ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LAS RELACIONES JURIDICO-LABORALES DE LOS GOBIERNOS ESTATALES Y SUS TRABAJADORES*

Sergio E. Gutiérrez Salazar

Antecedentes

Nuestra Constitución Federal vigente a partir de 1917, no resolvió todos los casos de competencias legislativas en forma expresa. Sin embargo, el régimen constitucional derivado de ella estableció tres clases de facultades legislativas: las facultades exclusivas del Congreso de la Unión para legislar en determinadas materias; las facultades concurrentes, por algunos llamadas coincidentes, entre los Congresos Locales y el Federal; y las facultades reservadas a los Congresos o Legislaturas Estatales respecto a aquellas materias no otorgadas en forma expresa al Congreso General, de acuerdo con la sabia fórmula de distribución de competencias en un régimen federal, observada por el artículo 124 de nuestra Constitución.

La facultad de legislar en materia de relaciones laborales entre los Gobiernos de los Estados y sus trabajadores, así como entre

los Ayuntamientos y sus trabajadores, ha sido siempre motivo de discusiones jurídicas, pues, la Constitución no ha resuelto de manera expresa si es facultad del Congreso Federal o de las Legislaturas de los Estados, aunque esto último ha sido mayoritariamente aceptado, existiendo incluso, el antecedente de una resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que se reconoce la competencia constitucional de los Congresos Locales para legislar sobre la materia (amparo promovido por el Sindicato de Trabajadores del Hospital Infantil de Monterrey, resuelto el 4 de marzo de 1969).

No obstante lo anterior, todavía en la actualidad este tema sigue motivando debates jurídicos porque lo cierto es que nuestra carta magna no establece en forma expresa y consecuentemente clara a quién corresponde, y conforme a qué bases legislar en lo concerniente a estos aspectos, razón por la cual, se estima prudente analizar aquí de manera general la evolución constitucional que ha observado desde 1917 la facultad general de legislar en materia de trabajo y,

* Ponencia presentada en la V Reunión Nacional de Oficiales Mayores de los Gobiernos de las Entidades Federativas celebrada en la ciudad de Tlaxcala, Tlax. del 10 al 12 de diciembre de 1981.

simultáneamente, la particular de legislar en materia de relaciones laborales entre los Gobiernos de los Estados y Municipios y sus empleados públicos.

El Constituyente de 1916-17 introdujo la regulación del Derecho Social del Trabajo al incluir el artículo 123 en la Constitución; en dicha disposición constitucional se señaló la facultad concurrente entre el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados para legislar en materia de trabajo. El texto original del artículo 123 constitucional señalaba:

“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”.

Aparte del anterior enunciado general, componían al precepto treinta fracciones que señalaban las bases conforme a las cuales debía dictarse la legislación laboral.

Nada decía el mencionado artículo sobre la regulación de las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de los tres niveles de gobierno, habiéndose interpretado algunas veces en el sentido de que sí estaban comprendidos puesto que en su enunciado general se refería "...de una manera general (a) todo contrato de trabajo”.

La primera reforma al artículo 123 fue realizada el 26 de julio de 1929 a iniciativa del presidente Emilio Portes Gil reformándose en esa misma ocasión el artículo 73 fracción X de la propia Constitución para quedar como siguen:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

Fracción X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e institu-

ciones de crédito; para establecer el banco de emisión único en los términos del artículo 28 de esta Constitución y para expedir las *leyes del trabajo y reglamentaria del artículo 123 de la propia Ley*.

Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre trabajo...”.

Con la reforma anterior se pretendió, de acuerdo con su exposición de motivos, evitar la diversidad de disposiciones legales en materia de trabajo originada porque cada Estado expidió su propia Ley. No obstante, se consideró que no era necesaria una federalización absoluta, puesto que con la unidad de la Ley era suficiente, debiendo dejarse su aplicación y los Gobiernos de los Estados, como un respeto a su soberanía.

Desde entonces, se definió la situación relativa a la competencia legislativa en materia de trabajo: al Congreso de la Unión correspondía *en forma exclusiva* legislar en dicha materia y a los Gobiernos de los Estados tocaba su aplicación con excepción de algunas ramas de trabajo, en cuyo caso la aplicación de la ley laboral era competencia federal.

Hasta entonces sólo la fracción XVIII del artículo 123 establecía alguna disposición relativa al trabajo al servicio del Estado, al señalar “las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenecieran a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional.”

La evolución del país, el crecimiento del aparato administrativo del Estado y consecuentemente de su personal, así como de su

peso específico, llevaron al Ejecutivo Federal en 1936 a promover ante el Congreso de la Unión la expedición del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Al mismo tiempo, por iniciativa del presidente Cárdenas, se suprimió la mención a los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República, argumentando para ello que "el Ejecutivo de la Unión ha remitido a las Cámaras Federales el Proyecto de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado y que en dicho proyecto se especificaba la asimilación de dichos obreros al resto de los trabajadores al servicio del Estado".

Fue en el debate al respecto de esta reforma constitucional donde se planteó por primera vez la necesidad de reformar la constitución para distinguir con claridad el trabajo burocrático del resto de actividades, sin que esto se hubiere logrado, puesto que el Estatuto Jurídico fue expedido y puesto en vigor sin que antes se hubiera reformado la constitución.

No fue sino hasta 1959 cuando, finalmente, el 7 de diciembre se reformó el artículo 123 constitucional, adicionándole un apartado "B" que quedó redactado como sigue:

Artículo 123. "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

Apartado B. "Entre los Poderes de la Unión los gobiernos del Distrito y de los territorios federales y sus trabajadores y empleados".

Aparte del enunciado general, integraban el apartado "B" 14 fracciones que establecían las bases para la reglamentación del trabajo burocrático.

De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa, la adición pretendía incor-

porar a los trabajadores al servicio del estado al régimen de garantías constitucionales que señalaba la Constitución en su artículo 123, pero por la especialidad del trabajo al servicio del estado y las condiciones especiales en que se presta, resultaba necesario establecer un apartado específico.

De este apartado se derivó, como reglamentaria, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, que vino a regular a detalle esta especial forma de trabajo.

Situación Actual

De los antecedentes citados se puede desprender que no obstante las sucesivas reformas a los artículos constitucionales, particularmente el 123, en ninguna de ellas se tomó en cuenta la regulación de las relaciones laborales entre los gobiernos estatales y municipales y sus trabajadores.

Lo anterior no ha obstado, sin embargo, para que a la fecha la inmensa mayoría de los Estados hayan expedido y tengan vigentes ordenamientos legales que regulen estas relaciones de trabajo y que han recibido diversos nombres, ya sea como *Ley de Servicio Civil*, *Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado* o *Estatuto Jurídico*.

Pero justamente la existencia, por una parte, de esta legislación estatal burocrática expedida por las correspondientes Legislaturas de los Estados y la ausencia, por la otra, de una disposición constitucional que expresamente les faculte para legislar sobre el particular ha continuado manteniendo viva la discusión jurídica acerca, ya no de la constitucionalidad de las referidas leyes estatales puesto que, como señalábamos al inicio de nuestra intervención, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha encargado de disipar esa duda, sino de la necesidad social, jurídica y política de que la Constitución General de la República incorpore en alguno de sus superiores preceptos un enunciado general relativo a esta materia que, a su vez, sienta las bases para

la expedición de las correspondientes leyes burocráticas estatales (por llamarles genéricamente de algún modo) por parte de las Legislaturas de los Estados, con pleno apoyo constitucional y atendiendo a las necesidades particulares del cada Entidad Federativa.

Cabría mencionar aquí, que las Constituciones Locales generalmente no señalan en forma expresa bases para la expedición de las leyes que analizamos, con algunas excepciones como en el caso del Estado de Baja California cuya Constitución (expedida en el año de 1952) establece específicamente que "las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos estarán reguladas por la Ley del Servicio Civil que se sujetará a los siguientes principios". De donde deducimos que estas leyes han venido siendo expedidas y aplicadas más por tradición jurídica que por mandato constitucional ya no digamos federal, sino estatal.

Ahora bien, estas razones han llevado a que en diversos foros se hayan planteado propuestas de reformas al texto constitucional con el objetivo de que se dilucide el problema.

Se ha propuesto la reforma al artículo 123 constitucional en el sentido de que se adicione para que consigne expresamente los derechos y garantías mínimas para los trabajadores de la función pública en sus niveles estatal y municipal y que con esa base constitucional sea el propio Congreso de la Unión quien legisle en esta materia para toda la República.

Esta propuesta plantea el problema fundamental de respeto a las competencias derivadas del Pacto Federal, pues consideremos que el proponer que sea el Congreso de la Unión el que legisle en materias que afectan exclusivamente a los otros dos niveles de gobierno, contraría el espíritu del Federalismo que inspira nuestra Constitución Política, pues no parece correcto que el Congreso General sea quien legisle en una

materia que por propia naturaleza corresponde a los Estados, aparte de que el desigual desarrollo nacional a que nos enfrentamos en la realidad del país impediría que una sola legislación pudiese cubrir aspectos que se dan de forma muy diferente entre los diversos Estados de la República, cite-mos como ejemplo que hay Estados que cubren 60 días de gratificación de fin de año (los menos), mientras que otros apenas cubren el mínimo que se establece de 15 días.

Nosotros pensamos que en realidad la regulación de las relaciones entre los Estados y Municipios y sus trabajadores es una materia que cae dentro del ámbito del "régimen interior" a que se refieren los artículos 40 y 115 de nuestra Carta Magna.

En efecto, el artículo 40 constitucional establece que la República será representativa, democrática y federal, compuesta de "Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior". Por su parte, el artículo 115 señala que los Estados adoptarán "para su régimen interior" la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

Pero este concepto de "régimen interior" debe interpretarse no sólo en el sentido de forma de gobierno adoptado por los Estados miembros de la Federación, sino en el relativo a su propia organización interna. Por "régimen interior" debe entenderse la organización política y administrativa que adopten los Estados y evidentemente las relaciones que nacen con los empleados públicos son derivadas de la organización administrativa.

Los servidores públicos son empleados del Estado, pero, su relación nace en el momento en que sirven a una unidad administrativa independientemente del nivel jerárquico que ésta tenga. Esto es, la relación del empleado público con el Estado surge a partir de la organización administrativa y esta última no es concebida sino a partir de

la libertad y soberanía que la Constitución Federal reconoce a los Estados en todo lo relativo a su "régimen interior".

Lo mismo puede decirse respecto a los Municipios, puesto que el propio artículo 115 constitucional concibe ese "régimen interior" de las Entidades Federativas teniendo el Municipio Libre como base no sólo de su división territorial, sino de su organización política y administrativa, de tal suerte que las relaciones de los empleados públicos con los Ayuntamientos también surgen a partir de su organización administrativa.

Por las razones anteriores, creemos que la regulación de las relaciones entre los Estados y Municipios y sus servidores, es un problema que cae en el marco del "régimen interior" de los Estados y con esta perspectiva debe ser objeto de regulación constitucional a través de un enunciado general que permita apoyar la actividad legislativa que en esta materia han desarrollado y desarrollen en el futuro las legislaturas estatales.

Queda claro, en nuestro concepto, que es necesario incorporar al texto constitucional las bases de esta regulación y que ello debe concebirse en el marco de la más estricta justicia social a que tienen derecho,

indudablemente, los servidores públicos de los Estados y Municipios, pero con respeto absoluto a la libertad y soberanía que la Carta de Querétaro reconoce a las Entidades Federativas y en ejercicio de las cuales los Congresos de éstas habrán de legislar sobre el particular.

Por lo tanto, proponemos se reforme por adición el artículo 115 de la Constitución Política Federal con el objeto de que se incorporen las bases conforme a las cuales se apoye la legislación estatal sobre la materia a efecto de que, finalmente se dilucide el problema constitucional que aquí hemos tratado de abordar y que por generaciones ha originado debates legales con muy diversas conclusiones.

Así, la reforma por adición debe recaer en el artículo 115 porque es éste, superior precepto constitucional, el que establece las bases conforme a las cuales los Estados y Municipios habrán de organizarse internamente tanto en lo político como en lo administrativo, y porque, como lo hemos dejado asentado antes, sostenemos que la regulación de las relaciones entre los Gobiernos de los Estados y Municipios y sus servidores se ubica estrictamente en el ámbito relativo al "régimen interior" de los Estados de la Federación.