

APLICACIÓN DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL TRABAJO A LAS PERSONAS JURÍDICAS DE DERECHO PÚBLICO

El análisis que ofrecemos parte de dos premisas dadas: a) Las facultades de los Poderes Legislativo y Ejecutivo para crear empresas públicas son inobjetable legal y políticamente en el Estado demo-capitalista contemporáneo; b) En la empresa pública concurre el factor "trabajo", en forma individual y colectiva, y las relaciones de ahí desprendidas exigen la determinación de un régimen jurídico preciso dentro del orden constitucional de cada Estado.

México definió en el pasado inmediato una solución propia, consecuente con el proceso histórico observado por los dos órdenes directamente implicados: el derecho administrativo y el derecho del trabajo. En el primero de ellos hubieron de reconocerse los fenómenos ya clásicos en la organización paraestatal: administración directa, desconcentración y descentralización; en el segundo, la progresión del derecho del trabajo impuso al lado de la protección constitucional de los trabajadores en general una protección específica, sujeta a modalidades fundamentales, de los trabajadores al servicio del Estado.

La solución fue afortunada en su origen; pero su aplicación en el tiempo ha sufrido una desviación y un impacto normal. La desviación ha consistido en la confusión del orden administrativo y del trabajo; de tal manera que la naturaleza del organismo paraestatal creado no siempre corresponde a la división constitucional del trabajo y se ha dejado al arbitrio del Estado, no sólo la definición del tipo de organismo (desconcentrado o descentralizado), sino también la del régimen de trabajo (ordinario y burocrático), sin compadecerse de la naturaleza y funciones de la persona jurídica pública creada.

Más importante aún es que, en la presente década, la dinámica del derecho del trabajo está reduciendo a la obsolescencia el orden jurídico de los trabajadores al servicio del Estado, con el propósito indudable de adecuar sus modalidades y disminuir sus limitaciones para asimilarlo cada vez más, en función social, al orden jurídico general del trabajo. Este fenómeno

natural, es más patente en el llamado "sector paraestatal", en donde las contradicciones cotidianas y la ausencia de una decisión jurídico-política fundamental, generan problemas que inciden en la paz social.

La injusticia social subsiste en el sistema demo-capitalista del siglo xx forzó, por una parte, la revocación revolucionaria del sistema en provecho de un Estado socialista autócrata e impuso, por otra parte, la modificación también revolucionaria del sistema clásico mediante la intervención creciente del Estado, como rector de la economía. *El dirigismo económico, en sus distintos grados, la política de nacionalizaciones y participaciones estatales, son el origen de un nuevo status, de renovadas formas de relación jurídica en todas las actividades del Estado.*

La disparidad y la diversificación de las actividades que debe cumplir el Estado moderno para satisfacer una multitud de necesidades públicas de gran complejidad y para corregir el desequilibrio económico, provocó la renovación de las concepciones sociales y filosóficas destinadas a explicar la realidad política del propio Estado.

Las teorías determinantes que, llevadas por un individualismo alejado de la realidad, pudieron explicar en un tiempo al Estado como una mera abstracción o ficción ajena a sus órganos y a sus actividades, tropezaron con la efectividad de los datos económicos y con la objetividad de las acciones emprendidas por el Estado para reducir, modificar o simplemente coordinar tales datos y sus efectos. Las tesis opuestas, las doctrinas organicistas que estimaron al Estado como una extensión de las funciones del individuo, no pudieron aportar una solución científica del problema porque ignoraron la realidad existente en la unidad del Estado como una comunidad de acción humana, unidad soberana de decisión y ejecución.

La multiplicidad de las actividades que cumple el Estado moderno, determina la multiplicidad de los organismos que ejercen la administración pública. Este proceso, cuyas causas habría que buscar en la evolución misma de la sociedad, es la base de la modificación en la estructura administrativa del Estado y se refleja en tres formas de organización diferentes pero vinculadas y de ninguna manera contrapuestas: la centralización, la desconcentración y la descentralización.

En la centralización, el Estado concentra la titularidad de los derechos públicos en el Poder Ejecutivo y vincula su ejercicio al través de una serie de órganos de mayor a menor importancia unidos jerárquicamente. El Estado se manifiesta, dentro de esta organización, en toda su plenitud de mando y decisión soberana; concentra el ejercicio del poder público y de la coacción y concentra la facultad de nombrar a los servidores públicos.

En la desconcentración, el Estado otorga una parte limitada de autonomía, normalmente técnica, en decisión y actuación, a órganos que administran en forma más o menos directa, pero que no son ajenos al poder central. Es propiamente una descentralización burocrática y en ningún caso los órganos creados tienen personalidad jurídica distinta del Estado.

Finalmente, *en la descentralización, el Estado, sin prescindir de su poder público regulador, otorga autonomía e independencia a un organismo público para que administre en su nombre asuntos específicos. Este organismo creado adquiere personalidad jurídica propia y, por consecuencia, autonomía técnica y orgánica. En realidad, el organismo descentralizado es expresión de la necesidad fundamental que tiene el poder político de ejercer control sobre las variadas facetas de la vida económica.*

El complejo de actividades, de órganos y de formas administrativas del Estado, en todas sus escalas y desarrollos, está servido por hombres que hacen realidad las actividades, representan a los organismos y dan vida y eficacia a las formas y sistemas administrativos. De otra manera y reduciendo el problema, *los hombres trabajan en dos tipos de personas jurídicas de derecho público: uno, en el Estado y en sus organismos desconcentrados, que para efectos de esta relación de trabajo configuran al propio Estado; y otro, en los organismos descentralizados a los que el Estado otorga, por Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Poder Ejecutivo Federal, personalidad jurídica y patrimonio propio.*

La misma diversidad y volumen, siempre creciente, de actividades y atribuciones de las personas jurídicas de derecho público motivó la proletarización de sus servidores como fenómeno social consecuente a un Estado demo-capitalista (no había causa para que así no sucediera), y ello convirtió *en un problema de derecho del trabajo lo que en principio pudo ser un asunto de derecho administrativo.*

El arranque histórico y el grado de evolución del problema difiere en los distintos países, pero es evidente que la construcción administrativa napoleónica fue resquebrajada en este aspecto, como en tantos otros, por el impulsor expansivo del nuevo derecho del trabajo. *El Estado y las personas jurídicas públicas reciben y aprovechan el trabajo de los hombres y estos hombres en su inmensa mayoría están vinculados por una relación de trabajo, son trabajadores y como tales tienen acceso al mínimo de garantías sociales, si se quiere debidamente adecuadas, que el Estado moderno otorga constitucionalmente al común de los trabajadores. Cada día se agota más la idea de que el Estado o sus personas jurídicas públicas pueden explotar trabajadores porque no cumplen funciones de lucro y cobra fuerza la necesidad de garantizar, aun constitucionalmente, los derechos de los trabajadores*

burócratas o simplemente trabajadores públicos y, desde luego, los derechos de los trabajadores de sus empresas que correspondan al régimen general.

El establecimiento constitucional de dos sistemas paralelos para garantizar los derechos de los trabajadores al servicio de las personas jurídicas públicas fue la solución de avanzada que optó el Estado mexicano; con ello cortó de raíz un injusto social latente y sentó las bases de un tratamiento moderno, dentro del derecho del trabajo, para todos los trabajadores públicos. Es causa y es efecto de la Declaración de Derechos Sociales originalmente establecida por el artículo 123 de la Constitución Política Mexicana de 1917, *en beneficio de los trabajadores en general*. El texto original permaneció como Apartado A del Artículo 123 y fue adicionado el 5 de diciembre de 1960, con el Apartado B, en donde se previnieron las garantías sociales de los trabajadores al servicio del Estado, de las que no habían disfrutado por circunstancias diversas, fundamentalmente a causa de la supuesta distinta naturaleza de la relación jurídica de trabajo que une a los trabajadores en general con sus patrones y la que liga a los trabajadores públicos con el Estado. De cualquier modo, en México, los trabajadores al servicio de las personas jurídicas públicas quedaron constitucionalmente protegidos, bien en el Apartado A del Artículo 123, como el común de los trabajadores, bien en el Apartado B del propio Artículo como trabajadores del Estado y de sus institutos desconcentrados o descentralizados en algunos casos.

La secuencia histórica del problema en México parece muy simple en el momento. La Declaración Constitucional de 1917 estableció las garantías mínimas y progresivas, individuales y colectivas de los trabajadores mexicanos en función de clase. Los proveyó de un sistema jurisdiccional propio y sentó las bases para el desarrollo de la seguridad social; *les otorgó el derecho a la participación en las utilidades de las empresas y el derecho a recibir habitaciones adecuadas*; finalmente, propuso reglas generales para el desenvolvimiento de la previsión social y el establecimiento de una jurisdicción específica del trabajo: las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Las normas constitucionales, en un principio, no pudieron aplicarse a los trabajadores que el Estado ocupaba en forma directa, quizá no tanto por *la naturaleza de la relación jurídica del Estado con sus servidores, sino más bien por la conciencia de que la naturaleza misma del Estado como personificación jurídica de la unidad soberana de acción y decisión de la comunidad nacional, imponía e impone modalidades específicas a esa relación eminentemente laboral*. Sin embargo, el movimiento burocrático presionó a los gobiernos revolucionarios que en breve plazo fueron reconociendo los derechos mínimos de los trabajadores al servicio del Estado (Estatutos de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1938 y 1941) hasta lograr la adición de la Declaración Constitucional de 1917 en el año de 1960 con el Apartado B del Artículo 123 que reconoció a los trabajadores del Estado

las mismas garantías mínimas individuales que la propia Declaración otorgó a los trabajadores en general: salario mínimo, jornada máxima, vacaciones, escalafón, estabilidad, seguridad social, etc.; y obviamente, el Estado central, en tanto Estado, no podía por razones de naturaleza, otorgarles participación en las utilidades.

En el orden colectivo ambos sistemas (A y B) reconocieron el derecho a la sindicación y el derecho a la huelga como medios naturales de defensa de los trabajadores ordinarios y del Estado, y bien sabido es, en el derecho del trabajo, que el sindicato y la huelga forman dos de los vértices del triángulo fundamental cerrado en la cúspide por el contrato colectivo de trabajo, expresión y resultado del libre juego democrático que permite a los trabajadores garantizar y desenvolver condiciones dignas a cambio de su trabajo. Ahora que en el reconocimiento de esta institución y en el reparto de utilidades reside la esencia de la diferencia entre los dos sistemas constitucionales mexicanos, pues en tanto que los trabajadores ordinarios tienen al contrato colectivo como instrumento de expansión y progreso de sus derechos y prestaciones; *los trabajadores del Estado quedan sujetos en el desenvolvimiento de su condición fundamental, o sea en el salario, a la determinación soberana del Estado en los presupuestos respectivos (Artículo 123, apartado B, fracción IV), y en ese mismo orden, se resuelven la cuantía y alcance de sus prestaciones y beneficios.*

La causa de esta diferencia esencial es sencilla de localizar en la naturaleza misma del *Estado*, comunidad de actividades humanas, *unidad soberana de acción* y decisión nacional, que *no puede sujetar actos de interés general, como es el ejercicio de los presupuestos, a confrontación o negociación con intereses particulares de un grupo de acción formado por sus propios trabajadores, que a fin de cuentas son también sus ciudadanos y copartícipes del complejo de actividades, acciones humanas, que integran la unidad del Estado.*

El doble sistema de protección constitucional y legal, aplicado en México a los trabajadores de las personas jurídicas públicas, ha implicado un doble problema: de origen y de naturaleza. No hay duda respecto a que los trabajadores del Estado y sus organismos desconcentrados (identificados con el Estado) están dentro del régimen previsto por el apartado B del artículo 123 y su Ley reglamentaria; pero no ocurre así con los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, cuya situación, por razones no siempre técnicas ha venido confundándose y bien pueden estar sujetos al régimen ordinario de trabajo (Apartado A del artículo 123 y su Ley reglamentaria) o al régimen burocrático del apartado B; la decisión actualmente, dentro de nuestro sistema legal, corresponde al Congreso de la Unión o al Poder Ejecutivo Federal y se expresa en la Ley o Decreto consti-

tutivo del organismo. En resumen, las bases legales vigentes, resultado de un proceso, fueron creadas en la adición del artículo 123 en 1960 y reglamentadas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963. *Consecuente con lo anterior, en un principio y hasta 1963, el régimen de trabajo de otras personas jurídicas públicas, todos los organismos descentralizados, fue el ordinario establecido para los trabajadores en general en lo que ahora es el apartado A del artículo 123 de la Constitución y en la Ley Federal del Trabajo de 1931; tal es el caso de los más importantes organismos descentralizados de México, como: el Instituto Mexicano del Seguro Social, Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, Comisión Federal de Electricidad, entre otros. Sin embargo, quizá por la confusión en el manejo de formas administrativas poco exploradas, como la desconcentración y la descentralización, algunos organismos creados formalmente como descentralizados, pero que su importancia y autonomía estaba limitada, desde el punto de vista administrativo, a una modesta desconcentración, como pudo ser el caso de la Lotería Nacional, la Comisión Nacional Bancaria o la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, derivaron insensiblemente hacia el régimen de trabajo burocrático sin mayores discusiones; era que su realidad jurídica estaba identificada con la desconcentración y no con la descentralización.*

La consecuencia principal, puesta de relieve por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en 1963, fue concluir en la legalidad de las facultades del Congreso de la Unión o del Presidente de la República, para determinar, mediante Ley o Decreto, no solamente el carácter de un organismo desconcentrado o descentralizado, sino también, definir libremente en el caso del descentralizado, el régimen de trabajo que bien puede ser ordinario o burocrático.

El Artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dice textualmente:

ARTÍCULO 1o.—La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, de los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales; de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil “Maximino Ávila Camacho” y Hospital Infantil; *así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicio público.*

El Artículo 2o. de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, dice en su primer párrafo:

ARTÍCULO 2o.—Para los fines de este Capítulo, son organismos descentralizados las personas morales creadas por Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten. . .

Resulta obvio que por ley o decreto, el Congreso o el presidente, pueden definir el régimen burocrático de trabajo en organismos descentralizados similares a los ennumerados por el artículo 1o. de la Ley burocrática, y si se examinan en sus características y en su naturaleza tales organismos, se encontrará que la mayor parte de ellos responde a las mejores formas de desconcentración burocrática y que en los que puedan considerarse como descentralizados, verbigracia: un centro Materno Infantil o un Hospital Infantil, no se ve razón jurídica suficiente para considerar a sus trabajadores como burócratas.

Pensamos que los elementos para una solución correcta del problema: desconcentración, descentralización y relaciones de trabajo, estaban reconocidos en el proceso evolutivo mexicano y que la tesis valedera fue confundida en el artículo 1o. de la Ley burocrática, al permitir, sin bases científicas, identificar a los organismos descentralizados con los desconcentrados y permitir al Estado imputar, a deseo, uno u otro régimen constitucional de trabajo. No hay duda de que siendo un avance innegable el derecho del trabajo burocrático, creado en el apartado B del artículo 123 constitucional, es de aplicación legalmente preferente y preferible para los trabajadores de los organismos descentralizados, en todos los casos, el régimen ordinario de trabajo previsto por el apartado A del artículo 123 que permite la evolución autónoma de todas las garantías individuales y colectivas del trabajador al través de las contrataciones colectivas y el régimen del reparto de utilidades.

Además, la aplicación justa de las garantías sociales del trabajo frente a los trabajadores y frente a terceros, impide que el Estado sustraiga a sus organismos descentralizados, abocados en su mayoría a la explotación de bienes o recursos, del régimen ordinario que es aplicable a los particulares que explotan a fin de cuentas bienes y recursos y al trabajador que les sirve.

Insistimos, finalmente, en que en este primer enfoque las relaciones de trabajo del Estado y sus organismos desconcentrados son burocráticas, y las correspondientes a los organismos descentralizados, son ordinarias en toda su plenitud constitucional y legal.

La opción innegable que tiene el Estado (Congreso o presidente) es determinar, por cuanto a la naturaleza de los organismos, si éstos son descentrados (descentralización burocrática) o descentralizados; pero el régimen de trabajo, previsto diferentemente para ambos casos, derivará automáticamente de la naturaleza que se atribuya a la institución, no de la decisión de su creador. El Estado no puede ni debe mediatizar sus responsabilidades frente a la clase trabajadora.

Enrique ÁLVAREZ DEL CASTILLO*

* Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.