



La situación laboral de los trabajadores públicos

De la Cueva, M. (2005). La situación laboral de los trabajadores públicos. En *El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. (20ªed., pp. 613-642). México: Porrúa.

CAPÍTULO LV

LA SITUACIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES PÚBLICOS *

El tema, *la situación laboral de los servidores públicos*, a los que preferimos denominar *trabajadores públicos*, es uno de los muchos que confronta el derecho del trabajo de la sociedad que vivimos; y es también una de las cuestiones que ha planteado desde hace varias décadas el movimiento sindical obrero.

Como casi todos los problemas que se relacionan con el derecho del trabajo, la situación laboral de los trabajadores públicos es susceptible de un doble tratamiento, pues podemos limitarnos a la descripción de normas e instituciones de uno o algunos sistemas jurídicos, España, Francia, Inglaterra, Italia, México o Venezuela, a fin de determinar la forma de su designación, sus derechos y obligaciones, los beneficios económicos y de otra índole que perciben, sus libertades sindicales, de negociación y contratación colectivas y de huelga, su protección por las instituciones de seguridad social y las reglas para la suspensión, rescisión o terminación de sus relaciones jurídicas. Pero es también posible que preguntemos si las reglamentaciones nacionales satisfacen la idea del derecho del trabajo y del de la seguridad social, esto es, si se justifican a la luz de los principios sociales, éticos y jurídicos que tienden a dar satisfacción a los ideales y aspiraciones de nuestro tiempo: *asegurar a todo ser humano, cualquiera que sea la forma de su actividad, una existencia decorosa y libre, que le ponga al abrigo de la necesidad y le permita disfrutar honesta y razonablemente los beneficios de la economía, de la civilización y de la cultura.*

Haremos algunas referencias al primero de los sub-temas, porque es indispensable, ante todo, conocer lo que se quiere modificar, transformar, substituir o simplemente destruir, pero dedicaremos el cuerpo de esta ponencia a la cuestión segunda, porque estamos convenci-

* Ponencia presentada por Mario de la Cueva al VI Congreso Iberoamericano del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, celebrado en Caracas, Venezuela, en noviembre de 1977.

dos de que un siglo de crisis como el nuestro, que ha revelado con una fuerza patética creciente las desigualdades sociales, económicas, políticas y jurídicas y la injusticia implicada en el diferente tratamiento que se otorga a diversos grupos de trabajadores, con pretextos cada vez más pobres, obliga a los juristas que aman su ciencia a cumplir el cuarto *mandamiento* de ese gran latinoamericano que fue Eduardo Couture: *Tu deber es luchar por el derecho; pero el día que encuentres en conflicto el derecho con la justicia, lucha por la justicia.*

Después de las consideraciones que anteceden, la cuestión propuesta a la ponencia puede concretarse en los términos siguientes: ¿Cuál es la naturaleza intrínseca de la relación entre el estado y sus trabajadores? ¿Es una relación laboral o una de naturaleza distinta, según lo sostuvieron las doctrinas europeas más caracterizadas desde el siglo pasado, modelos de las corrientes de los pueblos de nuestra América? Si fuese una relación-trabajo, ¿podrían o deberían introducirse en su reglamentación las modalidades que impongan las peculiaridades del trabajo, según ocurre con otros grupos de trabajadores, denominados normalmente *trabajos especiales o particulares*? Aun a riesgo de incurrir en repeticiones, diremos que no se trata de desprender las respuestas del derecho positivo de cada nación, ni siquiera de sus normas constitucionales, sino más bien de mostrar las metas que están señalando las aspiraciones y los ideales de los trabajadores, especialmente de los que prestan sus servicios al estado; reserva que no significará que entraremos en contradicción insuperable con el orden jurídico de la constitución y con las normas de trabajo de todos los pueblos, pues es posible que en alguno o en algunos regímenes jurídicos estén contenidas las soluciones que habremos de proponer.

Pensamos que las conclusiones dependerán de la respuesta que dé cada persona a algunos presupuestos relacionados, primeramente, *con la idea del estado*, pues quienes crean en su omnipotencia, serán los opositores a cualquier ordenamiento que no provenga de su voluntad soberana; y en segundo término, *con la idea del derecho del trabajo*, uno de cuyos principios, derivado de su fuerza expansiva, consiste en su extensión a todas las relaciones jurídicas laborales, independientemente de la situación de la persona que recibe la energía de trabajo y de la finalidad a que la destina.

Claro está que la solución jurídica de los problemas sociales, económicos y de trabajo, rara vez podrá alcanzar un valor universal, quiere decir, no siempre será aplicable a todos los pueblos. Dependerá de la evolución histórica, de los factores reales de poder de cada

nación y del espíritu de los hombres, de su **genio y de la cultura** de las distintas comunidades humanas.

I. UN APUNTAMIENTO HISTÓRICO

No conocemos ninguna historia detallada de lo que la doctrina francesa llama desde el siglo pasado *La fonction publique*, término equivalente al tema de la ponencia: ¿cuál ha sido a lo largo de la historia la situación de los magistrados romanos, de los servidores de los reyes y de los señores feudales en los siglos de la Edad Media y del *Ancien régime*? Pero no tenemos la intención de efectuar el recorrido, ni podríamos tampoco emprender esa tarea titánica. Teodoro Mommsen¹ dio una explicación precisa e impresionante de la situación de los magistrados del pueblo, término que en el historiador alemán no significa únicamente miembros del poder judicial, sino todo servidor del pueblo:

La capacidad de obrar, la facultad de querer y de exteriorizar la voluntad, lo mismo que la de hacer valer ésta dentro de los límites del poder, son inherentes de un modo natural a la persona física. Los romanos trasladaban idealmente esta capacidad de obrar a la colectividad, a la ciudadanía, al *populus* y subordinaban la voluntad individual de todas las personas físicas pertenecientes a la colectividad, a esta voluntad común... Si nos es permitido aplicar aquí una de las expresiones del derecho privado romano, diremos que la voluntad colectiva era una *ficción política*.

El doctor Ives Saint-Jours, en su obra *Les relations du travail dans le secteur public*,² tal vez la última y excelente monografía que se ha publicado sobre este tema, explica que la función pública principió a desenvolverse en la Edad Media, acompañando los orígenes del estado moderno, pues, "en la medida en que el poder real se extendía sobre los señores feudales, tuvo el rey que crear sus propios servicios", lo que a su vez requería de personas físicas que los desempeñaran.

L'Ancien régime, según los historiadores, mantuvo muchos de los principios que provenían de la Edad Media y de los primeros siglos de la Edad Moderna. Ciertamente, la autoridad suprema era el rey, pero la tradición había establecido una distinción en los cargos para el desempeño de la *fonction publique*, a los que se daban los nom-

¹ *Compendio del derecho público romano*, Editorial Impulso, Buenos Aires, Argentina, 1942, pág. 113.

² Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1977, pág. 66 y sigts.

bres de *les offices et les comisiones*: los primeros eran una función permanente, delegada por el rey a una persona, frecuentemente descendiente de la nobleza o del servicio del monarca, vitalicia en un principio y más tarde hereditaria, que proporcionaba un ingreso más o menos importante según la categoría del oficio, en tanto *la comisión*, como su nombre lo indica, era una misión especial y temporal, confiada por el rey a una persona determinada, que, claro está, concluía con el cumplimiento del encargo.

La Revolución Francesa, que derrumbó a *L'Ancien régime*, puso fin al sistema medieval de los oficios y comisiones y abrió las puertas a la reestructuración de la función pública de conformidad con el pensamiento democrático que la animaba. El artículo sexto de la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* decretó que "todos los ciudadanos, siendo iguales ante la ley, eran igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos".

El nombre del emperador Napoleón va unido al Código Civil, el cual, inclusive, se domina por sus admiradores *Code Napoleón*; pero quizá no se ha estudiado suficientemente la influencia del monarca en el campo de la función pública: tal vez se dio cuenta de la importancia de la misión que correspondería en el futuro a la burocracia, queremos decir, a los trabajadores o servidores del poder público, pero carente de un sentido democrático, volvió su mirada hacia la milicia y la iglesia e imaginó la creación de un *tercer cuerpo*, paralelo a los dos citados y cuya misión sería *la administración de la cosa pública*, lo cual, lo diremos de paso, apoyaría el dominio de la burguesía triunfante. A efecto de realizar el propósito, tomó del ejército y de la iglesia el *principio jerárquico*, lo que dio por resultado, en oposición a cualquier idea democrática, el sometimiento de la función pública a un *régimen autoritario*, y de la iglesia adoptó, además, la regla de *la devoción al servicio*.

Suprimido el sistema feudal de los oficios y comisiones, al concluir el período llamado de la *Restauración* y al perderse la influencia del *Congreso de Viena*, los teóricos del derecho constitucional y del administrativo sintieron la necesidad de reconstruir, sobre bases nuevas, la situación de los servidores del poder público.

II. LA IDEA DEL ESTADO DEL SIGLO XIX Y SU INFLUENCIA SOBRE LA NATURALEZA DE LA RELACIÓN CON SUS TRABAJADORES

En algunos ensayos (entre ellos *La idea del estado*, ediciones de la UNAM, 1975) adherimos a la tesis de que los grandes pensadores políticos de las edades antigua, medieval y moderna, no imaginaron

siquiera *la existencia de un algo, un ente social o jurídico, titular de la potestad de dictar el derecho, al que los hombres debiéramos obediencia y del cual, el gobierno fuera simplemente el órgano de expresión y ejecución de su voluntad.* Por lo contrario, en todas sus meditaciones y en las obras que nos legaron, aparecen únicamente una sociedad de hombres, a la que los griegos llamaron *polis* y los romanos *civitas* y su gobierno, que podía ser una democracia, una aristocracia, una monarquía o una forma mixta. Para citar dos ejemplos de la Edad Moderna: ni siquiera en Maquiavelo, introductor del término *estado* en la ciencia política, ni en Tomás Hobbes, sublimador del absolutismo, se halla la idea de una persona social o jurídica, pues, según el primero, la palabra *estado* era un término genérico para significar la unidad de las formas de gobierno, *principado o república*, y para el pensador inglés, el *Leviathan* era el resultado de la transmisión del poder de todos los hombres a un monarca o a un concejo. Pero no tenemos la intención de penetrar en el piélago de las doctrinas de los siglos pasados; sólo un breve apuntamiento acerca de la formación y de los alcances de la idea del estado, presupuesto indispensable para captar el sentido y la naturaleza de la situación de los trabajadores en el siglo anterior y en las primeras décadas del nuestro.

El problema fundamental de la ciencia política de la Edad Moderna consistió en la justificación del poder, bien del rey, como fue el caso de Bossuet, bien del parlamento, de la nobleza y de la gran burguesía de Inglaterra, en el *Ensayo sobre el gobierno civil* de John Locke.

En el Siglo de las Luces, el pensador revolucionario Juan Jacobo Rousseau, espíritu y vocero de la idea de la soberanía del pueblo, una, indivisible, inalienable e imprescriptible, hablando en nombre de ella, destruyó definitivamente no sólo la teoría del derecho divino de los reyes, sino toda justificación del poder que no radicara en el pueblo, con lo que sentó las bases del pensamiento democrático. Pues bien, en el segundo cuarto del siglo pasado, al consolidar la burguesía su dominio, se encontró ante una paradoja: había defendido la igualdad de todos los ciudadanos, por lo que no podía declararse heredera de los reyes y de la nobleza, consecuentemente, titular, por derecho propio, del poder público, por que de hacerlo renegaría del principio de igualdad que la llevó al poder y entraría en contradicción con las normas de 1789. *De esta paradoja nació la idea del estado como un organismo o cuerpo social, una persona jurídica, real o fingida, colocada por encima de los hombres y de las clases sociales, que actuaría imparcialmente, y cuya misión sería mantener la paz social.*

El estado no sería el heredero de los reyes, ni siquiera su substi-

tuto, sería la superación del sistema de *l'Ancien régime*, esto es, sería la supresión de la voluntad humana como la fuente omnipotente del orden jurídico y la aparición de un cuerpo político representante de la nación, cuya función única sería cuidar la vigencia del derecho; con otras palabras, sería el tránsito del gobierno de los hombres al gobierno de las leyes, pues, como expresó el Generalísimo José María Morelos y Pavón en el Congreso de Anáhuac de 1814, *la buena Ley es superior a todo hombre*; sería el ideal platónico acuñado en el diálogo *Las leyes* convertido en una realidad política. De este esquema de ideas nacería la denominación de *estado de derecho*.

De esta concepción, a la que no se le puede negar un cierto grado de belleza, si bien era la pantalla que ocultaría el dominio de la burguesía sobre las grandes masas de la población, surgió la nueva teoría de la función pública, apoyada en los principios siguientes: a) Jorge Jellinek,³ con su habitual maestría, precisó los dos criterios de la distinción entre el derecho público y el privado, por una parte, *la distinta manera de ser y los diversos efectos de las relaciones jurídicas*, base de la clasificación en *relaciones de igualdad o de coordinación*, propias del derecho privado y en *relaciones de subordinación o de supraordenación*, que pertenecen al derecho público, y por otra, *las distintas cualidades con las que intervienen los sujetos de las relaciones jurídicas*, bien como titulares de poder público, ya como particulares. Pues bien, las relaciones entre el estado y sus funcionarios, agentes, trabajadores, servidores o como quiera llamárseles, serían relaciones de derecho público, ante todo, porque el estado interviene en ellas con su categoría de titular del poder público, y en segundo lugar porque se trataba de relaciones de supraordenación. b) Uniformemente declaró la doctrina que las relaciones que consideramos estaban regidas por el derecho administrativo, porque se movían dentro del campo de la actividad del estado. c) En multitud de libros y entre líneas, porque los escritores no se atrevían a afirmarlo expresamente, el estado continuaría tratando a su personal en las mismas condiciones en que lo hacían los reyes en los siglos de *l'Ancien régime*. d) Partiendo de las consideraciones que anteceden, podemos repetir que subsistieron *los principios de la devoción al servicio, de la lealtad y de la obediencia incondicional*, a los que debían sacrificarse las necesidades y aun el bienestar personal: los trabajadores públicos serían algo así como *sacerdotes del estado*, porque no estarían al servicio de persona alguna, ni defenderían intereses patrimoniales de individuos particulares, sino que *su misión consistiría en realizar las funciones estatales, respetar y hacer cumplir el derecho y, consecuentemente, servir a la justicia legal*.

³ *Allgemeine Staatslehre*, Libro tercero, capítulo XII.

III. LA DOCTRINA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL SIGLO XIX Y PRINCIPIOS DEL XX

Los profesores de derecho civil cedieron el campo al derecho administrativo y aceptaron que la relación *estado-trabajadores públicos* era una pertenencia ajena. Pudo desarrollarse entonces, lo mismo en Alemania que en Francia, una teoría nueva de derecho público, que de inmediato, produjo una doble consecuencia: primera, que la voluntad del trabajador desapareciera casi totalmente, y en segundo lugar, que el estado exigiera, con intensidad cada vez mayor, una subordinación incondicional a sus mandamientos, expresados en forma individual, en circulares o en reglamentos, que se creara una jerarquía inalterable, que el trabajador sometiera su conciencia a la política estatal y que aceptara el principio de la devoción al servicio. Debemos no obstante revelar que los gobiernos europeos concedieron a su personal un conjunto de prestaciones que hicieron menos gravosa su situación económica.

1. *La escuela alemana*: al principiar el siglo pasado se aceptaba que las relaciones *estado-trabajadores públicos* estaban regidas por el derecho privado. Pero en el año de 1808, según explicación de Paul Laband,⁴ el profesor Gonner "rebató la concepción iusprivatista de la función pública en todos sus aspectos y postuló en su lugar la tesis de que era *un deber de los súbditos*, de tal suerte que el estado tenía la potestad de llamar a los ciudadanos al servicio", una especie de deber paralelo al servicio militar: "Los trabajadores públicos", continúa diciendo Gonner, "y los militares no sirven intereses privados, sino que están principalmente destinados a mantener y promover la seguridad, el orden y el bienestar del estado".

Corresponde a Otto Mayer⁵ el mérito de haber afinado la doctrina. Después de precisar que el problema consiste en la determinación de la naturaleza jurídica de la relación, el profesor alemán concluyó diciendo que es un *acto unilateral del estado*: "La obligación del servicio del estado es una obligación de derecho público en virtud de la cual un súbdito (*Untertan*) está forzado a prestar al estado, con abnegación personal, cierta especie de actividad". Un párrafo complementario precisó la idea:

El elemento característico que distingue al servicio del estado de todas las otras obligaciones de este género, es la fuerza particular median-

⁴ *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, Tubingen und Leipzig, Verlag von J. C. B. Mohr, 1901, t. I, pág. 411.

⁵ *Derecho administrativo alemán*, traducción argentina de la edición francesa, Ediciones Arayú, Buenos Aires, 1954, t. IV, núm. 43 pág. 3.

te la cual el estado se adueña de la persona: *la abnegación personal y la fidelidad al servicio* se exigen a todo el que está obligado a prestarlo.

Al mediar nuestro siglo, el sentido maestro español Carlos García Oviedo⁶ relató la evolución del derecho alemán desde el siglo pasado, en el sentido de que aceptó que el ingreso al servicio público requería la conformidad del trabajador, una concesión a la persona humana, no obstante lo cual el acto jurídico continuaba siendo puramente unilateral:

El estado no impone el servicio, sino que necesita contar con la voluntad del particular; por eso es contrato. Pero el particular contratante desempeña una función, y la relación jurídica que esto origina es puramente unilateral, de tal suerte, que *el régimen del oficio público que el funcionario escala se determina exclusivamente por la voluntad del estado, pudiéndose modificar o suprimir por la ley, con abstracción completa de la voluntad del funcionario.*

2. *La escuela francesa:* la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 entregó a la humanidad una síntesis magnífica del pensamiento de la filosofía del *Siglo de las luces*, que no obstante los avatares de los doscientos años transcurridos, continúa siendo uno de los capítulos fundamentales de la idea de la democracia. Ciertamente, la concepción individualista del hombre y de la sociedad ha sido superada, pero la visión de la democracia social del mañana, no solamente no niega, sino, por lo contrario, refuerza *la teoría de la soberanía del pueblo y la doctrina de la igualdad y libertad de todos los seres humanos*, principios a los que agrega *el derecho de los hombres a recibir, en su presente y en su futuro, un tratamiento que les permita compartir los beneficios de la economía y penetrar en el reino de los valores de la civilización y de la cultura.*

Henri Berthélemy⁷ explica que los viejos autores, Perriquet, Darreste y Laferriere, entre otros, veían en la función pública una *relación contractual*, un arrendamiento de servicios, un mandato o un contrato público, en tanto los autores de principios de nuestro siglo, Maurice Hauriou, Léon Duguit y Gaston Jéze, también entre otros, hablaron de *una situación legal, derivada de la aplicación a una persona de un estatuto creado por un acto unilateral de autoridad.* La concepción contractualista, según Berthélemy, conduce al derecho pri-

⁶ *Derecho administrativo*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1943, t. I, pág. 283 y sigts.

⁷ *Traité élémentaire de droit administratif*, Librairie Arthur Rousseau, París, 1923, pág. 25 y sigts.

vado y nada hay que decir sobre ella, ni siquiera a propósito del llamado *contrato público*, pues el hecho de que una de las partes contratantes persiga un interés general, no cambia la naturaleza de la relación. De los maestros citados seleccionamos a Duguit, tal vez porque es el que estudiamos más hondamente en la juventud y porque abrió nuevas rutas al pensamiento político y jurídico, cuya influencia se escucha todavía.

La doctrina del ilustre maestro de la Universidad de Burdeos, escribió Georges Burdeau⁸ "aportó ante todo una saludable corriente de aire en la recargada atmósfera de las disputas de las escuelas, al negar el objeto mismo de las disputas, ya se tratara de la idea de la soberanía, ya del derecho subjetivo o de un eventual derecho natural. Duguit no dio la razón a ninguno de los interlocutores, e incitó a los juristas a arrojar sobre la vida su mirada, a fin de hacer del derecho *una ciencia de la vida*". Y por otra parte, "al afirmar que *el estado era una situación de hecho*, resultante del proceso social de diferenciación entre gobernantes y gobernados, quitó al poder político *la magia de su justificación por el derecho*".

Espíritu inquieto y travieso, por eso le conocieron sus colegas como *l'enfant terrible* de las ciencias jurídicas y políticas de su época, incursionó por todos sus terrenos, hizo una crítica penetrante de las nociones fundamentales y llegó a la conclusión de que el individualismo, la doctrina de la soberanía, la idea del estado como una persona jurídica dotada de una voluntad de calidad superior a la de los hombres y el subjetivismo de los derechos naturales del hombre, eran pantalla con la que se quería ocultar el hecho real de la división social entre gobernantes y gobernados y la falsedad de la democracia representativa dentro de la que creíamos vivir. Particularmente valiosas son sus observaciones en torno a los problemas del derecho laboral, y en algunos aspectos, *la teoría del contrato colectivo de trabajo como fuente autónoma de derecho objetivo y la inexistencia de razonamientos válidos en contra de la sindicación de los funcionarios públicos*, se reveló un auténtico visionario del derecho del trabajo, cuyos principios e ideas se impusieron con fuerza creciente en las décadas subsecuentes.

Obligados a concretarnos al análisis de la naturaleza de *la relación estado-trabajadores públicos*, diremos que Duguit acudió a su explicación acerca de la esencia y clasificación de los actos jurídicos, pues le pareció indudable que el ingreso de una persona al servicio cae dentro de esas categorías. A este fin, presentó su definición de acto jurídico, que coincide, en términos generales, con la que tradi-

⁸ *Traité de science politique*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudencie, segunda edición, París, 1967, t. II, pág. 34 y sigts.

cionalmente había presentado la doctrina: ⁹ *es todo acto de voluntad que se ejecuta con la intención de que se produzca una modificación en el ordenamiento jurídico.*

El antiguo maestro francés consideró dos criterios básicos para la clasificación de los actos jurídicos: el primero toma en cuenta *el origen del acto, unilateral o plurilateral*, según provenga de una sola o de varias voluntades, mientras el segundo se relaciona con la *naturaleza y efectos de los actos jurídicos.*

Duguit pone un énfasis especial en la demostración de que no todo acto plurilateral es un contrato, pues además de él existen *el acto colectivo*, que se distingue del contrato por cuanto todas las personas que intervienen en su formación procuran un mismo fin, tal es el caso de la sociedad civil o mercantil, y *el acto unión*, en el que todos quieren lo mismo, pero por razones distintas, así, en el contrato colectivo de trabajo, las dos partes quieren su vigencia, pero en tanto los trabajadores buscan una regulación justa de la prestación de los servicios, la empresa quiere un período de paz y seguridad para su buen funcionamiento.

En la segunda clasificación se colocan tres especies perfectamente definidas: *a) El acto-regla* es el acto jurídico creador de derecho objetivo; en consecuencia, siempre que se modifica el orden jurídico objetivo aparece el acto-regla. Es un acto puramente objetivo, es, expresado brevemente, *el acto creador de normas jurídicas generales.* Su ejemplo clásico es la ley, pero Duguit habla también, entre otras posibilidades, del contrato colectivo de trabajo. *b) El acto-condición*, según lo indica su nombre, determina la aplicación de una norma jurídica objetiva a una persona a la que antes no le era aplicable, y de cuya aplicación nace un *status*. Es un acto originariamente objetivo, pero tiene algo de subjetivo, porque la aplicación de la norma se subordina a la aceptación del ser humano involucrado. Anticipamos como ejemplo el ingreso a la función pública o la adopción de un menor. *c) Finalmente, el acto-subjetivo* crea una obligación especial, concreta e individual, a cargo de una persona, obligación que no le es impuesta por el derecho objetivo, sino que depende de su voluntad, y cuyo ejemplo típico es el contrato.

Analiza enseguida el ingreso de una persona a la función pública a la luz de las clasificaciones propuestas: *a) Respecto de la segunda clasificación* ¹⁰ y ya anticipamos la respuesta, el nombramiento, por designación o elección, es siempre *un acto-condición*, porque el ingreso al servicio determina la aplicación de la ley o reglamento, ajeno a la voluntad interesado, que rija la función de que se trate. *b) La*

⁹ *Traité de droit constitutionnel, Librairie Fontemoing, Paris, 1922, t. I, pág. 219*

¹⁰ *Op. cit., t. III, pág. 95 y sigts.*

naturaleza unilateral o bilateral del acto dependerá del derecho positivo de cada época y de cada país: en el pasado, era frecuente el reclutamiento de las personas para que desempeñaran obligatoriamente el cargo, de donde resultaba un acto puramente unilateral. Las declaraciones de los derechos del hombre y el pensamiento democrático cuestionaron la justificación de ese tipo de medidas, de tal suerte que el acto ha devenido necesariamente bilateral.

Duguít representó el mayor progreso en la evolución del derecho administrativo de su tiempo, y su influencia aun está viva: André de Laubadère,¹¹ actual y eminente maestro de la Universidad de París, dice que "del hecho de que la situación jurídica del funcionario sea legal y reglamentaria y no subjetiva, resulta que la designación no es un acto subjetivo, quiere especialmente decir, no es un contrato, sino un acto individual, atributivo de una situación general e impersonal, esto es *un acto-condición*".

Pero el maestro de Burdeos no quiso o tal vez no pudo salir del derecho administrativo: de esta suerte, el problema permaneció sin solución, porque era la autoridad, consecuentemente, el estado, quien imponía unilateralmente las condiciones de prestación de los servicios. Para resolverlo entraron en juego el sindicalismo de los trabajadores públicos y la fuerza expansiva del derecho del trabajo, en ejercicio de su nota de universalidad y de la consecuente idea de que *el trabajo humano es idéntico en todos sus matices, por lo que exige una reglamentación uniforme*.

IV. LA FUERZA EXPANSIVA DEL DERECHO DEL TRABAJO

No es lugar adecuado, ni disponemos de espacio suficiente para adentrarnos una vez más en los campos de la historia, pero sí presentaremos algunos rasgos esenciales, que sirvan de antecedente y de justificación a la tesis que anticipamos en los renglones finales del apartado anterior: *la extensión del derecho del trabajo a los trabajadores públicos no fue un elemento co-substancial en los orígenes del estatuto laboral, sino un efecto posterior, consecuencia de su fuerza expansiva y de su sentido de universalidad*.

Dos series de acontecimientos fueron decisivas para el nacimiento y la vida del derecho del trabajo en el último cuarto del siglo XVIII y a lo largo del XIX: de un lado, dos de naturaleza social, política y económica, el despertar de la conciencia obrera en los años de la Revolución Francesa, que condujo a la burguesía a la Ley Le Chapelier de 1791 y poco después a la de 1799 en Inglaterra, y *la revolución*

¹¹ *Traité de droit administratif*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1975, t. II, pág. 25.

industrial, la transformación económica en los sistemas de producción. Y por otra parte, dos fenómenos humanos que se reúnen en uno solo, pues fue en las fábricas donde se dieron cuenta los apiñados trabajadores de que su destino no era el trabajo, sino la miseria resultante de la explotación de que eran víctimas. Y de verdad, el nacimiento y el desarrollo del derecho del trabajo no fueron obra de teorías o filosofías socio-políticas, sino un proceso dialéctico natural y necesario: el tránsito del trabajo personal a la manufactura y a la fábrica engendró la miseria de cientos de miles de hombres, que se convirtieron en una fuerza de inconformidad permanente, una contradicción que desembocó en el movimiento sindical y en el posterior derecho del trabajo. Marx describió¹² aquella miseria con la más profunda tristeza, el relato, empero, si bien pertenece a un pasado lejano, continúa siendo válido en muchos de los pueblos del tercer mundo:

La historia universal no conoce ningún otro espectáculo tan espantoso como la paulatina ruina, que se arrastró durante varios decenios, de los trabajadores manuales ingleses... Muchos de ellos murieron de hambre, en tanto otros muchos tuvieron que ayunar diariamente.

A fin de completar el panorama, reproducimos la estrujante descripción que hizo Marx de los niños ingleses, trabajadores en diversas ramas de la manufactura y de las fábricas, a cuyo efecto seleccionamos dos de los testimonios transcritos en el *Capital*:¹³

Wilhelm Wood, de nueve años, principió a trabajar a los siete años y diez meses; arrastraba botes de mercancía de un departamento a otro; llegaba a su trabajo todos los días de la semana a las seis de la mañana y terminaba a las nueve de la noche, ¡quince horas de trabajo para un niño de nueve años! J. Murray, un muchacho de doce años, dijo: "Llego a las seis de la mañana, en ocasiones a las cuatro; trabajé en esta ocasión toda la noche, hasta las seis de la mañana. Ni un solo momento estuve en la cama. Junto a mí trabajaron ocho o nueve niños".

Así transcurrió la primera mitad del siglo: los trabajadores de la industria se dieron cuenta de que su redención tendría que ser obra de ellos mismos y de que nada tenían que esperar ni de la burguesía ni de su estado. En cumplimiento de esa idea, la batalla del trabajo se libró, ante todo, en el problema de la libertad sindical, porque serían los sindicatos, en lucha contra el capital y su estado y contra

¹² *El Capital*, tomo primero, parte cuarta.

¹³ *El Capital*, tomo primero, parte tercera, cap. VIII.

el derecho civil y el penal, los que podrían imponer *una legislación obrera o industrial* que ayudara a superar la miseria de los hombres. La historia principió a cambiar con la publicación del *Manifiesto comunista*, el documento más importante de todos los tiempos en las luchas entre el trabajo y el capital, y con la Revolución francesa, de 1848. Todavía al fin de siglo, *las leyes sobre accidentes de trabajo* (Inglaterra en 1897, e Italia y Francia en el año siguiente) se ocupaban únicamente, por su peligrosidad, del trabajo en las fábricas.

El derecho del trabajo y el de la seguridad social conllevan, dijimos en los primeros renglones de este apartado, *un sentido de universalidad*, productor, a su vez, de *una fuerza expansiva*, que lo impele a extenderse a todos los seres humanos explotados por el capital. Ciertamente, fueron los obreros de las fábricas sus creadores, pero el estatuto laboral no conoce ni el egoísmo ni el rencor, palabras que ha borrado de su léxico, y por otra parte, su misión no se agota en el presente, ni en el transcurrir de una vida humana, sino que, además de esta finalidad inmediata, contempla con amor el futuro, a la *República del trabajo*, ahí donde los recursos económicos se pondrán al servicio del hombre y de su trabajo, se restablecerá la igualdad, cesará la explotación del hombre por el hombre y resplandecerá la libertad; ese mañana en el que el trabajo, en todas sus manifestaciones, manual o intelectual, simple, técnico o universitario, será declarado *el valor supremo*, la energía humana cuyo denominador común, por lo tanto, idéntico en todos los hombres, será ser humano. En esta finalidad mediata, la clase trabajadora se propone —habría que decir que es un propósito que principió con el siglo— crear esa conciencia de identidad del trabajo, como una de las bases de la transformación social.

El ascenso del pensamiento socialista, en sus diferentes matices, en todos los pueblos de Europa, el reconocimiento de la libertad sindical, la política de contradicción colectiva y el fortalecimiento de la huelga como procedimiento de fuerza para resolver los conflictos trabajo-capital, abrieron las esclusas para que pasara el movimiento obrero y enfrentara con decisión su destino. Dos extraordinarios documentos de los primeros veinte años de nuestro siglo, la *Declaración mexicana de derechos sociales* de 1917, primera de la historia universal, y la *Constitución de Weimar* de 1919, que elevaron los principios del derecho del trabajo a la condición de los nuevos derechos de la persona humana, facilitaron la labor del movimiento obrero, que entró en lucha con el derecho civil y el mercantil hasta arrancarles la casi totalidad de las prestaciones de servicios. Pero quedaba pendiente la batalla contra el derecho administrativo, que es tanto como

decir contra el estado; y lo cierto es que ninguno de los dos ha dado muestras de estar dispuesto a capitular.

V. LA CONQUISTA DE LA LIBERTAD SINDICAL DE LOS TRABAJADORES PÚBLICOS

Los hechos históricos se repiten con cierta frecuencia, especialmente si fueron creadores de justicia; así el fenómeno de la libertad sindical: los trabajadores de los siglos XVIII y XIX comprendieron y ya lo hemos explicado, que únicamente su unión haría posible la victoria sobre el capital y su estado. No es por lo tanto un azar que la primera cuestión que se plantearan los empleados, agentes y funcionarios públicos, fuera la libertad sindical. Más tarde vendrían las escaramuzas, para decirlo así, a fin de obtener condiciones justas de prestación de los servicios.

Aun sin colocarnos en la secuencia histórica, analizaremos tres situaciones: *el derecho internacional del trabajo*, la evolución del problema en el *derecho francés* y la solución que ofrece la *Constitución mexicana y su ley reglamentaria*.

1. *El derecho internacional del trabajo*: la parte XIII del Tratado de Versalles, que puso fin a la primera guerra mundial, debe su existencia a la acción de las organizaciones obreras de Europa y Estados Unidos de Norteamérica, por lo que es conveniente resaltar una vez más que fueron los sindicatos de los trabajadores quienes se esforzaron por el nacimiento de la Organización Internacional del Trabajo, en otra confirmación de que nuestro estatuto, en todos sus aspectos, es *un derecho de y para la clase trabajadora*. No podía la *Conferencia de la paz* desconocer el hecho, por lo que creó la O.I.T. y, sobre todo, el *derecho internacional del trabajo*, creador de un nuevo tipo de derecho, ya no como estatuto regulador de relaciones entre estados, sino un conjunto de normas dirigidas a la protección de los trabajadores, esto es, como derecho internacional que se hace derecho interno para regir las relaciones entre particulares.

La declaración de los principios y finalidades de la Institución, después de establecer en su artículo primero que "el principio rector del derecho internacional consiste en que el trabajo no debe ser considerado simplemente como una mercancía", enuncia en el segundo que es de "particular importancia y de ejecución urgente, el *derecho de asociación para todos los fines que no sean contrarios a las leyes*". La célebre *Declaración de Filadelfia* de 10 de mayo de 1944 ratificó los principios de la O.I.T.; y lo mismo hizo la *Declaración universal de los derechos del hombre*, expedida por las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, cuyo artículo veintitrés, párrafo cuarto, con-

signa el "derecho de toda persona a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses". Pero el documento que podría llamarse definitivo, es el Convenio 87 de la O.I.T., artículo segundo:

Los trabajadores y los empleadores, *sin ninguna distinción* y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen conveniente, así como el de afiliarse a estas organizaciones con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

Son muchos los intérpretes que coinciden en la amplitud de la fórmula transcrita, pero nada mejor que las palabras del doctor en derecho de la Universidad de París, Georges Spyropoulos, miembro activo de la Oficina Internacional del Trabajo.¹⁴

Campo de aplicación de la Convención: en cuanto a las personas, la convención se aplica a todos los trabajadores y a todos los empleadores, sin ninguna distinción. En consecuencia los funcionarios públicos pueden acogerse a ella. Existe, sin embargo, una reserva, pues en el artículo noveno de la convención deja a la legislación nacional la facultad de decidir si las garantías previstas por ella se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía.

Con el propósito de su interpretación, el doctor Spyropoulos expresa que el señalamiento de las excepciones, fuerzas armadas y policía, que podrían ser consignadas por las legislaciones nacionales, es la prueba mayor de la universalidad del Convenio 87.

Vale la pena mencionar la circunstancia de que en el prólogo al libro del doctor Spyropoulos, el inolvidable maestro Paul Durand, firmemente convencido del derecho a la sindicación de los trabajadores públicos, lanza la pregunta sobre la libertad sindical de los funcionarios internacionales.

2. *La evolución del problema en el derecho francés:* prohibidas asociaciones obreras por la Ley Le Chapelier y sancionadas por el Código penal, toleradas a partir del año 1864, la Ley de 21 de mayo de 1884 reconoció la libertad sindical, fuertemente limitada en su campo de aplicación, ya que sus artículo segundo y tercero señalaban a las asociaciones profesionales como "*finalidad exclusiva*", el estudio y defensa de sus intereses económicos, industriales, comerciales y agrícolas. Por consiguiente, la ley no parecía extenderse a los trabajadores públicos. Diversas normas ampliaron su aplicación, pero no tenemos la intención, ni disponemos de los elementos necesarios para seguir la evolución. Preferimos saltar a la Constitución de 27 de oc-

¹⁴ *La liberté syndicale*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 956, pág. 30.

tubre de 1946 de la IV República, que modificó radicalmente los presupuestos del problema.

El 19 de abril anterior se presentó a la Asamblea Constituyente *un proyecto de constitución*, cuya primera novedad consistía en una *Declaración previa de los derechos del hombre*, dividida en dos capítulos: *las libertades y los derechos sociales y económicos*. En el segundo se colocaron los artículos 30 a 32:

Art. 30. Todo hombre tiene el derecho de defender sus intereses por la acción sindical.

Art. 31. Todo trabajador tiene derecho de intervenir, por medio de sus delegados, en la determinación colectiva de las condiciones de trabajo y en la gestión de las empresas.

Art. 32. Se reconoce el derecho de huelga en el marco de las leyes que lo reglamenten.

La Constitución de 1946 no adoptó la *Declaración de derechos*, pero la substituyó por un preámbulo, en el que "reafirmó solemnemente los derechos y libertades del hombre y del ciudadano de 1789" y, además, "proclamó como particularmente necesarios en nuestro tiempo", algunos principios políticos, económicos y sociales, entre los que se encuentra el derecho de todo hombre "de defender sus derechos e intereses por la acción sindical".

Paul Durand¹⁵ relata el debate acerca de si el *Preámbulo* de la Constitución era o no un texto legislativo y concluyó aceptando la solución afirmativa. Con este criterio, el eminente maestro concuerda con la interpretación del Convenio 87 del año de 1948, de la O.I.T., por lo que aceptó la libertad de sindicalización de los funcionarios públicos, sin ninguna limitación. En el mismo sentido se pronunció J. M. Verdier:¹⁶

No. 78: *Ejercicio de la actividad sindical*: reconocido a todos los funcionarios, con la sola excepción de las fuerzas armadas y de los magistrados, el derecho sindical descansa sobre la libertad individual de sindicación e implica, en aplicación de los principios generales, que no puede obstruirse, en forma alguna, las libertades de adhesión y elección de un sindicato.

Ives Saint-Jours,¹⁷ para citar un último testimonio, afirma que "el Preámbulo de la Constitución de 1946 no establece ninguna distin-

¹⁵ *Traité de droit du travail*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1956, t. III, pág. 119 y sigts.

¹⁶ Vid. Camerlynck, *Traité de droit du travail, Syndicats*, Librairie Dalloz, París, 1966, pág. 165.

¹⁷ *Op. cit.*, p. 109.

ción entre los que son funcionarios y aquellos que no lo son", por lo cual no puede introducirse ninguna discriminación hacia los trabajadores públicos, quiere decir "los sindicatos de los funcionarios están regidos, como todo sindicato profesional, por el Código del Trabajo".

Pocos años de vida tuvo la Constitución de 1946: en el año de 1958 el general Charles de Gaulle advino al poder político, y de inmediato propuso la reunión de una nueva asamblea constituyente que revisara la Carta Magna. El 4 de octubre del mismo año se puso en vigor la nueva Constitución, en la que el pueblo francés, mediante un referendun, ratificó, en un nuevo Preámbulo, los principios de su antecesora.

El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los derechos del hombre y a los principios de la soberanía nacional, tal como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946.

Los renglones antecedentes significan que subsistieron íntegramente los principios de la IV República, y consecuentemente, que la situación de los trabajadores públicos continuó siendo la misma.

3. *La Constitución mexicana de 1917 y su ley reglamentaria*: no obstante que la *Declaración de derechos sociales*, paralela a la de los derechos individuales que venía de la Constitución de 1857, es la primera que se dictó en nuestro siglo xx, México no entró definitivamente al problema de los trabajadores públicos sino hasta después de que ya había sido resuelto por la Conferencia de la O.I.T. de 1948, por las constituciones francesas de 1946 y 1958 y por un buen número de países de Europa.

Cuando la Asamblea Constituyente de Querétaro aprobó se redactara un *Proyecto de declaración de derechos sociales*, una minoría conservadora pretendió limitar sus alcances al trabajo meramente *económico*, pero la Comisión dictaminadora expresó en su dictamen, que fue aprobado por los asambleístas, que "la legislación no debía limitarse al trabajo económico" y en armonía con este principio redactó el párrafo introductorio de la manera siguiente:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo.

El incipiente movimiento obrero, igual que en la Europa del siglo xix no solamente no guardaba relaciones con los trabajadores públicos, sino que más bien los miraba como los servidores de un estado

que era el instrumento de opresión sobre las clases trabajadora y campesina; en estas condiciones, los hombres de la Revolución no pensaron y tal vez no hubieran podido siquiera imaginar, que los trabajadores públicos estuvieron regidos por la misma declaración de derechos.

A. *La legislación de las entidades federativas*: los renglones antecedentes explican que la *Ley del trabajo del Estado de Veracruz* de 14 de enero de 1918, primera ley mexicana que reunió en su texto los temas del derecho del trabajo de su época y uno de los antecedentes importantes de la *Ley federal del trabajo de 1931*, dijera en su artículo octavo que "no eran objeto de la ley los contratos que se refirieran a los empleados y funcionarios de la Administración y Poderes del Estado". Esta misma disposición apareció en las restantes leyes de las entidades federativas.

B. *La ley federal del trabajo de 1931*: en el año de 1929 se reformó la Constitución, a efecto de que en lugar de la pluralidad de leyes de los estados, el congreso federal expidiera una ley única para toda la República, cuya aplicación correspondería a los propios estados, como regla general, salvo la competencia atribuida a las autoridades federales del trabajo, que derivaría de los tres criterios generales siguientes: "competencia en razón de la materia, subdividida en competencia en razón de los derechos de la Nación mexicana, minería e hidrocarburos, entre otros renglones y competencia en razón de la naturaleza del estado federal, conflictos y contratos colectivos que se extiendan a dos o más entidades federativas; competencia en función de la importancia de las industrias extendidas por el territorio nacional; y competencia sobre los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas".

Los proyectos que se elaboraron a partir de ese año de 1929 tuvieron conciencia de que la norma contenida en la Ley de Veracruz contrariaba el sentido de universalidad de la *Declaración de derechos sociales*; y se dieron también cuenta los autores de los proyectos que se estaba operando una transformación colosal en las actividades del estado, consecuencia del tránsito del *liberalismo económico*, doctrina que había impuesto la fórmula fisiocrática de *dejar-hacer* y *dejar-pasar*, a una intervención y participación estatales en los asuntos de la economía, cada día más intensas. Con esta doble convicción, los redactores de los proyectos distinguieron entre *las funciones propias del estado como titular del poder público* y *las actividades que aun desempeñadas por el estado, eran de la misma naturaleza de las que cumplían los particulares*.

Con base en esa diferenciación, el *Proyecto Portes Gil*, nombre de quien era entonces Presidente de la República, decía en su artículo

tercero que "se consideraba que el estado asumía el carácter de patrono cuando tuviera a su cargo empresas o servicios que pudieran ser desempeñados por particulares". El proyecto segundo, formulado por una comisión de la Secretaría de Industria, decía en su *Exposición de motivos*.

Cuando el estado obre como poder público, sus servidores no están ligados a él por actos contractuales, pues en estos casos no tiene el carácter de patrono ni constituye un factor de la vida económica que se pueda asimilar al factor capital en relación con el factor trabajo. En cambio, sí puede considerarse al estado como patrono en todas aquellas actividades de orden económico en que participa en la producción y que no constituyen ejercicio del poder público ni medios indispensables para este ejercicio.

Congruente con esta exposición, el artículo segundo expresaba que "el estado asume el carácter de patrono respecto de los servicios que no constituyan ejercicio de poder público ni sean un medio indispensable para ese ejercicio, sino actividades de producción encaminadas a satisfacer necesidades de orden económico".

La Cámara de Diputados, sin que aparezca explicación alguna en los relatos de las sesiones, pasó sobre los precedentes señalados y redactó el artículo segundo de lo que sería la *Ley Federal del Trabajo de 1931*, diciendo que "las relaciones entre el estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que se expidieran".

C. *Los estatutos de los trabajadores al servicio de los poderes de la Federación*: las anunciadas leyes del servicio civil no llegaron a expedirse. La burocracia continuó viviendo con incertidumbre y angustia, pues en cada ocasión en que cambiaba un secretario de estado o un jefe superior de los ministerios, eran cesados decenas o cientos o miles de empleados, a efecto de que las nuevas autoridades pudieran designar a sus amistades. Expulsados los trabajadores públicos del derecho del trabajo, carecían de toda protección o defensa legal. El 9 de abril de 1934, el presidente Abelardo Rodríguez, conmovido ante la tragedia de los empleados públicos, dictó un *Acuerdo administrativo sobre organización y funcionamiento del servicio civil*, que rigió hasta el 30 de noviembre siguiente, fecha en que concluía el período presidencial: el acuerdo contenía algunas normas para el *nombramiento de los trabajadores del poder ejecutivo* y, lo que era más importante, determinó que la *separación de un trabajador sólo podría llevarse al cabo con causa justificada*.

El general Cárdenas fue el último presidente auténticamente revolucionario, pues después de él se inició la era del conservadurismo. A él se debe, por iniciativa propia, la substitución de la antigua

teoría de la función pública regida por el derecho administrativo por la solución que se desprende de la Declaración de derechos sociales de 1917, quiere decir, la relación jurídica entre el estado y sus trabajadores sería una relación de trabajo. Para consumar la sustitución, el presidente Cárdenas inició ante el Congreso la expedición de un *estatuto para los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión.* El estatuto se aplicaría exclusivamente a los trabajadores de la Federación, porque no se podía ir más lejos, pues nuestro sistema federal no permite que los poderes centrales intervengan en la estructuración de los locales. El 5 de noviembre de 1938, el Poder Legislativo Federal aprobó la iniciativa, que quebró la historia del problema que venía del siglo pasado y provocó la derogación del artículo segundo de la Ley Federal del Trabajo de 1931. El 4 de abril de 1941, el nuevo presidente Manuel Ávila Camacho, sin modificar los principios fundamentales, promulgó el nuevo estatuto que había sido aprobado por el poder legislativo.

Los principios esenciales de los estatutos, cuya influencia ha sido de suma importancia sobre nuestro derecho laboral, son los siguientes: *a)* Las relaciones entre el estado y los trabajadores públicos serían *relaciones de trabajo*, solución que implicaba que el problema salía del marco del derecho administrativo. *b)* Por resolución expresa del artículo segundo, la relación de trabajo no se reputaba de naturaleza contractual, sino, así creemos se deducía del contexto de las disposiciones, era un *acto-condición*. *c)* Se reconoció el derecho de los trabajadores públicos a formar sindicatos, pero se sujetó a dos limitaciones que consideramos graves: *sindicación única* en favor del grupo mayoritario y *libertad de ingreso* pero una vez efectuado, el trabajador, de conformidad con el artículo 47 del estatuto Ávila Camacho, "ya no podría dejar de formar parte del sindicato, salvo expulsión". *d)* Los dos estatutos abrieron el camino a la discusión de las condiciones de trabajo, pero su fijación se haría por el titular de la unidad burocrática; sin embargo, los trabajadores podían acudir en revisión ante el Tribunal Federal de Arbitraje. *e)* Las cuestiones económicas, concretamente la fijación de los montos de los salarios, no estarían sujetas a debate, pues, según nuestro sistema constitucional, su determinación competía al poder legislativo. *f)* Es interesante relevar que los estatutos se declararon en favor de la estabilidad en el trabajo. *g)* También se reconoció el derecho de huelga, pero con una fuerte limitación: como no estaría a debate la fijación de los salarios, tampoco podría ejercerse el derecho de huelga para esa finalidad; la huelga sería únicamente procedente para conseguir el cumplimiento del estatuto o el pago de los salarios. *h)* Por último, se creó el Tribunal

Federal de Arbitraje, paralelo a las Juntas de Conciliación y Arbitraje y con funciones semejantes.

4. *La declaración de derechos sociales de los trabajadores públicos de 1960*: los estatutos Cárdenas y Ávila Camacho habían resuelto parcialmente los problemas de la vieja *función pública*, pero en el orden jerárquico del derecho mexicano se encontraba en condiciones de inferioridad respecto del *derecho general del trabajo*, cuya base era nada menos que el Artículo 123 de la Constitución. Acertadamente se sostuvo que la Ley Federal del Trabajo de 1931 era una *ley constitucional*, pues derivaba materialmente de las normas contenidas en la *Declaración de derechos sociales*, y desde el punto de vista formal, de su párrafo introductorio y del artículo 73, fracción X de la Carta Magna, que autorizan al Congreso de la Unión para expedir las leyes del trabajo.

El presidente Adolfo López Mateos, que tuvo una fina sensibilidad social y conocía y sufría los problemas del pueblo y del trabajo, se propuso poner fin a esa inferioridad, por lo que en el año de 1959 envió al poder legislativo un proyecto para adicionar el artículo 123 con un apartado "B", que contendría la *Declaración constitucional de los derechos sociales de los trabajadores públicos*. Ahora bien, si la *Declaración* de 1917 fue la primera *Declaración de derechos sociales del siglo XX*, la de 1960, año en que fue aprobada la iniciativa de López Mateos, fue también la primera *Declaración constitucional de los derechos sociales de los trabajadores del estado*. En diciembre de 1963 se aprobó la ley reglamentaria respectiva, que lleva por título el de *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*.

Tampoco tenemos el propósito de efectuar un análisis del contenido de la *Declaración* y de la *Ley de los trabajadores públicos*, expresaremos, ante todo, que en los aspectos del derecho individual siguieron los lineamientos generales de sus antecesoras, que los capítulos sobre las *condiciones de trabajo* poseen la misma o mayor amplitud y generosidad que sus modelos y que la seguridad social, en los montos de las pensiones, tiene la ventaja de que en todos los casos de reparación o indemnización, son iguales a la totalidad de los ingresos que se percibían. Preferimos detenernos en los problemas del *derecho colectivo del trabajo*: a) La fracción X de la declaración consignó, en términos que podríamos decir absolutos, la *libertad sindical*, al decir que "los trabajadores tendrían el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes". En cambio, los artículos 68 y 69 de la ley ratificaron las disposiciones de los estatutos:

Art. 68. En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese de-

recho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario.

Art. 69. Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados.

Creemos que existe un caso claro de inconstitucionalidad, máxime si se considera que las disposiciones transcritas constituyen una violación grave a las libertades humanas; en el mundo democrático no parece posible que los hombres, que pueden cambiar de nacionalidad, no puedan dejar de pertenecer a un sindicato; parece algo semejante a la hipótesis de un matrimonio indisoluble. b) A propósito del derecho de huelga, la misma fracción X previene que los trabajadores públicos podrán ejercerlo en una o varias dependencias de los poderes públicos "cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra". c) Respecto de las cuestiones económicas repetiremos que no pueden ser objeto de discusión: la fracción cuarta de la *Declaración* dice que "los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, pero en ningún caso —lo que es una limitación al poder legislativo— podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general".*

* Los trabajadores al servicio de los Gobiernos de los Estados y de las autoridades municipales de México, que son trabajadores públicos, durante mucho tiempo no estuvieron regidos por el artículo 123 constitucional, lo que motivó un rezago injustificado en relación a los mínimos de protección y bienestar que ha alcanzado la clase trabajadora del país.

La falta de bases generales para expedir la respectiva legislación laboral, ha dado origen a un mosaico heterogéneo de condiciones y de normas de trabajo dispares para los trabajadores al servicio de los Gobiernos de los Estados, que van desde aquellos que reproducen los principios de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (por ejemplo: Jalisco y Estado de México); las que aplican lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo (caso de Campeche y Yucatán); las que se contienen en estatutos o leyes del servicio civil, que desde el punto de vista del derecho administrativo se han preocupado por la continuidad y eficiencia del servicio público, en detrimento, afectando o desconociendo algunos derechos fundamentales de la clase trabajadora (por ejemplo: no existe respeto a la jornada máxima de trabajo en Chiapas, Guanajuato, Tamaulipas y San Luis Potosí; o no se permite la sindicalización, como en el caso de Guanajuato, Chiapas, Durango, Puebla, Oaxaca y San Luis Potosí); por último, existen casos extremos en los que no existe ninguna legislación o reglamentación para este tipo de trabajadores públicos.

La situación de los trabajadores al servicio de los municipios, ha sido aún más grave, pues sólo por excepción, en el mejor de los casos, se les han aplicado las leyes de los trabajadores de los Estados.

Con el objeto de corregir la situación anterior, mediante reformas al artículo 115 de la Constitución publicadas el 3 de febrero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación, se estableció lo siguiente:

"IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expiden las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto

VI. UNA VISIÓN TRIANGULAR DEL DERECHO COLECTIVO DEL TRABAJO

En el apartado anterior nos ocupamos, principalmente, de la libertad sindical, pero es necesaria una meditación en torno a sus relaciones con la negociación y contratación colectivas y con los conflictos colectivos, en especial, la huelga, pues todos ellos integran en la doctrina lo que los alemanes llaman *el derecho colectivo del trabajo*, los franceses *el derecho de las relaciones colectivas de trabajo* y los italianos *el derecho sindical*.

La doctrina alemana de la República de Weimar, que contaba con su *Declaración de Derechos Sociales de 1919*, hizo una clara separación entre *el derecho individual y el derecho colectivo del trabajo*; así, a ejemplo, los maestros Hueck-Nipperdey (*Lehrbuch des Arbeitsrechts*, Berlín 1932). Después de la segunda guerra mundial, los mismos escritores reprodujeron la distinción, en una nueva edición del libro del año 1959. En las dos obras se encuentra la definición siguiente del *Derecho Colectivo del Trabajo*: "Es la parte del derecho del trabajo que regula los derechos de las asociaciones del trabajo, sus convenios y sus luchas". En el análisis de la definición, Hueck-Nipperdey se dieron cuenta de que en el derecho colectivo se encontraban tres partes: *la asociaciones del trabajo*, de empresa o de profesión, *sus convenios*, contratos colectivos y contratos-ley u obligatorios, y *los conflictos obrero-empresariales*. Este mismo apartamiento aparece en la obra del profesor de la Universidad de Kiel Arthur Nikisch.¹⁸

Paul Durand, a quien ya tuvimos ocasión de mencionar,¹⁹ hizo una división paralela: *el derecho de las relaciones individuales y el*

en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere."

El nuevo precepto constitucional constituye un avance importante, en tanto declara que dichas relaciones jurídicas se regularán por los principios del derecho del trabajo, y ya no sólo como un capítulo del derecho administrativo. Sin embargo, debe observarse que tiene dos problemas serios, el primero, que no señala qué Apartado del artículo 123 constitucional es aplicable, lo que puede crear inequidades al mantener condiciones de trabajo heterogéneas y, en segundo lugar, que el esquema previsto no permitirá el que se expidan leyes que tengan uniformidad en derechos mínimos laborales, el establecimiento del servicio público de carrera estatal y municipal, estabilidad, jornada máxima, salario mínimo, protección al salario y tantos otros derechos de los trabajadores públicos, que deben ser similares.

Como la historia del derecho mexicano del trabajo lo ha demostrado, para que el derecho laboral se aplique a los trabajadores públicos de los Estados y Municipios, es un paso previo y fundamental el que dichos trabajadores se organicen en sindicatos, para así defender, estudiar y mejorar su nueva situación laboral.

¹⁸ *Arbeitsrecht*, Verlag J. C. B. Mohr, Tübingen, 1959, t. II, pág. 44.

¹⁹ *Traité de droit-du travail*, Librairie Dalloz, París, t. II y III, 1950 y 1956 respectivamente.

de las relaciones colectivas de trabajo, y formuló una subdivisión de las segundas en cuatro partes:²⁰ “La primera se ocupa de los sindicatos, la siguiente de las convenciones colectivas, la tercera de los conflictos de trabajo y la cuarta de los procedimientos para la regulación de los conflictos”.

La escuela italiana cuenta con los artículos 39 y 40, título tercero —*Relaciones económicas*— de la Constitución de diciembre de 1947, en los que se declara que “la organización sindical es libre”, que “los sindicatos registrados son personas jurídicas que pueden estipular contratos colectivos” y que “el derecho de huelga se ejerce en el ámbito de las leyes que lo regulen”, las que hasta la fecha no se han dictado, pues los sindicatos obreros se han opuesto sistemáticamente a cualquier regulación de sus movimientos de huelga. De estas normaciones, los colaboradores en el *Tratado de derecho del trabajo*, dirigido por la eminente jurista Luisa Riva Sanseverino y por Giuliano Mazzoni²¹ analizaron las cuestiones siguientes: *la autonomía sindical, el contrato colectivo de trabajo y la autotutela sindical*, la cual, a su vez, comprende *los conflictos colectivos de trabajo y sus formas de solución, la conciliación y el arbitraje, y las huelgas y los paros*.

La relectura de las obras que venimos de mencionar nos dejó la impresión de que los maestros europeos reconocen que las instituciones del derecho colectivo de trabajo integran una unidad, una consecuencia natural de que fueron el resultado de la lucha obrera en defensa de la libertad, la cual, a su vez, posee dos dimensiones: *el derecho a vivir como corporaciones humanas y el derecho a actuar para la realización de sus fines*, esto es, la libertad sindical comprendió, desde un principio, *la facultad de negociar colectivamente las condiciones de prestación de trabajos*, así como *la posibilidad de utilizar los medios o caminos convenientes o necesarios para obligar a los empresarios a aceptar la contratación colectiva en condiciones justas*.

Creemos que la escisión del derecho colectivo del trabajo en tres instituciones, aunque se señale que persiguen una misma finalidad suprema, que es el bienestar inmediato de la clase trabajadora y de sus hombres y la creación de una sociedad futura en la que cese la explotación del hombre por el hombre, podría ocasionar, no obstante, que se declarasen independientes entre sí, de tal suerte que podría suprimirse alguna, como fue el caso de huelga en la Italia fascista, con lo que se destruiría la esencia del derecho colectivo de trabajo. La supresión de la facultad libre de formar sindicatos destruiría la base

²⁰ *Op. cit.*, t. III, pág. 32.

²¹ Luisa Riva Sanseverino y Giuliano Mazzoni, *Nuovo trattato di diritto del lavoro*, Cedam, Padua, 1971, t. I.

del estatuto; la negación del derecho a la negociación y contratación colectivas colocaría a los sindicatos en estado de incapacidad total para la acción; y la prohibición de la huelga nos devolvería al siglo pasado, cuando la celebración de un contrato colectivo dependía del sentido caritativo del empresario. En las hipótesis presentadas, lo único que subsistiría sería *la caricatura del derecho colectivo*.

En el capítulo IX, apartado III, de este libro, bosquejamos una definición:

El derecho colectivo del trabajo son los principios, normas e instituciones que reglamentan la formación y funciones de las asociaciones profesionales de trabajadores y patronos, sus relaciones, su posición frente al estado y los conflictos colectivos de trabajo.

No conformes con esa definición, que tiene mucho de tradicional y formalista, propusimos una segunda:

El derecho colectivo del trabajo son los principios, normas e instituciones que garantizan la libre formación de los sindicatos y hacen de ellos una fuerza permanentemente viva para la superación constante de las condiciones de vida de los trabajadores.

Finalmente, y con motivo de la enumeración de las instituciones del derecho colectivo del trabajo, y a efecto de marcar sus vinculaciones, escribimos:

El derecho colectivo del trabajo se integra con los principios, normas e instituciones siguientes: *la libertad de coalición* es el principio base, pues es el que permite la unión de los trabajadores para la defensa de sus intereses comunes: *la asociación profesional*, sindicatos, federaciones, se propone dos finalidades, *una inmediata*, conseguir y fortalecer la unión de los trabajadores, a fin de atemperar en el presente la explotación de los hombres mediante la creación de condiciones de trabajo decorosas, y *una mediata*, la búsqueda en un mañana próximo de un régimen económico y social más justo. *El contrato colectivo y el contrato ley* son los instrumentos en los que la clase trabajadora plasma su finalidad inmediata. Finalmente, *la huelga* es el procedimiento que capacita a los trabajadores para obligar a los empresarios a que acepten una regulación decorosa de las relaciones individuales de trabajo y a que cumplan las normas de trabajo vigentes en la empresa o establecimiento.

La teoría de la *unidad indisociable del derecho colectivo del trabajo* está apuntada en los testimonios transcritos en este y en los apartados anteriores, pero le faltaba precisión. Un acontecimiento que estimamos del más alto valor, despejó la neblina que flotaba sobre las

ideas e hizo posible *la visión triangular del estatuto*: la Organización Internacional del Trabajo convocó a principios de 1976 a un *coloquio*, que se celebraría en la Ciudad de México del 6 al 14 de septiembre, sobre el tema *la libertad sindical en la América Latina*, al que tuvimos el honor de ser invitados. Fueron muchas y muy brillantes las intervenciones de los asistentes al coloquio, en las que dolorosamente se puso de relieve, que en los pueblos latinoamericanos, con magníficas excepciones, claro está, no se respetaban los principios e instituciones, particularmente la huelga, con el pretexto de que la sindicación, la negociación y contratación colectivas y la huelga misma, obedecían a razones y fundamentos diversos, lo que autorizaba el reconocimiento de una o dos de ellas, con exclusión de otra u otras. Fue ahí donde llegamos al convencimiento de que en la estructura económica capitalista en que vivimos, la libertad no puede ser seccionada, y donde se presentó de pronto *la visión triangular del derecho colectivo del trabajo*.

En una de las sesiones expusimos la tesis siguiente, que tomamos del *Informe final* redactado por los funcionarios de la O.I.T.:

Acerca del concepto en sí de la libertad sindical, un participante recalcó que el mismo estaba constituido por una trilogía, indisociable, a saber, *el derecho de asociación, el de negociación colectiva y el de huelga*. La libertad sindical así entendida era un derecho de carácter político, reconocido a todos los trabajadores sin distinción, incluidos los funcionarios públicos. El ejercicio de dicha libertad posibilitaba la defensa de los derechos ante el estado y los empleadores y garantizaba la justicia social necesaria para que todos pudieran vivir dignamente y satisfacer sus necesidades.

Hubo otra intervención, que puede reputarse de singular importancia, porque refuerza la idea: "Otro participante, quien ratificó la importancia de esa trilogía, señaló que la debida comprensión de cada uno de sus elementos requería que fuesen considerados en conjunto".

Las palabras del simposio, que no fueron contrariadas por nadie y que coinciden con el contenido del Convenio 87 de la O.I.T., ratificaron ante toda la concepción del derecho colectivo del trabajo como un derecho político, porque su misión inmediata es facilitar al trabajo los elementos necesarios para imponer al capital una norma justa de las condiciones de prestación de los servicios. Pero desde el punto de vista de esta ponencia, su fuerza y su valor radican en la idea de la existencia de *una trilogía indisociable del derecho colectivo del trabajo*.

La doctrina puede representarse gráficamente como *un triángulo*

equilátero, cuyos ángulos, todos idénticos en graduación, serían el sindicato, la negociación y contratación colectivas y la huelga, de tal suerte que ninguna de las tres figuras de la trilogía podría faltar, porque desaparecería el triángulo. De donde resulta falsa y engañosa la afirmación de que la asociación profesional es posible en ausencia del derecho a la negociación y contratación colectivas o de la huelga, pues si el derecho del trabajo asegura la vida de los sindicatos es para que luchen por la realización de sus fines.

Las palabras del simposio contienen una idea más, que refuerza la indisociabilidad de la trilogía: el principio básico y creador del derecho colectivo del trabajo es la libertad, ésta que es la palabra más bella de todos los idiomas, a la que, en la materia que nos ocupa, se da el título de *libertad sindical*, y que es todo el contenido del triángulo, de lo que se desprende, al recorrer la historia, que fue ese principio quien lanzó las flechas de la sindicación, de la negociación y contratación colectivas y de la huelga.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

Los grandes temas del derecho no pueden entenderse si se les separa de los problemas sociales, políticos y económicos del momento que los somete a debate. Hacemos esta reflexión, en especial, en *la relación estado y derecho del trabajo* —asunto que consideramos en un apartado anterior, pero sobre el que nos vemos obligados a regresar— pues si no nos formamos una idea clara de lo que es el estado, no podremos decidir *la situación laboral de los trabajadores públicos*.

1. Harold J. Laski, el conocido maestro de la London School of Economics and Political Science, en dos obras sucesivas de inestimable valor,²² sostuvo que no obstante la pluralidad de matices, *las doctrinas sobre la naturaleza o el ser del estado* podían resumirse en dos grandes grupos, a los que bautizó con los nombres de *concepciones idealista y realista*, cuyos dos polos extremos eran, de un lado, el filósofo cúspide del idealismo alemán del siglo XIX Jorge Guillermo Federico Hegel, y del otro, Carlos Marx, Federico Engels y Nicolai Lenin.

En Hegel nació la concepción idealista contemporánea, esa visión fantástica del estado como “*Un organismo ético, la realidad de la idea ética que se manifiesta en él como voluntad substancial*”, o con la increíble frase del párrafo 258 de los *Principios fundamentales de la filosofía del derecho*: “el estado es la peregrinación de dios por el mundo, un poder que es el poder de la razón universal”. Para nadie

²² *El estado moderno*, Librería Bosch, Barcelona, 1932, y *El estado en la teoría y en la práctica*, Editorial de la Revista de Derecho Privado, Madrid, 1936.

es un misterio que la concepción hegeliana es la negación radical del pensamiento democrático: un estado construido de arriba hacia abajo, sin más voluntad que la suya, el más alto endiosamiento jamás conocido de una institución; pero si alguien tuviera alguna duda, bastará recordarle que el filósofo de Berlín es el creador de la doctrina de *la soberanía del estado*, que hace de éste una persona y una voluntad de calidades superiores a las de los hombres.

De esta concepción estatal, ya desprendida de su fundamentación idealista y fantástica, se formó la disciplina denominada *teoría general del estado*, cuya más alta y brillante figura fue el maestro de Heidelberg Jorge Jellinek: *el estado sería solamente la unidad de las relaciones políticas*, en la inteligencia de que el estado moderno y contemporáneo, en razón de su evolución histórica, presupone tres elementos: el pueblo o nación, que sería la realidad y la unidad sociales, *un territorio*, que sería la casa del pueblo, y *un gobierno*, que sería la estructuración del poder público. La reunión de estos elementos hacía del estado una corporación social, dotada de personalidad jurídica, de donde surgió la célebre definición que recorrió todas las universidades del mundo: *el estado es la corporación territorial soberana*.

Al presentar la concepción realista del estado no partiremos del pensamiento marxista, sino del conjunto de las ideas democráticas: el estado no posee una realidad óntica, ni siquiera substancial, sino que es un proceso social, como otros muchos, que obedece a uno o varios factores; de él debe decirse que es la organización que vive toda sociedad, pues la anarquía es una posibilidad teórica, pero no real, por lo tanto, la organización es connatural con el pueblo, pero su manera de ser pertenece a la historia. Para la doctrina democrática, cuya base en la Edad Contemporánea está en las obras de Juan Jacobo Rousseau, lo que no significa aceptación del individualismo de su época, la potestad de determinar la manera de ser de la organización política corresponde al pueblo, o con las palabras de la Constitución Mexicana: *la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo*. Éste, en ejercicio de su soberanía, por procedimientos diversos, producto de la evolución histórica, convertido en su totalidad en una asamblea constituyente o mediante un congreso representativo, cuyo proyecto puede o no someterse a la decisión de los ciudadanos, crea o expide su constitución, y en ella, como una de sus partes, estructura su poder público, que es a lo que damos el título de *estado*; para esta corriente, *el estado es la organización política del pueblo*, pero organización no es lo mismo que organismo vivo, por lo tanto, no puede ser hipostasiada, ni elevada a la condición de una diosa terrestre.

Para la concepción democrática, única que nos interesa continuar

considerando, una constitución está constituida por un *conjunto de elementos orgánicos*, que son la base de la estructura de los poderes públicos, y por *una suma de elementos substanciales*, que contienen los principios fundamentales del derecho que regirán la vida de la comunidad humana. Esta división proviene de las constituciones de la Unión Norteamericana, así, a ejemplo, la del Estado de Massachusetts de 1780, con los rubros *Declaraciones de derechos y forma de gobierno*, pasó a la Constitución Mexicana de Apatzingán de 24 de octubre de 1814, con los títulos de *Principios o elementos constitucionales y forma de gobierno*. Ninguno de éstos elementos tiene preferencia sobre el otro, ni podrían existir aisladamente, lo que da por resultado, y ésta es *la idea del estado de derecho*, que los poderes públicos están sometidos al orden jurídico y tienen que actuar de acuerdo con él.

Si aplicamos estas ideas al tema de la ponencia, tendremos que concluir que *la situación de los trabajadores públicos* depende de una decisión del pueblo. Y al rechazar no sólo la visión fantástica de Hegel, sino también la tesis de Jellinek y, consecuentemente, la idea de un ente soberano colocado sobre los hombres y con derechos propios superiores, observamos que nada impide que el pueblo, en ejercicio de su soberanía, determine *el principio rector de la relación estado-derecho del trabajo*.

2. La idea del derecho del trabajo, sobre todo si está inscrita en la Carta Magna del pueblo, y, en consecuencia, es elemento constitutivo de los derechos de la persona humana, viene en apoyo de la tesis de que la situación de los trabajadores públicos depende de las esencias de las constituciones.

Son muchos los caracteres del estatuto laboral e intencionadamente dejamos uno para estos renglones finales, del que diremos que como todas las medallas posee dos caras iguales: de una de ellas se desprende que los derechos individuales del siglo XVIII y los derechos sociales de la Edad Contemporánea tienen una base común, que es *la persona humana*, así como también que persiguen un fin común, *la realización integral del hombre en sociedad*, los primeros asegurando la libertad frente a los poderes políticos y los segundos aplicando a todos los hombres la fórmula de la justicia obrera, que es *la satisfacción plena y digna de la necesidad*. Pues bien, unos y otros miran hacia la persona, vienen de ella y son para ella y ninguno de ellos puede ser visto desde el punto de vista o de la conveniencia de aquél o de aquella institución contra quien se dirigen. Hemos escuchado frecuentemente que *el interés general* priva sobre el interés particular —ha sido y sigue siendo la fórmula de los estados fascistas y totalitarios— pero, en todo caso, del derecho del trabajo y de los restantes

derechos sociales, como la instrucción y la educación, debe decirse que ellos son *la expresión suprema del interés general*, porque se refieren al *derecho a existir como ser humano*, lo que no es igual a vivir en el reino animal o vegetal. Y por otra parte, hemos lamentado muchas veces que la locución derechos naturales de los hombres esté tan controvertida, pues los derechos sociales emergen naturalmente de la vida y de la necesidad humana.

La segunda cara de la medalla, efecto de la universalidad del estatuto y de su consecuente extensión a todo trabajo subordinado, explica que para la determinación de los beneficios obreros no se arranque de los propósitos del empleador que recibe la energía de trabajo, pues la necesidad es la misma, cualquiera sea el particular, empresa o institución que utilice el trabajo. Constantemente escuchamos que, entre otros, los trabajadores de los servicios públicos, educación, seguridad social, universidades, no deben disfrutar o compartir la totalidad de los beneficios, particularmente las libertades que crearon el derecho colectivo, fuente, según sabemos, del derecho individual del trabajo; pero se olvida que la ley debe ser igual para todos, y, volveremos a decirlo, que la necesidad es la misma, independientemente de la persona a la que se preste el trabajo.