.



I n d i c e.

- I.—Importancia del Estatuto Jurídico.**
- II.—Sujetos de la relación y naturaleza de ésta.**
- III.—La personalidad del Estado en el Estatuto Jurídico.**
- IV.—Los trabajadores al Servicio del Estado y sus derechos.**
- V.—La huelga como derecho.**
- VI.—Conclusiones.**