

REYNOSO CASTILLO, Carlos, *Curso de Derecho burocrático*, México, Porrúa, 1999, 215 pp.

La regulación jurídica de las relaciones laborales de quienes desarrollan actividades para el Estado, continúa como tema inconcluso, polémico y con graves dificultades de aplicación para ciertas categorías de trabajadores. Persisten aún, dificultades y ambigüedades en cuanto a la naturaleza del vínculo jurídico en razón de las continuas y desafortunadas mutaciones por parte del Estado quien, al igual que Proteo, modifica, altera o perturba, frecuentemente, las figuras jurídicas que regulan estas relaciones, para evadir responsabilidades con los trabajadores a su servicio y, en muchos casos, disminuir sus derechos fundamentales.

Este *Curso de Derecho burocrático*, que ahora nos presenta el doctor Carlos Reynoso, incluye en el título primero, del plan de exposición, el tema de la complejidad burocrática, cuyos objetivos radican en: comprender la importancia y alcances del Derecho burocrático, en México y en el mundo, conocer la ubicación frente al resto de las disciplinas jurídicas, entender estas relaciones frente al Derecho del trabajo, analizar cuáles son los diferentes elementos extrajurídicos que están presentes, conocer cuál es la estructura general del contenido y los regímenes especiales del Derecho burocrático.

En el análisis del Derecho comparado, hace referencia a los antecedentes que van del año 2900 al 2475 A. C., en el antiguo Egipto, en el que eran entrenados los servidores para acceder a los puestos públicos, en China, Rusia, Alemania y otros países también se encuentran algunos antecedentes importantes. En el caso de México, el decreto constitucional de 1814, en su artículo 25, establecería: “que ningún ciudadano tendría más ventajas que las merecidas por servicios al Estado”, el artículo 26 agregaba que: “Los empleados públicos deben funcionar temporalmente y que el pueblo tenía derecho para que regresaran a la vida privada”. En los años 60, México elevó a nivel constitucional una distinción de regímenes laborales entre privado y público, tratando de dar un fundamento y diferenciación.

En el capítulo II, el autor plantea el esquema del Derecho burocrático en México, analiza la Ley de Pensiones, montepíos y retiros, para civiles y militares, de 1886, la cual buscó otorgar algunos beneficios económicos a los deudos de un servidor público. La Ley de 3 de noviembre de 1870, que se ocupó de los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Con Porfirio

Díaz, en 1896, existirían también disposiciones sobre la participación de los servidores públicos.

Es necesario recordar que antes de que se “federalizara” la materia del trabajo en 1929, existieron diversas leyes del trabajo de carácter local, expedidas por los estados de la República y puede observarse, en la gran mayoría de ellas, quedó incluido el trabajo de los servidores públicos, sin mayores diferenciaciones, un ejemplo de ello es la Ley del Trabajo del Estado de Puebla, de 1920.

En los años 30, las tendencias cambiaron hacia la exclusión de los trabajadores del Estado, del artículo 123, al ser establecido el Estatuto Jurídico de los Trabajadores de los Poderes de la Unión en 1938, el cual, desde su promulgación se constituyó en arma legal de control por parte del Estado. Con respecto a los sindicatos de los burócratas, al señalar la fracción III, de dicho estatuto, la obligación de los sindicatos para formar parte de la FSTE, única central reconocida por el Estado, disposición que recogió, textualmente en el artículo 78, la actual Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En cuanto al régimen jurídico, el doctor Reynoso plantea, en el título segundo, capítulo I, los objetivos generales y estudia el problema del acceso al empleo, revisa la figura del nombramiento y los argumentos no muy sólidos para descartar al contrato y a la relación de trabajo, mecanismos tradicionales a través de los cuales el Estado puede relacionarse con sus empleados. También hace alusión a la clasificación de los servidores públicos y al viejo debate de base y de confianza.

Más adelante, en el capítulo II, del mismo título, menciona las condiciones de trabajo y las obligaciones de los titulares de las dependencias y de los trabajadores, entre ellas incluye la jornada, descansos, trabajo de mujeres, vacaciones y licencias, de las cuales señala: 1. Licencia por motivos sindicales. 2. Licencia por movilidad en el empleo. 3. Licencia por razones políticas. 4. Licencia por razones de salud, y 5. Licencias por razones personales. También se ocupa del salario y sus complementos, del aguinaldo y el derecho escalafonario.

En el capítulo III (título II), hace mención de la estabilidad en el empleo, por tanto, se ocupa del cese que es el mecanismo de ruptura del vínculo laboral en esta relación, así como de otros tipos de conducta en la que corresponde al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, emitir una resolución y los casos graves en que podrá haber una suspensión de los efectos de nombramiento, sin necesidad de pedir

autorización previa al Tribunal. Alude también al sistema de responsabilidades y la coherencia entre las modalidades de la responsabilidad.

En el título III, capítulo I, hace referencia al derecho colectivo del trabajo, inicia el análisis con el tema de la sindicalización, comenta el ejercicio de la libertad sindical, menciona el convenio 87 de la OIT, suscrito por México y expresa que el artículo 68 de la Ley actual, es de dudosa constitucionalidad porque establece la figura del sindicato único, circunstancia que afortunadamente cambió a partir de mayo de 1999, por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que declaró inconstitucional el artículo 68 y demás relativos de la Ley Burocrática. En relación a la negociación colectiva (título III, capítulo II), señala los marcos de negociación de las condiciones generales de trabajo, sin dejar de mencionar el derecho de huelga, con todas las limitaciones al mismo, lo cual hace prácticamente imposible su realización, al convertir a éste en un derecho sólo ejercitable “virtualmente”. Más adelante, en el capítulo III, del mismo título, alude a los organismos descentralizados y a la jurisprudencia que declara inconstitucional el artículo 1o. de la Ley Burocrática, al indicar que las relaciones laborales de los organismos descentralizados, de carácter federal, deberán sujetarse a las reglas contenidas en el apartado “A”, del artículo 123 constitucional.

Por último, en el capítulo IV, trata la institucionalidad burocrática que se traduce en el nacimiento de algunas instituciones encargadas de algún aspecto relacionado con la labor de los trabajadores al servicio del Estado, a las cuales tienen que recurrir para obtener apoyo o dirimir controversias, tal es el caso del ISSSTE y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En suma, el *Curso de Derecho burocrático*, expuesto con los conocimientos y la experiencia del doctor Reynoso, constituye una importante aportación en esta disciplina y contribuirá a la mayor comprensión de especialistas, estudiosos y alumnos que tengan la oportunidad de consultarla, auguramos el mejor éxito al autor y recibimos con beneplácito este libro que enriquece el acervo bibliográfico, escaso aún, en esta materia.

Dr. José Manuel LASTRA LASTRA
Investigador en el Instituto de Investigaciones
Jurídicas de la UNAM.