

NECESIDAD DE REFORMAR EL APARTADO "B" DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL PARA INCLUIR EN ÉL A LOS TRABAJADORES DE LOS GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES

Por José DÁVALOS

Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

SUMARIO: I. El artículo 123 y sus reformas. II. Ley Federal del Trabajo de 1931. III. Relaciones laborales del Estado con sus trabajadores. IV. Relaciones laborales entre los Gobiernos de los Estados, los Municipios y sus trabajadores. Conclusiones.

I. *El artículo 123 y sus reformas*

El proyecto de Constitución que Venustiano Carranza presentó al Congreso Constituyente de 1916, establecía en el artículo 73, fracción x, la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo.

El Constituyente de Querétaro decidió elevar al más alto rango jurídico los derechos de los trabajadores en el artículo 123 de la Constitución, pero se negó a otorgar al Congreso de la Unión, en forma exclusiva, la facultad de legislar sobre el trabajo y la hizo extensiva a las legislaturas de los Estados, con base en "la convicción de que contrariaba el sistema federal y el convencimiento de que las necesidades de las entidades federativas eran diversas y requerían una reglamentación diferente".¹

Un momento decisivo en la historia del Derecho del trabajo lo marca el artículo 123. Es el paso de más trascendencia dado por el país para satisfacer las demandas de la clase trabajadora. Es el punto de arranque de la lucha de los trabajadores para alcanzar una serie de beneficios en la contratación individual, en la colectiva y en el contrato ley. Es el amparo jurídico de los trabajadores para luchar como clase frente y contra los patrones.

El artículo 123, en la parte introductoria, estableció:

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, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo.

¹ DE LA CUEVA Mario. *El nuevo Derecho mexicano del trabajo*, México, 1972, p. 50.

De esta manera las legislaturas locales quedaron facultadas para expedir leyes del trabajo a partir de 1917.

El Estado de Veracruz fue el primero en la República en legislar en materia laboral. El 14 de enero de 1918 se expidió la ley del Trabajo, que fue complementada más tarde, el 18 de junio de 1924, por la ley de riesgos profesionales.

En su categoría de primera ley de Trabajo del continente, la de Veracruz reconoció la libertad sindical, el derecho de huelga, reguló el salario y en general asentó disposiciones que superaron las condiciones de los trabajadores. No incluyó a los trabajadores al servicio del gobierno del Estado y por tanto se les excluyó de los beneficios de esa legislación.

“El Congreso de la Unión no pudo legislar para el Distrito Federal y no porque hubieran faltado intentos y proyectos, sino más bien, porque siempre intervinieron consideraciones de orden político.”²

Como consecuencia de la facultad para legislar en materia laboral otorgada a las legislaturas de los Estados, se presentó en el campo del trabajo una gran cantidad de leyes que daban un tratamiento distinto a los trabajadores de cada entidad de la República. “Situación que implica la negación del pensamiento democrático de la igualdad de derechos y beneficios”.³ Por esta razón y por la importancia de cada industria, en el año 1929, siendo Presidente de la República el licenciado Emilio Portes Gil, se publicaron en el “Diario Oficial” del 6 de septiembre, las reformas constitucionales a la fracción x del artículo 73 y a la parte introductoria del artículo 123.

La reforma a la fracción x del artículo 73 fue en el sentido de establecer una jurisdicción federal laboral en las ramas de ferrocarriles, industria textil, industria minera, etcétera.

Con la reforma, el otro precepto constitucional citado quedó de este modo: “Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán . . .”

La reforma que se hizo al artículo 123 fue de vital importancia, porque estableció al artículo 123 fue de vital importancia, porque estableció que la legislación laboral sería unitaria y por tanto sólo podría ser expedida por el Congreso de la Unión, sin que las legislaturas de los Estados pudieran volver a legislar en materia de trabajo. De esta manera se presentó la necesidad de expedir la Ley Federal del Trabajo.

Quedaron sin efecto las leyes expedidas por las legislaturas de los Estados en virtud del artículo 14 transitorio de la Ley Federal del Trabajo de 1931 que decía: “Se derogan todas las leyes y decretos expedidos con anterioridad por las legislaturas de los Estados en materia de trabajo, y los expedi-

² DE LA CUEVA. *Derecho mexicano del trabajo*. p. 129.

³ DE LA CUEVA. *Nuevo Derecho del trabajo*. cit. p. 53.

dos por el Congreso de la Unión, en cuanto se opongan a la presente Ley".⁴

II. *Ley Federal del Trabajo de 1931*

Por virtud de las reformas que sufrió el artículo 123 en el año de 1929, se hizo posible que constitucionalmente se expidiera una Ley Federal del Trabajo, que tendría vigencia en toda la República.

Después de muchas discusiones y de proyectos rechazados, el 18 de agosto de 1931 fue promulgada la Ley Federal del Trabajo, no sin antes haber sido ampliamente modificado y debatido el proyecto original.

Esta Ley estableció en su artículo 1º "La presente Ley es de observancia general en toda la República y su aplicación corresponde a las autoridades federales y locales, en los casos y términos que la misma establece".

"Independientemente de los valores reales de la Ley de 1931, particularmente en relación con las condiciones mínimas que concedió a los trabajadores, su verdadera trascendencia debe encontrarse en tres instituciones: el sindicato, la contratación colectiva y el derecho de huelga que de la manera como fueron reglamentados y no obstante los vicios derivados de su aplicación práctica, han constituido el instrumento adecuado para una mejoría constante de una parte de la clase obrera."⁵

Tomando en cuenta que continuamente se había reformado la fracción x del artículo 73, para ampliar la competencia federal en determinadas ramas de la industria, se reformó este artículo en 1942 para crear, a nivel constitucional, una jurisdicción federal laboral, fracción que establece en su último párrafo: ". . . y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución".⁶

Ese mismo año se adicionó al artículo 123 la fracción xxxi, que señala los casos en que la aplicación de las leyes de trabajo corresponde, por excepción, a las autoridades federales, ya que la competencia de origen se entiende reservada a los Estados.

III. *Relaciones de trabajo del Estado con sus trabajadores*

En el proyecto que el Presidente Portes Gil presentó para la Ley Federal del Trabajo de 1931, destaca por su importancia el artículo tercero, que establecía:

Estarán sujetos a las disposiciones del presente Código todos los trabajadores y patrones, inclusive el Estado (la nación, los Estados y los Municipios), cuando tenga el carácter de patrono. Se considera que el Estado

⁴ Artículo 14 transitorio, Ley Federal del Trabajo de 1931.

⁵ DE BUEN, Néstor. *Derecho del trabajo*. México, 1974. p. 340.

⁶ Artículo 73, fracción x de la Constitución General de la República.

asume ese carácter cuando tiene a su cargo empresas o servicios que pueden ser desempeñados por particulares.⁷

No fue aceptado este artículo argumentando que, si bien era cierto que en muchos de los casos los trabajadores del Estado se encontraban colocados en idénticas condiciones a los trabajadores en general, el otorgarles todos los derechos que establecía el artículo 123 constitucional, podría traer como consecuencia la paralización de las actividades públicas del Estado.

Por esa razón la burocracia de los Estados quedó desamparada, toda vez que el artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo de 1931, estableció: “Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan.

En este precepto se omitió determinar qué órgano legislativo sería el facultado para expedir esas leyes del servicio civil, quedando por entonces, además la idea de que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores estaban encuadradas en el ámbito del Derecho administrativo, en virtud de que se consideraba inadmisibles la concepción de un Estado patrón, de tipo empresarial.

Los trabajadores al servicio del Estado no gozaban del beneficio de normas legales que garantizaran su estabilidad en el empleo y en consecuencia tampoco se tomaba en cuenta su condición y antigüedad.

Únicamente se invocaba como disposición aplicable a la clase burocrática y como protección de sus derechos, la garantía individual consignada en el artículo 5º Constitucional, en el sentido de que nadie podrá ser obligado a prestar sus servicios sin justa retribución y sin su pleno consentimiento. Esto es, nadie está obligado a prestar sus servicios, incluyendo al Estado, sin que exista el enlace consensual de voluntades y una justa retribución. Ese precepto ni con mucho alcance, amparaba los derechos del personal burocrático.⁸

Ante la situación en que se encontraban los trabajadores al servicio del Estado, es decir sin ninguna protección, ya que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación expresó en varias ejecutorias “que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo y por lo tanto, no gozaban de las prerrogativas del artículo 123 de la Constitución”⁹, se expidió en el año de 1934, un acuerdo sobre la organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, acuerdo que establece entre otros, los derechos de percepción de salarios, ascensos, días de descanso, vacaciones y una medida transitoria que consistió en un servicio civil por tiempo determinado. La vigencia de este acuerdo fue muy corta, en virtud

⁷ DE LA CUEVA. *Derecho mexicano del trabajo*, cit. tomo I, p. 140.

⁸ OLIVERA TORO, Jorge. *Manual de Derecho administrativo*. México, 1972, p. 340.

⁹ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho administrativo*. México, 1972, t. I. p. 340.

de su inconstitucionalidad, ya que "La Constitución previene la existencia de una ley y no de una disposición reglamentaria".¹⁰

Posteriormente, en el año de 1938, siendo Presidente de la República el general Lázaro Cárdenas, fue aprobado el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual tuvo como antecedente más importante el proyecto de Ley del Servicio Civil, redactado por el Partido Nacional Revolucionario en el año de 1935.

Con el estatuto mencionado, la burocracia quedó más protegida, ya que en él se reconocen sus derechos y antigüedad y se establece un tribunal para la resolución de sus controversias con el Estado.

En el año de 1947, el Congreso de la Unión aprobó el proyecto de reformas y adiciones al Estatuto, en virtud de los problemas que originaba su aplicación.

Finalmente, como el Estatuto y sus reformas fueron tachados de inconstitucionales, el 5 de diciembre de 1960, por iniciativa del licenciado Adolfo López Mateos, se adicionó al artículo 123 Constitucional el apartado "B", que contiene la declaración de los derechos sociales de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y de los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales, (convertidos en Estados estos últimos por Decreto publicado en el "Diario Oficial" de fecha 8 de octubre de 1974).

En la exposición de motivos para la inclusión del apartado "B" en el artículo 123, se señaló:

... Los trabajadores al servicio del Estado por diversas y conocidas circunstancias no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores . . .

Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de allí que deba ser siempre legalmente tutelado.

El 27 de diciembre de 1963, se publicó y promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Como consecuencia de la reforma, el texto original del artículo 123 se convirtió en el apartado "A", por lo que se refiere a los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y, de una manera general, a todo contrato

¹⁰ OLIVERA TORO. *Obra cit.* p. 341.

de trabajo. El apartado "B", con sus catorce fracciones, se refiere a los empleados de los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y los Territorios Federales y sus trabajadores. (Desaparecieron los Territorios Federales y pasaron a ser Estados.)

IV. *Relaciones laborales entre los Gobiernos de los Estados, los Municipios y sus trabajadores*

La primera cuestión que habremos de dilucidar en este punto, es si las relaciones de trabajo entre los Estados y municipios y sus trabajadores, son reglamentadas por el artículo 123 constitucional, o bien si dicho precepto constitucional no las incluye.

En principio pudiera estimarse que esas relaciones de trabajo, por su propia naturaleza jurídica, se encuentran reglamentadas por el apartado "B" del artículo 123 (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado). Pero analizando esta afirmación desde un punto de interpretación estrictamente jurídica, encontramos la primera negación, tomando en cuenta que la parte introductoria del apartado "B" claramente establece:

"Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo las cuales regirán:
... Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores".

Aún más, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece en su artículo primero:

"Artículo 1º La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal; de las instituciones que a continuación se enumeran . . ."

Como vemos, tanto el apartado "B" del artículo 123 constitucional, como su ley reglamentaria, no permiten expresamente su propia aplicación a los trabajadores al servicio de los Estados y municipios, toda vez que no es admisible establecer que dentro del concepto general "Poderes de la Unión" puedan encuadrarse esas relaciones de trabajo.

En consecuencia podemos afirmar que jurídicamente no es posible establecer que a los empleados de la burocracia local, incluyendo a los municipios, les sea aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, puesto que el apartado "B" se refiere en forma clara y específica a empleados federales, personal directamente dependiente de la administración pública centralizada.

"El Congreso de la Unión, se abstuvo —lo más probable en forma deliberada— de legislar respecto de las relaciones laborales existentes entre

los gobiernos de las entidades federativas y los trabajadores y empleados a su servicio".¹¹

Ahora bien, si como hemos visto, las relaciones de trabajo de la burocracia local no se rigen por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, lógicamente pensaríamos que por exclusión se rigen por lo preceptuado en el apartado "A", del artículo 123 y su ley reglamentaria.

Pero al llegar a este punto del planteamiento del problema, la cuestión adquiere el aspecto claro y preciso de un caso de interpretación legal, o si se quiere por ser más precisos, de interpretación constitucional. Ahora bien, la interpretación, sin duda, es una operación técnica que tiene como finalidad establecer el significado real de una norma o bien de una situación jurídica; en esa virtud, la interpretación en cuanto operación jurídica está limitada, estrictamente, por las reglas legales que existen al efecto; es decir por el Derecho positivo.¹²

Partiendo de esa interpretación constitucional del artículo 123, encontramos que el apartado "A" establece:

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

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de manera general, todo contrato de trabajo.

Se puede concluir que tampoco este apartado incluye la reglamentación laboral de los trabajadores al servicio de las entidades federativas y municipales; lo que es más, aun dentro de una interpretación general no puede admitirse que en el principio general de "todo contrato de trabajo" estén incluidas dichas relaciones. Es inconsistente la afirmación de que

hay bastantes razones para sostener esta última hipótesis como acertada, pues no cabe duda materialmente hablando, entre los Estados y los ayuntamientos el vínculo con sus trabajadores resulta de la subordinación y del salario que se otorga como contraprestación. Es decir, no cabe hablar de ninguna diferencia esencial en cuanto al contenido de dicha relación.¹³

El hecho mismo de que el artículo 123 constitucional contenga dos apartados, pone de manifiesto que el legislador no quiso equiparar, sino diferenciar, las relaciones de trabajo que se establecen entre el Estado y sus servidores y las de una empresa y sus trabajadores.

El artículo 123 hace una distinción precisa entre los trabajadores en general, comprendidos en el apartado "A" y los trabajadores al ser-

¹¹ NORIEGA CANTÚ, Alfonso. *VII Consideraciones generales*. (Se trata de un trabajo del maestro, sin título, inédito, sobre la cuestión que aquí se analiza).

¹² NORIEGA CANTÚ. *Trabajo cit.* p. 2.

¹³ TRUEBA OLIVARES, Eugenio. *El agravio en la ley*. Edición del Colegio de Abogados de la Ciudad de Guanajuato. p. 102.

vicio del Estado, comprendidos en el apartado "B", distinción tan esencial que fue necesario hacer un sistema normativo expreso y específico respecto del trabajo de estos últimos, teniendo en cuenta el legislador que cualitativamente se trataba de dos formas jurídicas, de dos relaciones de trabajo diferentes.

Por tanto, nuestro Derecho constitucional positivo —la Constitución Federal— distingue con absoluta claridad y reglamenta en forma separada y específica dos tipos o clases de relaciones de trabajo: en primer lugar, la relación laboral existente entre los obreros en general con sus patronos, por virtud del contrato de trabajo y, en segundo, la relación de servicio público existente entre el Estado —el poder público— y sus trabajadores y empleados.¹⁴

La afirmación de que las relaciones entre los servidores de los Estados y municipios quedan comprendidas en el apartado "A" del artículo 123, implica aceptar la antigua tesis del Estado-patrón, de acuerdo con la cual, el Estado debía conservar los mismos caracteres de la empresa privada. Nuestro sistema constitucional no permite la subsistencia de esta idea, ya que señala el predominio del interés general sobre cualquier otro interés particular.

No sólo la doctrina y la legislación han sido coincidentes en señalar que las relaciones entre el Estado y sus empleados son de muy diversa naturaleza jurídica a las relaciones de trabajo en general, también ha sido el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Veamos estas líneas de una tesis jurisprudencial citada por el maestro Serra Rojas:

Aun cuando es cierto que, en términos generales, existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, también lo es que esta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, tal como está previsto en nuestra Ley Laboral, puesto que ésta tiende esencialmente a regular las actividades del capital y del trabajo como factores de la producción, o sea, en funciones económicas, lo que no sucede tratándose del poder público y de sus empleados, atenta nuestra organización política y social, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen ningún fin económico, sino más bien un objetivo de control para convivencia de los componentes de la sociedad . . .¹⁵

El maestro Alberto Trueba Urbina hace esta afirmación: "Las relaciones entre la burocracia local, incluyendo a los empleados de los municipios, y los poderes públicos estatales y municipales se rigen por el Apartado A del Artículo 123".¹⁶

Argumenta, además, que así se explica que las autoridades de los Es-

¹⁴ NORIEGA CANTÚ. *Trabajo cit.* p. 5.

¹⁵ SERRA ROJAS. *Obra cit.* p. 398. Índice de Jurisprudencia 1917-1965, 4a. Sala. Tesis jurisprudencial, núm. 200 p. 187.

¹⁶ TRUEBA URBINA, Alberto. *Nuevo Derecho administrativo del trabajo*, t. I. p. 36.

tados, entre éstas los gobernadores, tengan facultad para aplicar la Ley Federal del Trabajo en todo lo no reservado por razón de la materia al Ejecutivo Federal.

Dicho sea con el respeto y gran aprecio que el autor profesa hacia el maestro Trueba Urbina: de esta tesis no pueden obtenerse bases para afirmar que las relaciones de trabajo que nos ocupan encuadren dentro del apartado "A" del artículo 123; si bien es cierto que por una parte sólo establece que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, también lo es que en esta fracción no se incluye expresamente la facultad de la Federación de regular las relaciones de trabajo entre los Estados y municipios y sus servidores.

En consecuencia no es lícito al intérprete de nuestra ley fundamental pretender que la relación de trabajo entre las autoridades estatales y sus trabajadores, que fue identificada por la Constitución como esencialmente diferente de la relación laboral de los trabajadores en general, quede comprendida o reglamentada por un conjunto normativo que tiene un fin propio y específico, es decir, por el apartado A del artículo 123.¹⁷

Si después de las reflexiones asentadas anteriormente puede afirmarse que la burocracia local no queda amparada bajo los supuestos del artículo 123 de la Constitución, en virtud de que el Congreso de la Unión no está facultado para reglamentar esas relaciones, ¿qué Ley ampara, pues, a los trabajadores de los municipios y entidades federativas?

Podemos afirmar que en el sistema jurídico actual, corresponde a las legislaturas locales expedir las leyes reglamentarias de las relaciones laborales entre las entidades federativas y los municipios y sus trabajadores.

Esta afirmación tiene su fundamento en las siguientes consideraciones:

1. Tomando en cuenta que la soberanía que sustenta la Federación es una soberanía que le han delegado las entidades federativas, en tanto que la soberanía de origen pertenece a ellas, y que las entidades federativas no han delegado expresamente a la Federación la facultad de legislar para la burocracia local, quiere decir que esa facultad ha quedado reservada a los Estados y por tanto, corresponde a las legislaturas locales expedir las leyes que reglamenten sus relaciones de trabajo con la burocracia local.

2. La facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional, se encuentra en la fracción x del artículo 73:

"Artículo 73. El Congreso de la Unión se encuentra facultado para:

"X . . . Expedir las leyes reglamentarias del artículo 123 de la Constitución . . ."

Como vemos, esta facultad del Congreso es limitativa y no enunciativa,

¹⁷ NORIEGA CANTÚ. *Trabajo cit.* p. 5.

ya que sólo podrá expedir leyes reglamentarias del artículo 123 y si, como se ha visto, dicho artículo no incluye en su texto a la burocracia local, quiere decir que el Congreso de la Unión no está facultado para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo de las personas que laboren al servicio de las entidades federativas y municipios. En este mismo sentido se ha orientado el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con la ejecutoria que se adjunta al presente trabajo como *ÚNICO ANEXO* y cuya importancia impone la necesidad de transcribirla.

3. Por otra parte, entre las limitaciones de los Estados establecidas en el artículo 117 de la Constitución, no se halla la de legislar para la burocracia local; por tanto, las entidades federativas están facultadas para expedir las leyes que regulen las relaciones de trabajo con sus servidores y las de los municipios con sus trabajadores. De acuerdo con este criterio, ninguno de los tribunales laborales establecidos será competente para resolver los conflictos laborales de este sector burocrático.

4. Desde un punto de vista jurídico y social, las entidades federativas, en uso de las facultades que por origen les corresponden, han expedido leyes del servicio civil o estatutos para reglamentar sus relaciones. Esto no quiere decir que los trabajadores que nos ocupan, al servicio de las entidades federativas y municipales, no estén vinculados por una relación laboral, pero ha de comprenderse que no necesariamente toda relación de trabajo debe quedar bajo los supuestos del artículo 123 constitucional. Sí existe dicha relación de trabajo, pero el amparo a dichos trabajadores es a través de las leyes que deben expedir las legislaturas locales.

5. Se propone reformar el apartado "B" del artículo 123 constitucional a fin de que al mismo nivel que las relaciones laborales del poder público federal, queden reguladas las de los servidores de los gobiernos de las entidades federativas y municipales. Así lo reclama un sentido elemental de justicia.

Podría decirse que esto implicaría un ataque al sistema federal mexicano. No es un argumento de peso. La vida del federalismo más que un problema de códigos es un problema económico.

La misma razón que tuvo para federalizar la legislación laboral de los trabajadores en general —la contradicción en la regulación de servicios en una misma materia— es la justificación que ahora demanda la federalización de la regulación de las relaciones laborales de los trabajadores de los Estados y municipios.

Si esto se hace, se pondrá fin, de una vez por todas, a esta grave injusticia: En la mayor parte de la República los trabajadores estatales y municipales realizan sus servicios sin ninguna ley que los proteja.

Por desgracia, cuando se han dado leyes del servicio civil, ha sido en condiciones de disparidad entre los trabajadores de una entidad federativa y otra, en virtud de los vaivenes de las condiciones políticas imperantes

en cada lugar y en un momento dado. Muchas veces la cecicia de quienes detentan el poder público, se desata sobre trabajadores indefensos que no saben o no tienen tribunales para exponer las injusticias de que son víctimas; en peor desamparo han quedado los trabajadores municipales.

Si no se toman medidas para resolver este conflicto, no está lejano el día en que la autoridad pública tenga tal vez a su peor enemigo, en estos trabajadores estatales y municipales que se saben ajenos a todo ordenamiento jurídico que los ampare y los haga sentirse seguros en algo que los seres humanos sentimos tan necesario como el agua que bebemos y el aire que respiramos: la estabilidad en la fuente de trabajo.

CONCLUSIONES

1. El Primer Jefe propuso al Constituyente de 1916-17, facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre el trabajo. El Constituyente de Querétaro otorgó esta facultad al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

2. Se produjeron contradicciones entre las leyes de los Estados al dar un tratamiento distinto a los trabajadores de cada entidad federativa. Por este motivo el 6 de septiembre de 1929 se reformaron los artículos constitucionales 73 fracción x y 123, para otorgar sólo al Congreso de la Unión la facultad de expedir la legislación del trabajo.

3. Ya federalizada la legislación laboral, el primer ordenamiento de este carácter fue la Ley del Trabajo del 18 de agosto de 1931. En el proyecto del Presidente Portes Gil se propuso sujetar dicho código al "Estado (la Nación, los Estados y los Municipios), cuando tenga el carácter de patrono. Se considera que el Estado asume ese carácter cuando tiene a su cargo empresas o servicios que pueden ser desempeñados por particulares". Proposición que no tuvo efecto. Quedó el artículo segundo que textualmente decía: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan".

4. El Presidente Cárdenas, para beneficio de la burocracia federal, en 1938 expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. En el año de 1947 se hicieron varias reformas y adiciones a este Estatuto. El 5 de diciembre de 1960 se adicionó al artículo 123 constitucional el apartado "B", que contiene la declaración de los derechos sociales, pero sólo de la burocracia federal, es decir de los trabajadores de la Federación, del Distrito y de los Territorios Federales (que han desaparecido para pasar a ser Estados). La ley reglamentaria de este apartado se promulgó el 27 de diciembre de 1963. Se dejó al margen a los trabajadores de los gobiernos de los Estados y de los municipios.

5. El artículo 123 constitucional no incluye las relaciones entre los Estados y municipios y sus trabajadores. En el concepto general "poderes

de la Unión”, del apartado “B”, no pueden encuadrarse esas relaciones laborales. El Congreso de la Unión, por ahora, carece de facultades para legislar sobre la burocracia local. Tampoco están incluidas dichas relaciones en el apartado “A”, pues el hecho mismo de que el artículo 123 tenga dos apartados, pone de manifiesto que el legislador no quiso equiparar, sino diferenciar, las relaciones de trabajo que se establecen entre el Estado y sus servidores y las de una empresa y sus trabajadores. La legislación, la doctrina y la jurisprudencia han sido coincidentes en señalar la diferencia de la naturaleza de las relaciones entre el Estado y sus empleados y las relaciones de trabajo en general.

6. Las entidades federativas se han reservado la facultad de legislar para la burocracia local, puesto que el Congreso únicamente tiene facultades para expedir leyes reglamentarias del Artículo 123. Las relaciones laborales de los servidores de los municipios y de los Estados, hasta ahora se entiende que deben estar amparados por las leyes que expidan las legislaturas locales.

7. En virtud de que hasta ahora en muy pocos Estados se han expedido leyes para regular las relaciones de sus trabajadores y de los municipios porque las leyes del servicio civil que se han expedido han resultado de muy poco o casi nulo beneficio para sus destinatarios, porque se vuelve al mismo error de regular de modo distinto a los trabajadores de las diversas entidades federativas, error que se corrigió con la federalización de la legislación laboral de 1929, porque después de 57 años de haber quedado consagrados en la Constitución los derechos de los trabajadores, una gran mayoría de los trabajadores de los Estados y de los municipios no tienen normas tutelares en sus relaciones laborales y porque esos trabajadores carecen de tribunales a los cuales acudir a impetrar justicia, es urgente reformar el apartado “B” del artículo 123 constitucional a fin de que al mismo nivel que las relaciones laborales del poder público federal, queden reguladas las de los servidores de los gobiernos de las entidades federativas y municipales. De esta manera se acabará de una vez por todas, una grave injusticia.

Si no se toman medidas para resolver este problema, la autoridad tendrá en sus servidores a sus más enconados enemigos que se saben ajenos a todo ordenamiento jurídico que los ampare y los haga sentirse seguros en algo que los humanos sentimos tan necesario como el agua que bebemos y el aire que respiramos: la estabilidad en la fuente de trabajo.

ÚNICO ANEXO

“Trabajadores al servicio del Estado, competencia de los congresos locales para legislar en materia de. (Ley del servicio civil del Estado de Nuevo León).

De acuerdo con el sistema en materia de distribución de poderes entre las autoridades de la Federación y la de los Estados, rige la regla general de que aquellos poderes que no están reservados a los primeros, se entiende que corresponde a los segundos. Esta regla está contenida en el artículo 124 constitucional, y según el artículo 73, fracción x de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene, entre otras facultades, la de “expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 constitucional”. Como se ve, la facultad concedida al Congreso Federal en este precepto, se halla íntimamente relacionada con las bases consagradas en el artículo 123 constitucional; sólo acudiendo a tales bases, se puede encontrar el justo alcance de la citada atribución concedida por la fracción x. Ahora bien, el artículo 123 constitucional contiene dos grandes apartados: En el apartado “A”, establece que el Congreso de la Unión debe expedir leyes sobre el trabajo que regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y, de una manera general, en todo contrato de trabajo, conforme a las bases que enumera en sus diversas fracciones de dicho apartado; y en el apartado “B” establece que el Congreso Federal debe expedir leyes sobre el trabajo que regirán entre los poderes de la Unión, Gobiernos del Distrito Federal y Territorios, con sus trabajadores, respetando las bases que en este aspecto impone. Este precepto, pues, distingue perfectamente dos tipos o clases de relaciones: En primer lugar, la relación laboral existente entre los obreros en general con sus patrones, por virtud del contrato de trabajo; para legislar sobre este punto, el Congreso Federal no ve restringida su facultad a ninguna entidad federativa en particular, por lo que sus respectivos ordenamientos tendrán vigencia ordinariamente en toda la República; en segundo lugar, la relación de servicio público existente entre el Estado y sus empleados públicos; para legislar sobre esta clase de relaciones, el Congreso de la Unión sí tiene una importante restricción, ya que sólo tiene facultades exclusivas para expedir ordenamientos reglamentarios de las relaciones entre la Federación, Distrito y Territorios Federales por una parte, y sus empleados públicos por la otra, pero queda fuera de sus atribuciones legislar sobre vínculos de servicio público existente entre los Estados de la Federación y sus respectivos empleados o sea, que para el artículo 123 constitucional, no debe identificarse la relación laboral existente entre un obrero y su patrono y de la existente entre empleados públicos y el Estado al que sirven. La distinción entre ambos es punto de coincidencia de la doctrina, la legislación y en igual sentido se ha orientado la Jurisprudencia de la Suprema Corte. Por ello resulta inaceptable que

cuando en el apartado "A" del artículo 123 constitucional, se otorgan facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de contrato de trabajo, se entiende incluida también la facultad de legislar sobre las relaciones entre el Estado y empleados públicos; en este aspecto, se repite: el Congreso Federal sólo tiene facultades exclusivas para expedir leyes reglamentarias de los vínculos existentes entre el Gobierno Federal y sus empleados, mas no para legislar sobre las relaciones entre los Estados de la Federación y sus respectivos servidores públicos, de manera que al carecer de facultades en este último punto debe entenderse que conforme al artículo 124 constitucional ya mencionado, tales atribuciones corresponden a los Congresos Locales dentro de sus respectivos límites territoriales.

Amparo en revisión 258/67. Sindicato de Trabajadores del Hospital Infantil de Monterrey. 4 de marzo de 1969. Unanimidad de 6 votos. Ponente. Ernesto Aguilar Álvarez. Resuelto por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Volumen 3. Séptima época.