

Pallares y Lara, Sergio
Las relaciones laborales en el servicio público
México, Porrúa, 2007, 202 pp.

Históricamente, el mundo del derecho del trabajo ha tenido espacios de desatención en los cuales la doctrina ha contribuido para que su análisis haya sido poco. Se trata de capítulos, instituciones o rubros en donde los laboristas han sido egoístas en sus análisis para entender sus contenidos. En esta situación se encuentra el denominado “derecho burocrático”, para el cual la mirada de los expertos ha sido discreta o francamente discriminatoria; esto se ha traducido en una escasa bibliografía que no siempre ha ido acompañando las transformaciones que al paso de los años han tenido los derechos de los trabajadores al servicio del Estado. Éstas son algunas de las razones por las cuales celebramos la aparición del trabajo del magistrado Sergio Pallares y Lara, experto especialista en materia laboral, que tiene la gran ventaja sobre otros de vivir en lo cotidiano la necesidad de entender, interpretar y aplicar el derecho laboral de aquellos que tienen como patrón al Estado.

Se trata de un trabajo documentado que tiene varias “utilidades”, no sólo para el investigador en estos temas, el cual podrá encontrar pistas analíticas que permiten entender de mejor manera este campo jurídico laboral, sino también para el abogado litigante en estos terrenos, el cual podrá encontrar algunas interpretaciones sugerentes que sin duda nutrirán su práctica ante los tribunales.

La obra de Sergio Pallares y Lara, luego de un interesante prólogo del ministro en retiro, Juan Díaz Romero, y una introducción, se organiza en siete capítulos a través de los cuales se puede apreciar desde los antecedentes del derecho burocrático hasta el estudio de la supletoriedad de las normas a que

alude nuestro sistema jurídico laboral, y en donde se asume una posición pro-obrerista del autor sustentada de manera técnica, lo cual no siempre es común, en buena parte de los temas que se abordan a lo largo del trabajo. Cada capítulo presenta alguna aportación original, sobre la cual conviene detenerse un momento.

En el capítulo uno se desarrolla el tema de la evolución del trabajo burocrático, comentando de inicio los debates que se dieron en el Constituyente de 1917 y que dieron origen al artículo 123, para luego ver las aproximaciones legislativas que sobre el trabajo burocrático se hicieron en nuestro país, tanto a nivel estatal como federal (1934, 1937, 1960, etcétera). Se hace una mención especial al caso de los trabajadores bancarios y de los trabajadores de los estados y los municipios.

Sobre el tema de la evolución, el autor vigoriza un debate existente pero desdeñado por los expertos sobre los alcances de la reforma constitucional de 1929, en donde se otorgó la exclusividad legislativa al Congreso de la Unión en materia laboral, pero que no por ello —señala— haya quedado tácitamente derogado el acervo legislativo laboral existente hasta ese momento.

En el capítulo segundo se aborda un tema de gran actualidad pero también de gran incertidumbre y confusión, como es el caso de los organismos públicos descentralizados, en donde explica el autor cómo se ha venido transformando el régimen laboral de los mismos, sobre todo a partir de la jurisprudencia 1/96 que declaró como inconstitucional su inclusión en el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. El tema, si bien complejo, es explicado a partir del análisis de algunos de los más importantes problemas laborales que este “tránsito” de régimen laboral ha planteado, por ejemplo en materia de prestaciones, en asuntos puntuales como la prima quinquenal y la prima de antigüedad, así como en aspectos procesales, como la prescripción respecto de la oportunidad de la presentación de una demanda.

En el capítulo tercero se toca el tema de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. El planteamiento de inicio que el autor hace aquí es tratar de responder a la pregunta de si es o no aplicable a los trabajadores al servicio del Estado y a los trabajadores de los organismos públicos descentralizados el régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Luego de explicar el objeto de la reforma constitucional que sobre el tema se hizo en 1982 y presentar los principios de la responsabilidad administrativa, el autor

se ocupa del concepto de “servidores públicos”, desde el artículo 108 constitucional, con la finalidad de entender las diferencias entre servidor público y trabajador estatal. Este análisis es importante ya que es necesario hacer compatible el marco jurídico administrativo con el laboral, lo cual lleva al autor a señalar que en algunos temas puntuales como la disolución de la relación laboral, en tratándose de trabajadores de base, el titular de la dependencia debe solicitar la autorización del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los casos de la fracción V del artículo 46 de la ley burocrática federal, con base en la jurisprudencia.

Asimismo, se trata el tema de la nulidad de las sanciones administrativas a partir del marco legal que lo regula: Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como el caso concreto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En el capítulo cuarto se tratan temas relevantes de las relaciones laborales en el servicio público; entre esos temas se trata el relativo a la relación de trabajo, preguntándose con quién se establece esa relación, y con base en jurisprudencia reciente se concluye que es con los titulares de las dependencias en que laboran.

Asimismo, más adelante se desarrolla el tema de las formas de acceso al servicio público, en donde destaca el criterio citado por el autor en el sentido de que el vínculo laboral se demuestra cuando los servicios prestados reúnen las características propias de una relación de trabajo, aunque se haya firmado un contrato de prestación de servicios profesionales.

Por otra parte hay un interesante acercamiento al tema de los trabajadores de confianza, en donde, partiendo de la enumeración que hace el actual artículo 5o. de la ley burocrática, se estudia la evolución del concepto, en donde se puede apreciar que, con base en la jurisprudencia reciente, la categoría de confianza no se determina por la sola denominación, como antaño solía señalar la doctrina y la misma legislación, sino por la naturaleza de las funciones desempeñadas, y que en una controversia la carga de la prueba recaerá en el titular de una dependencia para acreditar tal extremo.

Otro tema de actualidad tratado en el mismo capítulo cuarto es el relativo al denominado “servicio profesional de carrera”, el cual, con base en una ley publicada el 10 de abril de 2003, ha planteado algunas dudas sobre la estabili-

dad y que esta ley plantea sobre todo para los trabajadores de confianza. La temporalidad de los nombramientos es otro apartado que se desarrolla en este capítulo, explicando las diversas modalidades posibles de contratación y explicando las acciones que derivan de la terminación de un nombramiento. Todas estas ideas llevan a tratar el tema que de fondo irradia estos tópicos y que es el relativo a la inamovilidad en el empleo y a analizar de manera detallada la problemática que plantean los nombramientos de 6 meses o inferiores, o bien cuando hay continuidad en el servicio. Destaca el análisis integral que hace el autor de los artículos 44 y 46 de la ley burocrática con el fin de dotar de significado y contenido jurídico a la “nota desfavorable”, tratando de hacer una interpretación coherente con el principio de inamovilidad, al cual se refiere el artículo 6o. de dicho ordenamiento.

En el capítulo quinto se aborda el tema de la suspensión de la relación laboral, en donde se analizan y detallan hipótesis como la de la prisión preventiva del trabajador, y donde se pasa revista a los supuestos de libertad del trabajador detenido, al caso de sentencia absolutoria, al aviso de rescisión en estos casos, así como el aviso y plazo para reintegrarse al trabajo llegado el momento.

El capítulo sexto está dedicado al cese de la relación laboral, tanto desde el punto de vista de las posibles causas legales que lo pueden motivar, como desde el punto de vista del procedimiento y formalidades para el cese, en particular lo relativo al acta administrativa que exige la ley burocrática y la jurisprudencia vigente. En él se revisan las opciones procesales que la ley burocrática señala para estos casos y se analizan las causas de cese relevantes, como es el abandono y las faltas injustificadas, y la prisión por sentencia ejecutoria. De igual manera se toca el tema de la suspensión y remoción de los trabajadores: en este último supuesto el autor pone en evidencia la falta de elementos para determinar la procedencia de una remoción.

El último capítulo, el séptimo, se refiere al tema de la supletoriedad de normas, el cual no es menos importante, ya que, como se indica, hay que recordar cómo el artículo 11 de la ley burocrática establece que a falta de disposición expresa se aplicarán supletoriamente, en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, los principios generales del derecho y la equidad. Al paso del tiempo se han ido delineando criterios sobre cómo aplicar esta supletorie-

dad, en algunos casos en sentido favorable a los trabajadores y en otros no. Por ejemplo, en tratándose del monto a pagar por horas extras más allá de las nueve semanales, en donde en un criterio adoptado en 2003, en contradicción de tesis, se dijo que dicho pago debe de hacerse en términos de la Ley Federal del Trabajo, es decir con un doscientos por ciento más del costo normal de la hora trabajada. Pero también de igual manera ha habido otros casos y criterios recientes en donde dicha supletoriedad no se ha considerado, por ejemplo al señalar que sólo procede cuando la ley específica contempla una institución, pero no se señalan algunas o todas las reglas de su aplicación; tal criterio es importante en algunos temas, como en el caso de la improcedencia del pago de la prima de antigüedad para los trabajadores al servicio del Estado, en donde se concluyó que ya que ninguna norma de la ley que los regula habla del tema, por tanto no sería de aplicación supletoria el artículo 162 de la Ley Federal del Trabajo.

Como puede advertirse, estamos ante un trabajo serio, acucioso, desarrollado de manera tal que invita a la reflexión de los temas abordados y que viene a enriquecer la escasa bibliografía existente en México sobre el régimen de los trabajadores al servicio del Estado. 

Carlos REYNOSO CASTILLO*

* Profesor en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco (care@co.rreo.azc.uam.mx).