

654
2er

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



**REGIMEN JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL
SERVICIO DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS
Y DE LOS MUNICIPIOS**



**FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
FIDEL ANGEL PEREZ SANCHEZ

**Asesoría de Tesis: Dr. Miguel Acosta Romero
Lic. Eduardo Galindo Becerra**



México, D. F.

1987



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

Pág.

CAPITULO PRIMERO.- RELATO DE LAS CONDICIONES DE
TRABAJO HASTA ANTES DE LA RE
FORMA CONSTITUCIONAL DE 1960

- 1.- Antecedentes Constitucionales e históricos del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1
- 2.- Reseña laboral de 1934
- 3.- Estatuto de los Trabajadores al Servicio - de los Poderes de la Unión
- 4.- Iniciativa de adiciones a la Constitución del General Manuel Avila Camacho

CAPITULO SEGUNDO.- EL ARTICULO 123 DE LA CONSTI
TUCION FEDERAL Y SUS LEYES -
REGLAMENTARIAS

- 1.- El apartado A del Artículo 123 Constitucio
nal 18
- 2.- Apartado B del Artículo 123 Constitucional y la relación laboral que rige
- 3.- Régimen de la Ley Federal para los Trabaja
dores al Servicio del Estado
- 4.- Doctrinas relativas a la Ley Laboral

CAPITULO TERCERO.- RELACION LABORAL DE LOS ESTA
DOS Y MUNICIPIOS CON SUS SER
VIDORES PUBLICOS

- 1.- Constituciones locales que contemplan la - 42
materia laboral
- 2.- Leyes locales que regulan a los Trabajado
res al Servicio de los Gobiernos de las En
tidades Federativas
- 3.- Problemática del Apartado A y del Apartado
B del Artículo 123 Constitucional
- 4.- Trabajadores al Servicio de los Poderes de

la Unión, Trabajadores de los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios

- 5.- *Artículos 123 Apartado B y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

CAPITULO CUARTO.- REGIMEN JURIDICO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS Y DE LOS AYUNTAMIENTOS

- 1.- *¿A quién corresponde legislar en materia laboral entre los Gobiernos de las Entidades Federativas, los Municipios y sus servidores públicos?*
- 2.- *Adición de la fracción IX al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*
- 3.- *Normas legales básicas del régimen jurídico de los Servidores Públicos de los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Ayuntamientos*

84

CONCLUSIONES

CAPITULO PRIMERO

RELATO DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO HASTA ANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1980

- 1.- Antecedentes Constitucionales e Históricos del -
Artículo 123 de la Constitución Política de los Es-
tados Unidos Mexicanos
- 2.- Reseña Laboral de 1934
- 3.- Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los -
Poderes de la Unión
- 4.- Iniciativa de Adiciones a la Constitución del Gene-
ral Manuel Avila Camacho

CAPITULO PRIMERO.

RELATO DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO HASTA ANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1960

1.- Antecedentes Constitucionales e históricos del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La información histórica que expongo es sencilla en razón a que la reglamentación que se ha hecho en México sobre los Trabajadores de los Gobiernos de las Entidades Federativas, es muy pobre.

No obstante tantos años han transcurrido no se ha resuelto el problema en su aspecto esencial.

Desde la Epoca Precolombina, la Administración Pública que existió, requería del auxilio de los Servidores Públicos para su mejor desempeño.

El Emperador Azteca era ayudado en sus funciones Administrativas por el Cihuacoatl, que administraba la Hacienda y la Justicia; además era el Jefe de los Sacerdotes, reemplazaba al Emperador en su ausencia, asumía el mando del Ejercito Tenochca cuando el Emperador ejercía el mando general de los Ejercitos aliados.

En la Epoca Colonial el Conquistador transplanta a nuestro país sus formas de vida, desde la Política hasta la Espiritual. Así, políticamente nos fue impuesta la estructura Monárquica, ya que el Virrey no era sino la prolongación de la autoridad del Rey de España, que sólo se encontraba limitado por las Leyes que el mismo Soberano dictaba, sin embargo, el Virrey tenía gran participación en la designación de los altos funcionarios del Tesoro, Jefes Militares, Gobernadores, y otros de menor jerarquía.

El Consejo de Indias, Supremo Tribunal, conocía todo lo referente al Gobierno de las Colonias, tanto -

en lo Civil, Militar y Religioso, como en lo Criminal, - Comercial, Industrial, Marítimo y Terrestre. Recomendaba a la Corona las personas que debían ocupar los más altos puestos públicos, y religiosos en sus domicilios; su autoridad regía sobre la del Virrey, la de los Arzobispos y sobre la de la Audiencia. No sólo constituía un Tribunal inapelable sino que ejercía además, funciones de Legislador. (1)

Una Ley del 8 de Junio de 1813 autorizó "a todos los hombre avecindados en las ciudades del Reyno, a establecer libremente las fábricas y oficios que - estimaran conveniente sin necesidad de licencia o de ingresar a un gremio". (2)

Al consumarse la Independencia Política de nuestro país, en 1821, surge el deseo de un cambio en las estructuras del Poder Político y por tanto de la Administración Pública.

La situación política, jurídica y económica, era inestable. Constituciones Federalistas y Centralistas, asonadas innumerables, golpes de Estado sin - cuento, guerras intestinas y guerras con el exterior, -- tralan como consecuencia la falta de reglamentación específica para los servidores públicos.

El Siglo XIX Mexicano, no conoció del Derecho del Trabajo, a pesar del pensamiento de Morelos, - pues en su primera mitad continúa aplicándose las "Leyes de Indias", las "Siete Partidas", la "Novísima Recopilación", etc., ya que la Constitución de Apatzingan no llegó a estar vigente. La Constitución de 1824 y la de 1836 no establecieron normas de Derecho del Trabajo.

El estatuto provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de Abril - de 1865, en su Artículo 79 dice lo siguiente: "Todos los

empleados y funcionarios públicos tomarán posesión de sus cargos compareciendo ante la Autoridad que deba darle conforme a la Ley. La autoridad los interpretará en estos términos: ¿aceptáis el empleo (aquí su determinación) que se os ha confiado con los deberes y atribuciones que le corresponde? La respuesta para quedar en posesión deberá ser: "acepto". En seguida la autoridad pronunciará esta fórmula: "Queda N. en posesión del empleo de ... y responsable desde ahora á su fiel y exacto desempeño".

La forma de contratar a los Servidores Públicos se manifiesta un tanto seremonial, no se contrata por escrito, fue más bien oral.

El decreto que concede facilidades a la inmigración extranjera expedida por Maximiliano el 5 de Septiembre de 1865 en su Artículo 60, reglamenta en algunos incisos, la relación operario patrón, los Derechos y Obligaciones de ambos. En uno de los incisos concernientes a tal Artículo, establece que en caso de deserción, el operario aprehendido será destinado sin sueldo alguno a los trabajos públicos, hasta que el patrón se presente a reclamarle.

Mejor intervención en el problema tuvo Maximiliano, pues el Estatuto provisional del Imperio en el Capítulo de las Garantías Individuales estableció que nadie estaba obligado a prestar sus servicios sino temporalmente, y el 1° de Noviembre de 1865 expidió la "Ley del Trabajo del Imperio", en donde ya se reglamenta la Jornada de trabajo, el descanso hebdomedario, el pago del salario en efectivo, etc. El Archiduque nombra una comisión revisora para el proyecto que Justo Sierra había elaborado para Código Civil, que le pidiera a Don Benito Juárez; de ese proyecto se publican los dos primeros libros, cae Maximiliano y se nombra una nueva comisión revisora que con algunas modificaciones promulga en

1870 el Código Civil para el Distrito Federal y la Baja California. (3).

En dicho Código Civil, el mandato, el ejercicio de las profesiones y el contrato de trabajo formaron un sólo Título, pero la condición de los trabajadores no causa mejoras importantes.

En 1904 la Legislatura del Estado de México, a solicitud del Gobernador Vicente Villada, dictó una Ley que declaró que en los casos de riesgo de trabajo, el patrono, tenía la obligación de prestar la atención médica y pagar un salario de hasta por tres meses a la víctima.

El Laudo Presidencial, dictado por Porfirio Díaz, para resolver los problemas laborales de los trabajadores textiles de Puebla y Tlaxcala fechado el 18 de Enero de 1907, estipula en su Artículo 2° la manera de pago del salario según la clase de trabajadores. En la fracción II de dicho Artículo dice que los demás trabajadores de las fábricas no comprendidos en la fracción anterior, incluyendo a los maestros, cabos, etc., serán pagados según los convenios que celebren con los administradores respectivos.

La Revolución, movimiento realizado por un profundo carácter agrario, plasmó las Garantías sociales a través del Artículo 123 de la Constitución de 1917 cuyo antecedente lo encontramos en el mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechado en la Ciudad de Querétaro el 1° de Diciembre de 1916:

Artículo 5° del Proyecto. - Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la Autoridad Judicial.

En cuanto a los Servidores Públicos sólo podrán ser obligados, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, el de los jurados

y los cargos de elección popular, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato pacto ó convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irreparable sacrificio de la Libertad del Hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación ó de voto religioso. La ley, en consecuencia no reconoce órdenes monásticas ni puede permitir su establecimiento cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse.

Tampoco puede admitirse convenio en el que el hombre pacte su proscripción o destierro o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria ó comercio.

El contrato de trabajo, sólo obligará a prestar el servicio convenido por el período que no exceda de un año, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los Derechos Políticos y Civiles. (4)

El movimiento correspondió a los hombres que militaban al lado de Don Venustiano Carranza; es de notar que el Primer Jefe no tuvo la intención de incluir un Título sobre trabajo en la Constitución, sino la de promulgar una Ley sobre trabajo. Incluso se llegó a formular un proyecto de Ley del Trabajo, según relata el Ing. Palavicini, en una junta el 12 de Diciembre de 1914 en Orizaba. (5)

Podemos decir hasta aquí, que a pesar de que los Servidores Públicos existieron en la época precolumbina y en la Colonia, carecieron de Derecho escrito que en forma aislada los reglamentara, no obstante hubieron indicios legales que muestran que la materia del trabajo no pasó desapercibida.

2.- Reseña Laboral de 1934

La Constitución en su texto original de 1917 no previó la regulación de la relación de trabajo, entre el Estado y sus Servidores; es más, el Artículo 123 prevenía que el Congreso de la Unión, y las Legislaturas de los Estados, podían legislar en materia del trabajo, sin embargo, la reforma del Artículo 73 Fracc. X (D.O.F. del 6 de Septiembre de 1929) y el Artículo 123 de la Constitución Federal, reserva al Congreso de la Unión la materia del Trabajo Ordinario, entre los patronos que llamaremos comunes y sus trabajadores.

En 1920 se intentó crear una "Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo", también sin resultado.

La Ley Federal del Trabajo, no incluía a los Trabajadores al Servicio del Estado en sus disposiciones pues dispuesto en su Artículo 2° que los funcionarios y empleados en sus relaciones con el Estado debía regirse por Leyes del Servicio Civil.

La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fué en el sentido que se excluiera a los Servidores Públicos de las prestaciones del Artículo 123 Constitucional, ya que fué creado para buscar un equilibrio entre el Capital y el Trabajo como factores de la producción, circunstancia que no concurre en el caso de las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen.

Los Artículos 108 al 113 de la Constitución, señala las bases sobre las cuales se podrá responsabilizar a los altos funcionarios de la Federación por la comisión de Delitos, ya sean Oficiales o del Fuero común, y establecen lo que se ha denominado (Juicio Político) ante las Cámaras.

A partir de la Revolución empieza a tomar forma en México una gran inquietud burocrática ante los frecuentes cambios de Gobierno, que traían consigo desplazamientos, a veces en masa, de empleados públicos. El movimiento obrero de defensa de los Derechos de trabajo, frente al capital, la expedición de leyes protectoras de la clase asalariada, en comparación con la cuál el Empleado Público aparecía en completo desamparo no obstante la similitud de hecho, pues no puede negarse que el servidor del Gobierno es en cierto modo un asalariado; la gran amplitud y profundidad, la divulgación de los estudios y discusiones que en Europa se desarrollaron sobre el problema de las relaciones entre el Estado y sus Servidores; todo esto se fue concentrando en un movimiento ideológico, en favor del empleado público hasta culminar, durante el Gobierno del General Abelardo Rodríguez, en el "Acuerdo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil" que es el antecedente inmediato al Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de la Unión.

Dicho Acuerdo es del 9 de Abril de 1934 y en el mismo se especifica que entraría en vigor el 30 de Noviembre del mismo año en que concluyó el Gobierno del General Rodríguez.

No obstante el carácter transitorio de ese ordenamiento, sus omisiones notorias y sus defectos tiene extraordinaria importancia porque marca el primer paso serio, definitivo, de los Gobiernos de México, en esta cuestión trascendental. (6)

El Acuerdo Presidencial estableció el Servicio Civil por tiempo determinado el 12 de Abril del propio año en el Diario Oficial de la Federación con el nombre de Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, (7)

Es aquí donde aparece el primer antecedente Jurídico de los Servidores Públicos que por su Título no se equipara a la relación de trabajo Estado-Servidor Público, sino más bien lo excluye de lo militar - llamandolo Servicio Civil.

3.- Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Hasta la expedición del Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el 5 de Diciembre de 1938 el Régimen de la función pública o sea el régimen de la relación entre el Estado y sus Servidores, no llegó a definirse legalmente salvo algunos casos especialmente reglamantados. (8)

Ciertamente el Artículo 5º Constitucional indicó la necesidad del concurso de voluntades para crear la relación del Servicio ya que como antes se dijo, estableció "Que nadie puede estar obligado a prestar trabajos personales... sin su pleno consentimiento", pero sólo algunos preceptos de la Constitución hacían referencia a la relación de que se trata.

Así las fracciones II, III, y IV del Artículo 89 Constitucional favorecieron al Presidente de la República para nombrar libremente a los Secretarios del Despacho, el Procurador General de la República, el Gobernador del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la propia Constitución o en las propias leyes; para nombrar con aprobación del Senado los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, Oficiales Mayores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

Otras disposiciones previenen que los mexicanos deben ser preferidos en igualdad de condiciones, a los extranjeros, cuando no sea indispensable la calidad de ciudadanos (Art. 32) ; ue los Secretarios del Despacho deban ser Ciudadanos Mexicanos por Nacimiento, estar en el ejercicio de sus facultades y tener treinta años cumplidos (Art. 91) y que el Procurador General de la República deba tener las mismas cualidades requeridas por la Ley -

para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia (Art 97 y 102).

Finalmente la Suprema Corte declaró - en varias ocasiones que los Empleados públicos no están ligados con el Estado por un Contrato de Trabajo y que por lo tanto, no gozan de las prerrogativas que para los trabajadores consigna el Artículo 123 de la Constitución, ya que ésta "Tendió a buscar un equilibrio entre el Capital y el Trabajo, como factores de la producción, circunstancia que no ocurre en el caso de las relaciones que median entre el Poder Público y los Empleados que de Él dependen. (9)

Se llegó a pensar que dentro de la facultad discrecional del Ejecutivo para nombrar y remover libremente a sus empleados, sólo concede facultad discrecional absoluta para ese nombramiento y esa remoción respecto de los altos funcionarios públicos pero respecto a los demás empleados la facultad de nombrar y remover libremente se otorga siempre que el nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las Leyes.

Tal parece que la propia Constitución hace una distinción tajante entre altos funcionarios empleados y servidores públicos, lo que nos da la pauta para señalar a que clase de Servidores públicos habremos de tratar en este trabajo, es decir, a los Servidores Públicos de una Entidad Federativa o de un Ayuntamiento Constitucional, que hasta ese entonces la Constitución, los dejó al margen, sin decir que Ley los regiría, y no mencionándolos no podríamos distinguirlos.

Toda esta imprecisión concluyó al haber sido expedido el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, en el que se definen el régimen al que se sujetan los empleados públicos, (10)

El Estatuto fue promulgado por el Presidente Lázaro Cárdenas y en su Artículo 1° señala que es una Ley de observancia general para todas las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y Territorios y para todos los Trabajadores al Servicio de unos y otras. Así mismo determinó la relación jurídica de trabajo reconocida -- por la Ley, establecida, para todos los efectos legales entre los trabajadores federales y los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incluyendo a los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales, representado por sus titulares respectivos. (Art. 3°)

Dividió a los Trabajadores Federales en dos grupos, de Base y de Confianza, determinando y excluyendo a los segundos. (Art. 4° y 5°)

Este Estatuto fue sustituido en 1941 -- por el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado por el Presidente Manuel Avila Camacho debido a las exigencias de los burocratas; las garantías que hasta entonces habían sido leyes de carácter ordinario, se consagraron como leyes -- constitucionales para más tarde reformar el Art. 123 -- adicionando el apartado "B". (11 y 12)

Antes de que entrara en vigor el Estatuto, en la prensa diaria de la República se publicaron -- numerosos artículos y estudios en los que se pusieron -- de relieve los inconvenientes que ofrecen el considerar a los Empleados Públicos en la misma situación jurídica de los obreros, para concederles el Derecho a la Sindicalización y a la Huelga. En realidad el punto fue de batido libremente y aún en la Cámara de Diputados encontró fuertes oposiciones que parecían resolverse en contra del Estatuto enviado por el Ejecutivo; pero si bien es cierto que la Administración se caracterizó por el --

respeto a la libertad de pensamiento, también se caracterizó por la absoluta desestimación de la opinión pública.

Se admitía la expresión de críticas, pero no eran tomadas en cuenta. En caso alguno se llegó a rectificar el criterio oficial que era tenido por infalible y ante el cual se inclinaron todos los órganos del Gobierno como ante más ferrea dictadura.

Es así como la Legislación Federal contó con la vigencia de un Estatuto, con una Ley más, contraria a la realidad social, no obstante significó un progreso social, un mejoramiento indiscutible en la situación del Empleado Público que se encontró a merced de los cambios políticos, y ahora, gracias al Estatuto, ha conseguido su estabilidad y otros derechos que en justicia le corresponden. (13)

Señalaba el Artículo 9° que los "Trabajadores Federales prestaran siempre sus servicios, mediante nombramiento expedido por la persona que estuviere facultada legalmente para hacerlo, excepto cuando se trate de trabajadores temporales para obra o por tiempo determinado en cuyo caso el nombramiento será substituído por la lista de raya correspondiente".

Así mismo el Artículo 10° señaló la estabilidad del servidor público: "Tendrán capacidad legal para aceptar un nombramiento de trabajadores federales, para percibir el sueldo correspondiente y para ejercitar las acciones derivadas de la presente Ley, los menores de edad, de uno u otro sexo, que tengan más de dieciseis años".

4.- *Iniciativa de Adicciones a la Constitución del General Manuel Avila-Camacho.*

El Derecho de huelga que consigna el estatuto (Art. 66), así como algunos otros derechos pueden llegar a constituir una amenaza con fines políticos en contra de un funcionario en desgracia manejado por una fuerza extraña, nunca con fines genuinos de defensa en beneficio de los servidores públicos.

Son fuentes de agitación y arma poderosa para los líderes dentro de las oficinas públicas usadas en defensa de sus propios intereses, ante los Jefes Temerarios de suscitar escándalos que puedan costarles el puesto, a menos que se sientan con el poder necesario para hacer frente al Sindicato de Burocratas. En todo caso de agitaciones y amagos de huelga, redundan en menoscabo de los servicios públicos. El malestar social, por éste motivo, se hizo de tal modo evidente, que apenas iniciado el Gobierno del General Manuel Avila Camacho, se manifestó de nuevo en la prensa, y en el seno de la Cámara de Diputados y Senadores una fuerte corriente de opinión en el sentido de abolir el Estatuto Jurídico para dictar una Ley del Servicio Civil, por las mismas finalidades, pero sin los destinos que aquel contiene.

Esta corriente de opinión no era como la suscitada antes de la expedición del Estatuto y a raíz de haberse expedido, puramente técnica, sino que estaba expedido en la experiencia, puesto que ya se había sufrido la vigencia del Estatuto durante más de dos años,

El Proyecto del Ordenamiento citado, que fue enviado al Ejecutivo, que conservó Derechos sindicales y de huelga, tuvo variantes no fundamentales.

La exposición de motivos del Estatuto, indicaron sus puntos centrales:

- a).- La necesidad de formar en parte, la Ley anterior porque su aplicación "ha señalado los defectos de - que adolece, demostrado en la práctica que alguna de - sus normas rebasan los límites de la conveniencia ge - neral, o comprobado que ciertos aspectos no fueron re - gulados con la precisión necesaria".
- b).- La determinación más exacta de los empleados de confianza.
- c).- La conclusión más amplia del estatuto de ciertos grupos de servidores del Estado que por la naturaleza misma de sus funciones no deben estar comprendidos en él.
- d).- El perfeccionamiento del sistema de escalafones-
- e).- La competencia como punto básico de todo ascenso
- f).- Libre del Derecho de ejercicio de asociación
- g).- Previa calificación de la legalidad de la huelga para que sea procedente.
- h).- Clara delimitación de las Jurisdicciones entre el Estado y la Ley de Responsabilidades .
- i).- Abreviaciones en los Procedimientos para resolver los conflictos entre el Estado y sus servidores.

En la exposición de motivos en su Ar - tículo 3° se establecía que estarían sujetos a las dis - posiciones de ese Código que por la naturaleza del -

servicio no afectaba la vida del Estado, por lo que esos trabajadores, estaban colocados en situación semejante a los trabajadores de las empresas privadas.

Hasta aquí hemos encontrado a los Servidores públicos, desde el punto de vista jurídico en nuestra legislación mexicana, y que va a dejar una base importante para su protección.

Reseña bibliográfica del Capítulo Primero

- (1) López Gallo, Manuel. *Economía y Política en la Historia de México*. Ed. El Caballito. 1a. Edición, México 1965. Pág. 38
- (2) De la Cueva, Mario. *Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. Ed. Porrúa, S. A., México 1978. Pág. 42
- (3) Margadant, Guillermo F. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*. Ed. Esfinge, S. A., México 1978. Pág. 142 y ss.
- (4) *Derechos del Pueblo Mexicano/ México a través de sus Constituciones*. T. VIII, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, Págs. 614 y ss.
- (5) De la Cueva, Mario. *Derecho Mexicano del Trabajo*. Ed. Porrúa, S. A., México 1967. Pág. 117
- (6) Mendieta y Nuñez, Lucio. *La Administración Pública en México*. Ed. UNAM, México 1942. Pág. 150 y 151
- (7) D. O. F. del 14 de Abril de 1934
- (8) D. O. F. del 5 de Diciembre de 1938
- (9) *Semanario Judicial de la Federación*. T. XXV. Pág. 918
- (10) D. O. F. del 5 de Diciembre de 1938
- (11) D. O. F. del 4 de Abril de 1941
- (12) D. O. F. del 21 de Octubre de 1960
- (13) Mendieta y Nuñez, Lucio. *Ob. Cit.* Pág. 169

CAPITULO SEGUNDO

EL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION FEDERAL Y SUS LEYES REGLAMENTARIAS

- 1.- *El apartado A del Artículo 123 Constitucional*
- 2.- *Apartado B del artículo 123 Constitucional y la relación laboral que rige.*
- 3.- *Régimen de la Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado*
- 4.- *Doctrinas relativas a la Ley laboral.*

CAPITULO SEGUNDO

EL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION FEDERAL Y SUS LEYES REGLAMENTARIAS.

1.- El Apartado "A" del Artículo 123 - Constitucional

Nació como un Derecho nuevo, creado de nuevos ideales y nuevos valores. En el Derecho del Trabajo, la Justicia dejó de ser una fórmula fría, aplicada a las relaciones externas entre los hombres y se convirtió en la manifestación de las necesidades y de los anhelos del hombre que entrega su energía de trabajo al reino de la economía.

El Derecho del Trabajo de la Revolución Social Mexicana quiso ser el mensajero y el heraldo de un mundo nuevo, en el que el trabajador sería elevado a la categoría de persona, en la realidad de la vida social.

El 15 de Julio de 1914, el General Victoriano Huerta, abandonó el Poder cediendo el triunfo de la Revolución. Casi inmediatamente después los Jefes de las Tropas Constitucionalistas indicaron la creación del Derecho del Trabajo; El 8 de Agosto, se decretó en Aguas calientes, la reducción de la Jornada de trabajo a 9 horas, se impuso el descanso semanal y se prohibió la reducción de los salarios..

El 15 de Septiembre de Ese año, se dictó en San Luis Potosí un Decreto fijando los Salarios Mínimos, Cuatro días más tarde se fijaron en el Estado de Tabasco los Salarios Mínimos, se redujo a ocho horas la jornada de trabajo, y se cancelaron las deudas de los campesinos.

Mayor importancia tuvo el movimiento

creador del Derecho del Trabajo en los Estados de Jalisco y Veracruz: En el primero de ellos, Manuel M. Dieguez expidió un Decreto sobre la Jornada de Trabajo, descanso semanal obligatorio, y vacaciones; El siete de Octubre, Aguirre Berlanga, publicó el Decreto que merece el Título de primera Ley del Trabajo de la Revolución Constitucionalista, substituyendo el del 18 de Diciembre de 1915: Jornada de trabajo de nueve horas, prohibición de trabajo para los menores de nueve años, Salario Mínimo en el campo y en la Ciudad, Protección del Salario, reglamentación del Trabajo a Destajo, aceptación de la Teoría del riesgo profesional y la creación de la Junta de Conciliación y Arbitraje, El cuatro de Octubre de 1914 se impuso el Descanso Semanal en el Estado de Veracruz, y el 19 del mismo mes, Cándido Aguilar expidió la Ley. [1]

En el año de 1915 el General Salvador Alvarado se propuso reformar el orden social y económico del Estado de Yucatán, a cuyo efecto expidió las Leyes que se conocen con el nombre de las cinco hermanas, Agraria, De Hacienda, De Catastro, Del Municipio Libre y del Trabajo, .

La Ley del Trabajo reconoció y declaró alguno de los principios básicos que más tarde integraría al Artículo 123 Constitucional: El Derecho del Trabajo está destinado a dar satisfacción a los Derechos de la clase social, el trabajo no puede considerarse una mercancía, la Ley sirve para facilitar la acción de los trabajadores, las normas legales contienen únicamente los beneficios mínimos de que deben disfrutar los trabajadores .

El 14 de Septiembre de 1916 convoca Don Venustiano Carranza al pueblo para que eligiera representantes a una asamblea constituyente que determinara el destino futuro de la Constitución.

En la exposición de motivos del Decreto se dijo:

Si bien la Constitución de 1856 fijó el procedimiento para su reforma, esa norma no podía ser un obstáculo para que el pueblo "Titular esencial y originario de la Soberanía", según expresa el Art. 39 de la Constitución "Ejercitará el --inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno".

El proyecto de Constitución produjo una profunda descepción en la Asamblea, pues ninguna de las Reformas Sociales quedó debidamente asegurada: el Art. remitía a la Ley Agraria a la Legislación Ordinaria, y la fracc. X del Artículo 73 se limitaba a autorizar al Poder Legislativo para regular la materia del Trabajo. -- En el Artículo 5° los redactores del proyecto agregaron un párrafo al precepto relativo a la vieja Cosntitución limitada a un año la obligatoriedad del Contrato de Trabajo.

Don Venustiano Carranza, decidió adelantarse a los Oradores Diputados y comisionó al Licenciado José Natividad Macías para que apoyase la adopción de un título especial sobre el Trabajo.

En cumplimiento del encargo, Macías, pronunció un valioso discurso en el que expuso los principios que en su opinión debían constituir las columnas -- del futuro Derecho del Trabajo, y leyó varias disposi -- ciones de un Proyecto de Ley que había redactado.

Al concluir el debate, Macías y Pastor-Rouaix, Secretario de Fomento del Gabinete Constitucionalista, designados aparentemente para integrar la Comisión que redactaría el Proyecto del nuevo Título sobre el Trabajo, invitaron al Licenciado Lugo y al Diputado De los

Ríos para que completarán el Comité.

Con base en los Proyectos de Macías, la Comisión formuló un anteproyecto sobre el que cambió im-
presiones con un grupo de Diputados y del que salió el-
proyecto final que se turnó a la Comisión del Congreso,
encargada de presentarlo a la asamblea. En su Dictamen,
la Comisión conservó la mayor parte del texto original,
hizo algunos cambios, modificó varias disposiciones, -
adicionó otras, y propuso algunas fracciones nuevas, --
después de una breve discusión, el Artículo 123 fue --
aprobado el 23 de Enero de 1917. [2]

La gran Asamblea Legislativa de la Revo-
lución que tuvo su sede el Querétaro, fue convocada por
el primer Jefe el Ejército Constitucionalista, y encar-
gado del Poder Ejecutivo y de la Unión, Dón Venustiano-
Carranza,; El Congreso Constituyente inició sus labores
el 1° de Diciembre de 1916 y concluyó el 31 de Enero de
1917. La Constitución fue promulgada el 5 de Febrero de
1917 y entró en vigor el 1° de Mayo del mismo año. [3]

La Fracción X del Artículo 73 del Proyec-
to de Constitución autorizaba al Congreso de la Unión -
para Legislar en toda la República en materia del Traba-
jo, dos consideraciones determinaron a los Constituyen-
tes a cambiar de opinión: La convicción de que contraria-
ba el Sistema Federal y el convencimiento de que las ne-
cesidades de las Entidades Federativas era diversa, y -
requería una Reglamentación diferente, por esas dos razo-
nes, en el párrafo introductorio del Artículo 123 dije -
ron:

"El Congreso de la Unión y las Legislatu-
ras de los Estados deberán expedir leyes sobre trabajo, -
fundadas en las necesidades de cada región, sin contrave-
nir a las bases siguientes:" [4]

Ley Federal del Trabajo

Los Poderes Legislativos Estatales, con una conciencia clara de su misión, expidieron un conjunto hermoso de Leyes en el lapso que va de 1918 a 1928.

Como ya lo mencionamos, el 14 de enero de 1918, el Estado de Veracruz expidió su Ley del Trabajo, que no solamente es la primera de la República, sino que, salvo disposiciones diversas de algunas naciones del sur, es la primera de nuestro continente; se completó la Ley con la del 18 de junio de 1924, y fue un modelo para las leyes de las restantes Entidades Federativas, es más, sirvió como antecedente en la elaboración de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

En un precioso primer párrafo su exposición de motivos señaló las finalidades de la legislación: Urgía remediar las graves injusticias que en épocas pasadas se cometieron y que fueron una de las causas principales de la Revolución. De aquí que siendo objeto de la Ley remediar esas injusticias y a fin de que no puedan repetirse, fue preciso dar a sus disposiciones el único carácter que las pone a cubierto de las contingencias de la política: el de ser justas.

La Ley del Trabajo de Veracruz produjo grandes beneficios: el reconocimiento pleno de la libertad sindical y del derecho de huelga ayudó eficazmente al desarrollo del movimiento obrero, que es, desde entonces, uno de los más fuertes y aguerridos de la República, y las disposiciones sobre el salario y en general, sobre las condiciones de trabajo, aunada a la política de los primeros Gobernadores, contribuyeron a la evaluación de las formas de vida de los hombres.

Una idea del Derecho del Trabajo, defensa de la persona humana que entrega a la sociedad su energía -

para que se construya la civilización y la cultura, es una conquista de la historia, que tiene pretensión de eternidad; pero sus medios y formas de realización - cambian al mismo ritmo de las transformaciones sociales y económicas. Así ocurrió con el carácter local y federal de la legislación del trabajo.

En vista de la multiplicación de dificultades, el Poder revisor de la Constitución modificó en el año de 1929 en párrafo introductorio de la Declaración y propuso una solución estrictamente original: la Ley del Trabajo sería unitaria, y se expediría por el Congreso Federal, pero su aplicación correspondería a las Autoridades Federales y a las locales - mediante una distribución de competencia incluida en la misma forma. Así, se abrió el camino para la expedición de una Ley Federal del Trabajo, aplicada a toda la República.

La Ley de 1931 fue el resultado de un intenso proceso de elaboración y estuvo precedida de algunos proyectos.

Una vez que fue designado Presidente Interino el Lic. Emilio Portes Gil, en Diciembre de 1928, el Gobierno tenía planeada la reforma de la fracción X del Art. 73, y el 123 de la Constitución, indispensable para federalizar la expedición de la Ley del Trabajo. Antes de enviar la iniciativa de reforma Constitucional, la Secretaría de Gobernación convocó una Asamblea Obrero-Patronal presentando un proyecto el 15 de Noviembre de 1928 del Código Federal del Trabajo. - Este documento, publicado por la C.T.M. con las observaciones de los Empresarios, es el primer antecedente concreto, en la elaboración de la Ley de 1931.

El 6 de Septiembre de 1929 se publicó la reforma Constitucional. Inmediatamente después el Presidente Portes Gil, envió al Poder Legislativo un proyecto de Código Federal del Trabajo elaborado por los juristas Enrique Delhumeau, Praxedis Balboa, y Al

fredo Iñarritu, pero encontró una fuerte oposición en las Cámaras y en el movimiento obrero porque establecía el principio de sindicalización única, ya en el Municipio si se trataba de sindicatos gremiales, ya en la empresa para los de este segundo tipo y porque consigné la Tesis del Arbitraje obligatorio de las huelgas, al que disfrazó con el título de arbitraje, semi-obligatorio, llamado así porque si bien la Junta debía arbitrar el conflicto, podían los trabajadores negarse a aceptar el laudo, de conformidad con la fracción XXI de la declaración de derechos sociales.

Dos años después la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, redactó un nuevo proyecto en el que tuvo intervención principal el Lic. Eduardo Juárez y al que no se le dió el nombre de Código, sino de Ley; fue discutido en Consejo de Maestros y remitió al Congreso de la Unión, donde fue ampliamente debatido y previo un número importante de modificaciones fue aprobado y promulgado el 18 de Agosto de 1931.

Cabe mencionar que el proyecto del Lic. Portes Gil, establecía que estarían sujetos a las disposiciones de este Código todos los trabajadores y los patronos, incluyendo al Estado; entendiéndose por Estado el Poder Federal, los Estados y Municipios -- cuando tuvieran carácter de patrono. Se consideró que el Estado tenía tal carácter, cuando tenía a su cargo empresas o servicios que pudieran ser desempeñados por particulares.

Dicho proyecto encontró numerosas críticas y la oposición de los trabajadores por lo que fue retirado.

El Artículo 73 Constitucional con -- signó la facultad al Congreso, y en su fracción X "Para legislar en toda la República sobre Minería, ...y para expedir las Leyes del Trabajo, reglamentarias del

Artículo 123 de la propia Ley".

El Artículo 123 Constitucional consagró en su párrafo introductorio "El Congreso de la Unión, - sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir - Leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los - obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, de una manera general, sobre un contrato de trabajo". (4)

Con la expedición de la Ley Federal del Trabajo, quedaron derogadas las legislaciones de los Estados, que ellos habían emitido; pero se dividió la aplicación de la Ley entre las autoridades federales y locales. Art. 123, Fracc. XXXI. "La aplicación de las Leyes del Trabajo, corresponde a las autoridades de los Estados - en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los - asuntos relativos a:..." (5)

Los autores de la Ley Federal del Trabajo pueden estar tranquilos, porque su obra a cumplido brillante y eficazmente la función a la que fué destinada, ya que ha sido y es uno de los medios que han apoyado el progreso de la economía Nacional y la elevación - de las condiciones de vida de los trabajadores: La armonía de sus principios e instituciones, su regulación de los problemas de trabajo, la determinación de los beneficios mínimos que deberían corresponder a los trabajadores por la prestación de sus servicios ... Hicieron posible que el trabajo principiara a ocupar el rango que le corresponde en el fenómeno de la producción; Ésta - fué la exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo de 1970 que cumplió un elogio a su antecesora Ley - de 1931 (6)

2.- Apartado B del Artículo 123 Constitucional y la relación laboral que rige

Con anterioridad a la expedición del primer Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, - los titulares del Poder Ejecutivo Federal nombraban y removían libremente al personal de la administración pública mexicana.

El Artículo 89 fracción II de la Constitución, entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República, le otorgó una amplia facultad para nombrar y remover a los altos funcionarios, a los funcionarios superiores de la administración y "...nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión, cuyo nombramiento y remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes."

Como no existen disposiciones en contrario en la Constitución ni se disponía de una Ley del Servicio Civil, los movimientos y remociones se hacían libremente, y en la mayor parte de los casos en forma injusta.

Cada remoción del Ejecutivo Federal significaba una remoción general del personal administrativo, el cual no gozaba de ningún derecho para permanecer en sus puestos. Esta situación creaba problemas graves por la necesidad que tenía el personal nuevo al ir conociendo y preparándose en la marcha de los asuntos administrativos. No siempre el personal que llegaba era más apto que el personal que se iba. Se creaban casos de notoria injusticia y graves perjuicios a los servidores públicos.

La Ley Federal del Trabajo ordenó, "que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan".

La revisión del Estatuto se convirtió en un tema político dada la fuerza de la Organización Burocrática Mexicana, y se desarrolló una insistente campaña ---

para elevarlos a la categoría de Ley Constitucional, en los mismos términos que la primera parte del Artículo - 123 Constitucional, base de la legislación del trabajo.

Este proceso político terminó con la - adición del Artículo 123 de la Constitución, de un - Apartado "B" con diversas fracciones que son la base orgánica de la nueva situación de la función pública. La reforma Constitucional fue publicada en el Diario Oficial correspondiente al 5 de Diciembre de 1960 luego se promulgó y publicó la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. [7]

El párrafo introductorio del Artículo - 123 Apartado "B" quedó así:

"Entre los Poderes de la Unión el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores." [8]

Para llegar a determinar la Relación laboral que rige el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, es necesario en primer orden analizar al Estado cuando juega el papel de patrono, para lo cual el Maestro Don Andrés Serra Rojas, señaló que hay una inconsistencia en la Tesis de Estado Patrono, y pretende comprobarlo con varios propósitos de significación, que pueden examinarse con principios de la técnica administrativa:

a).- Con la última reforma Constitucional que regula las relaciones entre el Estado y los Servidores Públicos, se propuso el Presidente de la República en su iniciativa y el Poder Legislativo Federal al aprobarla, dan satisfacción a las demandas de los servidores del Estado para incorporar esa materia a la Constitución,

b).- En suma de experiencias administrativas, se aprovecho en la solución de conflictos con el Estado.

c).- Los derechos de los servidores-públicos se robustecieron y ampliaron. La administración Pública sabe que debe contar con el personal -- idóneo.

d).- Es de considerarse la Jurisprudencia y ejecutorias de la Suprema Corte y Tribunales que conocen de la materia.

e).- La terminología deja de ser igual para el Estado que para una empresa. La diferencia es marcada al existir dos apartados, "A" y "B" del Artículo 123, cuyas relaciones obrero patronales y Estado - Servidores Públicos, no son iguales.

La tesis estado patrón no puede tener cabida en el actual sistema constitucional.

f).- Es necesario que interpretara el texto constitucional a través de una Ley Reglamentaria.

La Suprema Corte resolvió con precisión que el Estado no es una Empresa Capitalista que asume fines de lucro. Tal se desprende entre otras - de la ejecutoria siguiente:

"Los trabajadores al servicio del Estado no gozan de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el Artículo 123 de la Constitución ya que éste tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en las relaciones que median entre el Poder Público y los empleados que de Él dependen". (9)

La iniciativa Presidencial de reformar - el Artículo 123 Apartado "B", expresó categóricamente:

"Es cierto que la relación jurídica que uné a los trabajadores en general, con sus respectivos - patronos, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el estado, puesto que aquellos - laboran para empresas con fines de lucro o de satisfac -

ción personal, mientras que estos trabajadores 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!"

Juzgo interesante mencionar las siguientes ejecutorias de la Corte:

"No es correcta la tesis de que los Trabajadores del Estado no son sino una fracción de los trabajadores en general, deben aplicarse a aquellos las disposiciones que rigen para éstos, pues si es verdad que desde el punto de vista gramatical, la palabra trabajador comprende a todo aquel que desarrolla una actividad física o intelectual a cambio de una retribución convenida, también lo es que los trabajadores al servicio del Estado se celebre un contrato de trabajo de naturaleza sui generis - que entrene en realidad un acto administrativo, y es por ello que el artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo establece que los servicios públicos no son sujetos de Derecho obrero, sino que sus relaciones para con el Estado, - deben regirse por una Ley especial, como lo es actualmente el Estatuto Jurídico." (10)

"Aún cuando es cierto 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 y como está previsto en nuestra Ley laboralista supuesto que esta 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 sus empleados - atenta la Organización Política y Social, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen fin económico, sino más bien un objetivo en control para la convivencia de los componentes de la sociedad. Es por ello que no puede afirmarse que exista paridad en los fenómenos ju

rídicos enunciados y, por lo mismo lógicamente no puede aceptarse que la jurisprudencia sustentada en relación con la suspensión, tratándose de un verdadero contrato de trabajo, haya de regirse ese mismo fenómeno, cuando se trate de los trabajadores al servicio del Estado." -

[11]

3.- Régimen de la Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado

Surgida la conquista de una clase social específicamente determinada como los trabajadores que prestan sus servicios al Estado, la burocracia llega a verse protegida por una Ley que reglamenta el precepto constitucional, misma que rige las relaciones jurídicas entre el Estado y sus servidores públicos, de la que trataremos de hacer un análisis de lo más importante.

El apartado B del Artículo 123 del precepto constitucional nos marca de quienes o a quienes corresponde la observancia de la Ley, siendo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores: . . . , y la Ley Reglamentaria va más allá abarcando a los titulares y a los trabajadores, - dicha observancia, de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: "Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales Lotería Nacional, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil "Maximino Avila Camacho", y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos".

En relación a la Ley de los Trabajadores del Estado, el maestro Alberto Trueba Urbina, señalaba que su disposición llegaba a diversas instituciones y organismos descentralizados que tienen a su cargo funciones de servicio público, lo que ha creado problemas constitucionales de dicha disposición, ya que -

confunde su aplicación, toda vez que el apartado B del Artículo 123 no se refiere a ello, sin embargo, la fracción XXXI del apartado A del mismo artículo hace alusión a dichos organismos descentralizados.

Es clara la Ley al determinar la relación laboral, en su Artículo 2°.- "Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de la dependencia e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación"; los titulares de las dependencias tan sólo son representantes del órgano estatal, por lo que la relación se establece entre éste y el trabajador, de la misma manera que en una empresa privada la relación es entre ésta y sus obreros, y no entre éstos y el representante del patrón.

La Ley hace una gran división de trabajadores: los de base y los de confianza, en su Artículo 4°.

Los trabajadores de confianza son de terminados en el Artículo 5°, de acuerdo a la división administrativa que integra el Poder de la Unión.

Los trabajadores de base de acuerdo al Artículo 6°, serán los que por exclusión no enumera el Art. 5°, mismos que serán inamovibles.

Los trabajadores de confianza son excluidos de la Ley, salvo para el pago del sueldo y de las prestaciones sociales, es decir, los miembros del ejército y armada nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y la de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del servicio exterior mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que prestan sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios. (12)

El régimen de la Ley burocrática no es tal preciso y por lo tanto admite suplencia, en lo no-escrito, es aplicable la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad; trata de realizar la justicia social y en caso de falta de disposición laboral, será aplicable lo más favorable a los intereses del trabajador.

El beneficio de los servidores públicos es una conquista, ya que las madres trabajadoras gozan de un descanso de un mes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto, y de otros dos después del mismo; durante la lactancia tendrán dos descansos obligatorios por día, de media hora cada uno para amamantar a sus hijos, como específicamente lo señala el Artículo 28 de la Ley para los Trabajadores al Servicio del Estado.

La retribución del trabajador del Estado a cambio de sus servicios, la consigna el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal.

La estabilidad de los burocratas del Estado y de organismos descentralizados, llamada "Inamovilidad", es más precisa en favor de los empleados públicos en relación con cualquier trabajador de la iniciativa privada, la Ley para aquellos es más tutelar.

La rescisión unilateral por parte del titular de la dependencia, es inadmisibles, ya que éste tiene la obligación de someter el caso al Tribunal de Conciliación y Arbitraje, cuando se refiere a las causas de que habla el Artículo 32, debiendo reinstalarlo si lo despide sin justa causa, pagándole los salarios caídos, aplicándose el Artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo de manera supletoria, "ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa", en consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores

dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias, por las causas siguientes: por renuncia, por abandono del empleo o repetidas faltas injustificadas cuando se trate de labores técnicas; por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación, por muerte, por incapacidad permanente física o mental, por resolución del Tribunal, etc., por mencionar algunas de ellas.

4.- Doctrinas relativas a la legislación Laboral

La teoría que se inclina por el apartado A del Artículo 123 Constitucional, la sustenta el fallecido maestro Alberto Trueba Urbina, diciendo que la teoría del empleo del derecho administrativo, dejó de ser administrativa y se convirtió en derecho del trabajo como una rama del derecho social.

El derecho del trabajo contempla a dos ramas, dos divisiones, el apartado A y el apartado B del Artículo 123 Constitucional, las leyes reglamentarias Ley Federal del Trabajo y Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado, comprende a obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, en la iniciativa privada, y entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Admite la suplencia en lo no escrito en la Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado - la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo, para lograr la unificación laboral.

Sostiene que los trabajadores al Servicio de las Entidades Federativas y de sus municipios, se rigen por el Artículo 123 y la Ley Federal del Trabajo.

Dicha afirmación la funda en que el Artículo 120 de la Constitución obliga a los Gobernadores de los Estados a publicar y hacer cumplir las Leyes laborales, y en materia del trabajo la aplicación de estas Leyes Federales se remontan a la fracción 31 Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución Federal, en razón a que dicha fracción expresamente dispone que corresponde a las autoridades de los Estados la aplicación de las Leyes del Trabajo, en sus respectivas jurisdicciones. (13)

A partir de 1929 con la reforma del Artículo 73 Fracción X Constitucional, el Congreso de la Unión adquirió la facultad para legislar en toda la República sobre materia de trabajo, pero expresamente se refirió a las Leyes-

reglamentarias del Artículo 123 Constitucional.

El Apartado "A" del 123 al mencionar "Todo contrato de trabajo, se está refiriendo a contratos que se llevan a cabo entre patrón y obrero, -

La Ley Federal del Trabajo de 1931 - excluyó expresamente a los trabajadores al Servicio del Estado ya sea Federal o Estatal, y la reforma a la Constitución en 1960 en el Apartado "B" establece las relaciones de los Servidores del Estado, -

La Fracción XXXI del Apartado "A" - del Artículo 123 dispone que corresponde a las autoridades de los Estados la aplicación de las Leyes - del Trabajo en sus respectivas jurisdicciones, que - rige a los trabajadores en general, pero que no incluyen a los trabajadores de las entidades federativas.

La Suprema Corte de Justicia de la - Nación, ha declarado que la Ley Federal del Trabajo - no es aplicable en los conflictos entre las entidades Federativas y sus trabajadores.

Trabajadores al Servicio del Estado - Ayuntamientos. - La Ley Federal del - Trabajo no es aplicable tratándose - de conflictos entre un ayuntamiento - y los empleados a su servicio, por - que el Artículo 2º del Ordenamiento - señalado establece que las relaciones entre el Estado y sus Servidores se rigen por las Leyes del Servicio - Civil que se expidan, dado que la palabra Estado está expresa en dicho - precepto en el concepto de vida social determinada, de autoridad de comunidad política jurídicamente organizada, dotada de un Poder de Mando, que comprende a los municipios como ele-

mentos integrantes de él, como lo precisan los Artículos 43 y 115 primer párrafo de la Constitución de la República.

Amparo Directo 3599/66. Santiago Rue las Cano y Salvador Ruelas Lara. Abril 5 de 1967. Unanimidad cinco votos. Ponente: Maestro. Manuel Yáñez Ruiz.

Cuarta Sala.- Sexta Época, Volumen - CXVIII Quinta parte, página 24 [14]

Hay tendencias que se inclinan por el apartado B del Artículo 123 Constitucional, y la doctrina es unánime en cuanto a que el apartado de referencia, no es aplicable a las relaciones de trabajo entre las Entidades Federativas y sus trabajadores; pero creemos necesario ponernos en el supuesto de -- que pudiera ser sustentable esta postura.

El apartado B del 123, reglamenta las relaciones de los trabajadores al servicio del Estado.

Expresamente establece: Art. 123 apartado B.- "Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores".

No debe haber confusión entre los Poderes de la Unión y los Poderes Locales, ya que éstos no se incluyen con los primeros, por lo tanto, se observa claramente que el apartado B, se refiere solamente a Poderes Federales, no a Entidades Federativas ni Municipios.

El apartado B del 123, no rige las relaciones laborales entre los trabajadores de las Entidades Federativas y los Municipios, por la siguiente razón: si bien es cierto que el Congreso de la Unión,

de acuerdo con el Artículo 73 fracción X de la Constitución Federal, tenía la facultad de legislar en esta materia, se limitó a los trabajadores al servicio de los Poderes Federales de manera exclusiva.

Otras teorías se declinan por la legislación estadual propia, apoyadas por los tratadistas como: el Doctor Miguel Acosta Romero, J. Jesús Castorena, Alfonso Noriega Cantú, Humberto E. Ricord, Miguel Duhalte Krauss, ya que nuestra legislación excluye a los servidores locales, como lo mencionaba el Art. 2º de la Ley Federal del Trabajo de 1931, como lo deja de mencionar el apartado B del Art. 123 de la Constitución, y como el apartado A del mismo ordenamiento sólo rige las relaciones de trabajo que llamamos ordinarias, de la iniciativa privada.

El Artículo 124 de la Constitución Federal, delimita la materia reservada exclusivamente a la federación, y lo no expreso por el pacto federal, lo reserva a la localidad.

En cuanto a la autonomía del Estado, -- también se debe concluir que es facultad de cada Legislatura, expedir su propia Ley; ya que el servidor del Estado, presta sus servicios por virtud de nombramiento, mismo que expiden los órganos del Estado y que constituye un acto de soberanía. (15)

El Doctor Miguel Acosta Romero sostiene que cada Congreso Estatal debe emitir su propia Ley, y que como estos trabajadores deben contar con un régimen jurídico que asegure sus derechos, da tres procedimientos para la adecuada regulación de estos burocratas:

- a. Propone que se reforme la Constitución con la adición de un apartado que dé las bases conforme a las Legislaturas locales emitan las leyes que rijan las relaciones -- con sus servidores; en forma similar al apartado B;
- b. Que se reforme la Constitución, para incorporarlos -- en el apartado B; o

c. Que los Estados de la Federación adopten normas que reconozcan los derechos y obligaciones a sus trabajadores de base, en forma parecida o similar, a las establecidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, mediante leyes expedidas por los respectivos Congresos Locales en forma coordinada. (16)

A la fecha ha habido una reforma constitucional relativa a los servidores públicos locales, en el Artículo 115, del que nos permitimos señalar su desarrollo en temas posteriores en el presente trabajo, por lo que hasta aquí nos concretamos a señalar las diferentes teorías de la legislación laboral.

Reseña bibliográfica del Capítulo Segundo

- [1] Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa S. A., 10a. Edición, T. I, Pág. 384
- [2] De la Cueva, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Ed. Porrúa S. A., T. I, 6a. Edición, Pág. 38 y ss
- [3] Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo Derecho Procesal del Trabajo*, Ed. Porrúa S. A., T. I, 5a. Edición, México 1980- Pág. 20
- [4] *Ley Federal del Trabajo de 1931*
- [5] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - D. O. F. 5 de febrero de 1917*
- [6] De la Cueva, Mario, *Ob. Cit.*, Pág. 50
- [7] Serra Rojas, Andrés, *Ob. Cit.*, Pág. 391, 392
- [8] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - D. O. F. y sus reformas*
- [9] *Semanario Judicial de la Federación*, T. 25, Pág. 918
- [10] *Semanario Judicial de la Federación*, T. 78, Pág. 3835
- [11] *Semanario Judicial de la Federación*, T. 77, Págs. 2196-6440, 3298
- [12] *Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado*
- [13] Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo*, Ed. Porrúa S. A., T. I, México 1973, Pág. 34
- [14] *Tesis 719.- Trabajadores al Servicio del Estado. Ayuntamiento*, 4a. Sala, 6a. Epoca, Volumen CXVIII, 5a. Parte Pág. 24
- [15] Castorena, J. Jesús. *Los sistemas de seguridad social - en las leyes y reglamentos de las Entidades Federativas de la República y en la Ley del Seguro Social. Memoria de la Asamblea Nacional del Derecho del Trabajo y Previsión Social. Academia Mexicana del Derecho del Trabajo y Previsión Social, Toluca, Mexico, Marzo 27 - 30, 1972* Pág. 158
- [16] Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa S. A., Pág. 603 y ss.

CAPITULO TERCERO

RELACIÓN LABORAL DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS CON SUS SERVIDORES PUBLICOS

- 1.- *Constituciones locales que contemplan la materia laboral*
- 2.- *Leyes Locales que regulan a los Trabajadores al servicio de los Gobiernos de las Entidades Federativas*
- 3.- *Problemática del Apartado A y del Apartado B del Artículo 123 Constitucional*
- 4.- *Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, Trabajadores de los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios*
- 5.- *Artículos 123 Apartado B y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

CAPITULO TERCERO.

RELACION LABORAL DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS CON SUS SERVIDORES PUBLICOS.

1.- Constituciones locales que contemplan la materia laboral.

El Artículo 123 de la Constitución Política, tiene preceptos correspondientes en las Constituciones de las Entidades Federativas que contemplan la materia del trabajo de la que trataremos de señalar los Artículos correspondientes que varían de Estado a Estado.

BAJA CALIFORNIA

Artículo 97.- Los funcionarios públicos no tienen más facultades que las que expresamente les otorgan las Leyes.

Artículo 99.- Las relaciones entre el Estado y sus servidores estarán reguladas por Leyes del Servicio Civil, que se sujetarán a los siguientes principios:

I.- Los trabajadores del Estado que sean de base, no podrán ser cesados sino por causa de incompetencia, mala conducta o de responsabilidad;

II.- Las promociones de los empleados se harán dentro de las mismas funciones en forma escalafonaria atendiendo a la competencia, antigüedad y antecedentes en el servicio;

III.- Serán preferidos a los empleados del Estado, en igualdad de circunstancias, las personas más necesitadas económicamente;

IV.- La Ley fijará cuáles son los empleados de confianza, y cuáles los de base.

Artículo 100.- La Ley del Servicio Civil determinará cual es el procedimiento y el órgano competente para dirigir los conflictos que surjan entre el Estado y sus servidores.

Artículo 104.- La Ley Civil contendrá -- disposiciones que tiendan a proteger la estabilidad del hogar y la constitución del patrimonio familiar, con miras a evitar el desamparo de la esposa y de los hijos.

BAJA CALIFORNIA SUR

Título Segundo.- De las Garantías Individuales y Sociales.

Artículo 17.- "El trabajo es un derecho y un deber del individuo para con la sociedad. En consecuencia, el Estado protegerá en beneficio de los trabajadores, en cumplimiento de los derechos y prerrogativas establecidas en el Artículo 123 de la Constitución General de la República."

Título Sexto.- Capítulo Primero.- Sección V.- De las facultades del Congreso del Estado:

Fracción XXII.- Legislar en todo lo relativo a la Administración Pública.

Título Décimo.- Prevenciones Generales

Artículo 163.- Los funcionarios y empleados públicos, antes de tomar posesión del cargo, otorgan protesta de guardar y hacer guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanen.

CAMPECHE

Capítulo XII.- De las facultades del Congreso:

Artículo 54.- Son facultades del Congreso:

Fracción VI.- Crear y suprimir empleos públicos del Gobierno y señalar, aumentar y disminuir sus emolumentos.

Fracción VII.- Nombrar y remover a los empleados de su dependencia, concederles licencia en -- los términos de la Ley y aceptarles sus renunciaciones.

Fracción XVI.- Conceder premios y recompensas a las personas que presten servicios eminentes a la República, al Estado o a la humanidad y otorgar -- pensiones a su fallecimiento, a las familias de las mismas que comprueben sus difíciles condiciones económicas.

Capítulo XIX.- Prevenciones Generales

Artículo 119.- Todos los funcionarios de elección popular recibirán una remuneración por sus servicios, con excepción de los regidores y síndicos de los Ayuntamientos.

Artículo 121.- Una Ley fijará anualmente los sueldos de los empleados y demás gastos públicos, -- no pudiendo hacerse pago alguno que no esté comprendido en dicha Ley o aprobado por el Congreso.

COAHUILA

Artículo 170.- La Legislatura del Estado expedirá las leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región del Territorio de Coahuila, -- sin contravenir las bases establecidas en el artículo -- 123 de la Constitución General de la República, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general -- todo contrato de trabajo.

COLIMA

Título Tercero.- Facultades del Congreso

so:

Artículo 33.- ...

Fracción II.- Legislar sobre todos los ramos de administración o Gobiernos interiores que sean -- de la competencia del Estado; ...

Fracción V.- Crear y suprimir empleos públicos en el Estado según lo demanden las necesidades del servicio y señalar, aumentar o disminuir las respectivas dotaciones, teniendo en cuenta las circunstancias del horario.

Fracción XXX.- Conceder pensiones de acuerdo con el Ejecutivo, otorgando distinciones y honores por servicios distinguidos prestados al Estado, bien se trate personalmente de los merecedores, de sus viudas, de sus hijos o de sus padres.

CHIAPAS

Artículo 134.- Son atribuciones del Congreso:

Fracción I.- Legislar sobre todos los ramos de la administración que no estén reservados al Gobierno Federal.

Artículo 84.- Los empleos a cargos públicos del Estado, durarán el tiempo establecido por las mismas leyes, y los que lo desempeñan no tendrán ningún derecho o propiedad para conservarlos,

Sólo podrá reunirse en una persona más de un empleo del Estado y del Municipio, o de éstos y de la Federación, previa autorización del Congreso del Estado y en su caso de la Comisión Permanente, que la podrá conceder atendiendo a la conveniencia pública. La prohibición anterior no comprende a los empleos de enseñanza y salud pública, que se sujetarán sobre el particular, a lo dispuesto en la Ley de la materia.

Artículo 85.- Todos los funcionarios públicos de elección popular percibirán por sus servicios el sueldo que les asigne la ley, pero la disposición que la aumente o disminuya, no podrá tener efecto durante el período en que el funcionario ejerza su cargo.

Artículo 86.- Todos los funcionarios y

empleados del Estado y del Municipio, al entrar a desempeñar su cargo, harán protesta formal de guardar y cumplir la Constitución Federal, la del Estado y las leyes que de ella emanen.

CHIHUAHUA

Artículo 189.- Los cargos y empleos públicos del Estado durarán el tiempo señalado por las leyes, y las personas que no lo obtengan, por ningún motivo podrán conservarlos después de la expiración del término legal; salvo lo dispuesto para casos especiales.

Artículo 193.- La destitución o promoción de los empleados públicos que no se consideren como funcionarios o empleados de confianza, sólo podrán hacerse por las causas y de acuerdo con los procedimientos que establezca la ley, con el propósito de garantizar los legítimos derechos de los servidores del Estado y de los Municipios.

Artículo 199.- Todos los empleados y funcionarios públicos, recibirán por sus servicios la retribución que les asigne la ley, pudiendose, con aprobación del Congreso, aumentar o disminuir los sueldos según las condiciones del Erario Público.

DURANGO

Artículo 2º.- Queda prohibida toda clase de servidumbre que implique la injusticia, explotación o menoscabo de la dignidad de los trabajadores.

ESTADO DE MEXICO

Artículo 89.- Son obligaciones del Gobernador:

Fracción XVIII .- Dictar las disposiciones necesarias para instalación y funcionamiento de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje a que se refiere la-

fracción XIX del Artículo 123 de la Constitución Federal.

Fracción XIX.- Nombrar el representante que le concierne en las Juntas de Conciliación y Arbitraje a que se refiere la Fracción XX del Artículo 123 de la Constitución Federal, prefiriendo para ese encargo a la persona que de común acuerdo, le indiquen los representantes de los obreros y de los patronos.

GUANAJUATO

Artículo 109.- Especial empeño se tomará en que sean obedecidas las prescripciones al trabajo y a la previsión social, en los términos consignados en la Constitución Federal.

Artículo 113.- Todo funcionario o empleado público recibirá por sus servicios, una compensación que será determinada por la Ley, y que no será renunciable. Se exceptúan los de Regidores, Jurados, Empadronadores, miembros de Casillas Electorales, de las Juntas computadoras, y de las reguladoras de Jornales, así como -- los que determinen las Leyes.

GUERRERO

Artículo 47.- Son atribuciones del Congreso:

Fracción XXXVIII.- Expedir la Ley de trabajadores al Servicio del Estado de Guerrero.

Artículo 22.- Los Empleados Públicos de base podrán ser destituidos por las causas previstas en la Ley correspondiente y mediante el procedimiento que la misma determine. La Ley creará un órgano jurisdiccional para la resolución de los conflictos individuales entre la administración y sus empleados.

HIDALGO

Artículo 100.- Todo funcionario y empleado público, tendrá derecho a percibir el sueldo o emolumentos que la Ley señala.

JALISCO

Artículo 23.- Son facultades del Congreso:

Fracción V.- Crear y suprimir los empleos públicos;

Artículo 61.- Todo cargo o empleo público es incompatible con algún otro de la Federación o del Estado, cuando por ambos se perciba sueldo salvo los de los ramos de instrucción y beneficencia.

MICHOACAN

Artículo 44.- Son facultades del Congreso:

Fracción XVI.- Crear y suprimir los empleos públicos según lo exijan las necesidades de la Administración, así como aumentar o disminuir los emolumentos de que estos gozan, teniendo en cuenta las condiciones de la Hacienda Pública, y nombrar y remover a los empleados del Poder Legislativo.

MORELOS

Artículo 2º.- El Estado de Morelos reconoce y asegura a todos sus habitantes, el goce de las garantías individuales y sociales, contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la presente Constitución, acorde con su tradición libertaria declara de interés público la aplicación de los Artículos

27 y 123 de la Constitución General de la República y su-
legislación derivada.

Artículo 40.- Son facultades del Congre-
so:

...

XIX.- Expedir Leyes relativas a la rela-
ción de trabajo entre los Poderes y los Ayuntamientos -
del Estado y sus trabajadores y la seguridad social de -
dichos trabajadores, sin contravenir a las siguientes ba-
ses:

A.- La jornada diaria máxima de trabajo
diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectiva-
mente, las que excedan serán extraordinarias y se paga-
rán con un ciento por ciento más de la remuneración fija-
da para servicio ordinario. En ningún caso el trabajo --
extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de
tres veces consecutivas;

B.- Por cada seis días de trabajo, dis-
frutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos
con goce de salario íntegro;

C.- Los trabajadores gozarán de vacacio-
nes que nunca serán menores de veinte días al año;

D.- Los salarios serán fijados en los -
presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser -
disminuida durante la vigencias de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser-
inferiores al mínimo para los trabajadores en general en
el Estado;

E.- A trabajo igual corresponde salario
igual sin tener en cuenta el sexo;

F.- Sólo podrá hacerse retenciones, des-
cuentos o embargos al salario, en los casos previstos en
las Leyes;

G.- La designación del personal se hará
mediante sistemas que permitan apreciar los conocimien-
tos y aptitudes de los aspirantes. El Estado establecerá

Academias en las que se impartan los cursos necesarios para los trabajadores que lo deseen puedan adquirir los conocimientos necesarios para obtener ascensos conforme al escalafón;

H.- Los trabajadores gozarán de derecho de escalafón a fin de que los derechos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad;

I.- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la Ley. En caso de separación injustificada, tendrán derecho de optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En caso de supresión de las plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de Ley;

J.- Los trabajadores tendrán derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán así mismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la Ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

K.- La seguridad social se organizará -- conforme a las siguientes bases mínimas:

a. Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; - las enfermedades no profesionales y maternidad; la jubilación, invalidez, vejez y muerte;

b. En caso de accidente o enfermedad, se conserva el derecho al trabajo por el tiempo que determine la Ley;

c. Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y --- otros dos meses después del mismo. Durante el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de me

dicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles;

d. Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a -- asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la Ley, y

e. Se proporcionará de acuerdo con las posibilidades pro -- país del Estado y de los Municipios, habitaciones baratas -- en arrendamiento o renta, a los trabajadores, conforme a -- los programas previamente aprobados;

L.- Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales, serán sometidos a un Tribunal de Arbitraje, y,

M.- La Ley determinará los casos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social;

NAVARRIT

Artículo 7º.- El Estado garantizará a sus -- habitantes, sea cual fuere su condición:

Fracción IV.- La libertad de trabajar y -- disponer de los productos del trabajo, de acuerdo con las -- prescripciones que establecen las Leyes relativas.

Artículo 47.- Son atribuciones de la Legis-
latura:

Fracción V.- Crear y suprimir empleos en -- el Estado y señalar, aumentar y disminuir las respectivas -- remuneraciones según las necesidades y con la aprobación -- del Ejecutivo.

NUEVO LEON

Artículo 4º.- Todo hombre es libre de abra-
zar su profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo -- útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni --

uno ni otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada con los términos que marque la Ley, cuando ofenda los de la sociedad.

Artículo 5º.- Nadie puede estar obligado a prestar trabajos personales sin justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro.

Artículo 66.- Pertenece al Congreso:

Fracción IX.- Conceder jubilaciones a los empleados inutilizados en el servicio del Estado, en los términos y en las condiciones que determine la ley.

OAXACA

Artículo 12.- Ni la ley, ni las autoridades conocerán algún pacto, convenio o contrato que menos cabe la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo

...

En el Estado nadie podrá desempeñar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el contrato impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en la fracción I y II del Artículo 123 Constitucional.

Artículo 80.- Son obligaciones del Gobernador:

Fracción XVI.- Nombrar el representante que le concierne en las Juntas de Conciliación y Arbitraje a que se refiere la fracción XX del Artículo 123 de la Constitución Federal.

Artículo 152.- En ningún caso podrá suspenderse por causa de huelga o paros los servicios públicos inaplazables que expresamente determinen la Ley del-

Servicio Civil y demás relativas.

Artículo 161.- Todos los funcionarios y empleados públicos del Estado y de los Municipios recibirán por sus servicios una compensación primaria determinada por la ley respectiva; Esta compensación no es renunciable.

Toda administración de dinero, todo emolumento o gratificación concedida a los referidos funcionarios, ya sea por conceptos de gastos de representación, sobresueldo, o cualquier otro, se considerará como fraude al Estado y las leyes y autoridades impondrán las penas correspondientes; así a quienes las autorice como a quien las reciba.

Artículo 162.- La compensación de que habla el artículo anterior, sólo tendrá lugar por los servicios de presente. En los casos de legítimo impedimento y en los de largos servicios, se otorgarán pensiones con carácter de retiro o jubilación, conforme a las leyes -- que al efecto se expidan.

PUEBLA

Artículo 49.- Son facultades del Congreso:

Fracción II.- Legislar especialmente sobre las materias siguientes:

17. Trabajo y Previsión Social conforme a la Constitución Federal, estableciéndose al efecto una sección en la Secretaría del Ejecutivo, que vigile por el cumplimiento de las disposiciones que se dicten, y cuyo jefe represente al Gobierno en la Junta Central de Conciliación y Arbitraje.

Artículo 120.- Para los efectos del inciso 17 de la fracción II del Artículo 49 de la Constitución, se establecerá una oficina dependiente del Departamento Ejecutivo, la que vigilará por el exacto cumplimiento

to de las disposiciones que se dicten sobre el trabajo y la previsión social.

QUERETARO

Artículo 63.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

Fracción XXXVI.- Expedir las leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades del Estado sin -- contravenir las bases establecidas por el Artículo 123 de la Constitución General de la República, las cuales reglamentarán los derechos y obligaciones de los obreros, jornaleros, empleados, domesticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo.

QUINTANA ROO

Artículo 34.- El Estado de Quintana Roo protegerá en beneficio de sus trabajadores, el cumplimiento de sus derechos y prerrogativas establecidas en el Artículo 123 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias.

Artículo 75.- Son facultades de la Legislatura del Estado:

Fracción XXXI.- Crear y suprimir empleos públicos y fijar sus emolumentos.

SAN LUIS POTOSI

Artículo 34.- Son atribuciones del Congreso:

Fracción VIII.- Crear y suprimir empleos públicos del Estado que no estén señalados en la Constitución, lo mismo que aumentar y disminuir su dotación.

Artículo 112.- Todo funcionario público recibirá una compensación por sus servicios, que será de-

terminada por las leyes, a excepción de los Ayuntamientos de los alcaldes y jueces auxiliares, que según las circunstancias serán no retribuidos en los términos que la Ley - prevenga. Esta compensación no es renunciable y la ley -- que le aumenta o disminuya no podrá tener efecto sino después de concluido el período constitucional del Congreso -- que lo dictó. Ningún funcionario o empleado percibirá la indemnización correspondiente sino no es por el efectivo desempeño de su encargo, exceptuando los casos de enfermedad.

SINALOA

Artículo 145.- Todo funcionario o empleado, sea de elección popular o de nombramiento, recibirá - una remuneración por sus servicios, que será fijada anualmente por la ley y pagada de los fondos públicos.

Artículo 147.- Se prohíben expresamente los sueldos, los llamados "gastos de representación" y de más obvenciones.

Artículo 148.- Ninguna licencia con goce de sueldo podrá concederse por más de quince días, sólo - en los casos de enfermedad debidamente comprobada, podrá -- extenderse hasta tres meses. Ninguna licencia, por motivo alguno podrá concederse por más de seis meses, Quedan prohibida por lo tanto las licencias por tiempo indefinido,

SONORA

Artículo 64.- El Congreso tendrá facultades:

Fracción XXVI.- Para crear y suprimir empleos públicos del Estado y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

Fracción XLIII.- Para expedir leyes y reglamentos concernientes a la recta aplicación de la Ley -

Federal del Trabajo, en las materias que esta encomienda a las autoridades Estatales.

Fracción XLIV.- Para expedir las leyes concernientes a la administración y gobierno interior del Estado en todos sus ramos, interpretarlos, aclararlos o derogarlos y hacer efectivas las facultades expuestas y todas las demás que le confiera la Constitución General de la República, Esta local y las leyes que de ella emanen.

Artículo 79.- Son facultades y obligaciones del Gobernador:

Fracción XXXII.- Dictar las disposiciones necesarias para la instancia y funcionamiento de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje, a que se refiere la fracción XX del artículo 123 de la Constitución General de la República.

Fracción XXXIII.- Nombrar al representante que le corresponda en la Junta de Conciliación y Arbitraje, a que se refiere la fracción XX del artículo 123 de la Constitución General.

TABASCO

Artículo 68.- Son facultades del Congreso:

Fracción II.- Legislar especialmente sobre las materias que siguen:

P.- Trabajo y Previsión Social, conforme al artículo 123 de la Carta fundamental.

TAMAULIPAS

Artículo 58.- Son facultades del Congreso:

Fracción I.- Expedir, interpretar, reformar y derogar las leyes y decretos en todos los ramos de la administración pública.

Fracción XI.- Suprimir empleos públicos de acuerdo con las disposiciones de las leyes respectivas.

Fracción XIII.- Expedir leyes para la subje

lación de los maestros de instrucción pública que lo merezcan en atención a la antigüedad y eficacia de sus servicios.

Fracción XIV.- Decretar pensiones en favor de las familias de los que hayan prestado servicios eminentes al Estado y a los empleados del mismo por jubilación.

Artículo 148.- Para reunir todos los elementos de información y de estudio que sea necesario para que expidan las leyes complementarias del artículo 123 de la Constitución General; para la resolución de todas las gestiones relativas al trabajo y para la organización de todos los establecimientos de previsión, se crea en el Estado como dependencia del Poder Ejecutivo, una oficina especial, que llevará el nombre de "Departamento del Trabajo y de la Previsión Social".

TLAXCALA

Artículo 43.- Son facultades del Congreso:
Fracción X.- Crear y suprimir empleos públicos,

Artículo 96.- Todo funcionario y empleado público, antes de tomar posesión de su cargo, hará protesta de guardar y hacer guardar la Constitución General de la República, la particular del Estado, ambas con sus adiciones y reformas, y las leyes que de ellas emanen. Sin este requisito todos sus actos serán ilegales.

Artículo 98.- Todo cargo o empleo público puede ser compatible con cualquier otro de la federación, del Estado o del Municipio, cuando por ambos se reciba sueldo, siempre que los funcionarios en el desempeño de sus labores radiquen en el Estado y se dediquen exclusivamente a las actividades a que se refiere el nombremiento.

VERACRUZ

Artículo 68.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

Fracción XVII.- Crear y suprimir y dotar competentemente los empleos del Estado.

Fracción XLIII.- Conceder pensiones o auxilios a los empleados públicos que, por enfermedad o edad avanzada, estén inútiles para servir, siempre que tengan 25 años de buenos servicios.

YUCATAN

Artículo 30.- Son atribuciones del Congreso:

Fracción IX.- Crear o suprimir empleos públicos, y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

ZACATECAS

Artículo 3º.- Los habitantes del Estado gozarán de garantías sociales que establece el artículo 123 de la Constitución de la República; y tanto esa disposición y como las leyes que de ella emanen se aplicarán por las autoridades del Estado, de acuerdo con sus atribuciones.

En consecuencia, el Estado protegerá el trabajo y procurará asegurara a sus habitantes su preparación para actividades económicas.

Artículo 4º.- El Estado garantizará el derecho que tiene todo hombre para trabajar y a gozar plenamente del justo producto de su trabajo, reconociendo al mismo tiempo a éste su función social, ya que a los zacatecanos toca generar con su actividad los bienes y servicios que el Estado necesita para satisfacer las necesidades legítimas de todos los habitantes, y el desarrollo y la prosperidad económica y material del mismo.

Artículo 125.- Ningún empleado al servicio de los Poderes podrá ser destituido sin causa justificada.

Artículo 126.- Todos los funcionarios y

empleados al servicio de los Poderes del Estado, y Municipales, y los de elección popular, recibirán por sus servicios la remuneración que las leyes señalen.

De la anterior recopilación de las disposiciones relativas a la materia del trabajo que contemplan - las Constituciones locales, podemos decir, que existe una gran diferencia entre ellas, ya que algunas, en tratándose de reglamentar a los servidores públicos, unas identifican la facultad del Congreso Local con la expedición de leyes del trabajo relativas al Artículo 123 de la Constitución - General sin especificar apartado alguno, es decir, no se refieren al A o al B, lo cual es técnicamente incorrecto; - otras Constituciones identifican su legislación laboral -- en la Constitución General y sus Leyes Reglamentarias, -- otras más, facultan a la Legislatura Local para expedir Leyes del Servicio Civil, y en resumen podemos decir, que no se han puesto de acuerdo las Entidades Federativas para legislar sobre la materia, lo cual es claro, dejan en estado de indefensión a los servidores públicos, en la incertidumbre de quién o qué ley los debe acoger.

2.- *Leyes locales que regulan a los trabajadores al servicio de los Gobiernos de las Entidades Federativas.*

Consideramos que el tema principal de este trabajo lo constituye el presente capítulo, en razón a que la legislación laboral local varía de Estado a Estado, careciendo de uniformidad y concediendo amplias garantías sociales a algunos servidores públicos y privándolos de derechos a otros, por lo que es nuestro interés hacer un contraste de algunas leyes locales que regulan las relaciones entre las Entidades Federativas, los Ayuntamientos Constitucionales y los trabajadores a su servicio, tratando de llegar a la conclusión de que dicha materia alcanzaría mayor firmeza, si se aplicara con bases similares entre sus destinatarios, sin que variara de Estado a Estado.

A continuación exponemos algunas leyes locales que son precedente inmediato a la reforma constitucional de la fracción IX del Artículo 115 Constitucional.

El Estado Libre y Soberano de Oaxaca, expidió el Decreto número 161, en el Periódico Oficial de fecha 22 de Diciembre de 1979, en el que se adiciona el Artículo 34 de la Ley del Servicio Civil para los Empleados del Gobierno del Estado, para quedar como sigue:

"Artículo 34.- En ningún caso los empleados de los Poderes percibirán un sueldo inferior al mínimo fijado para los empleados en general y según las distintas regiones del Estado.

A los empleados de base o de confianza al servicio de los Poderes del Estado, se les concederá una prima de antigüedad, de conformidad con las bases siguientes:

1.- La prima de antigüedad consistirá en el importe de doce días de salario o sueldo por cada año de servicio cumplido. ..."

Como ejemplo de la falta de uniformidad legislativa, es claro que no todos los Estados ni todos los Municipios mantengan un mismo criterio legislativo para dar a los trabajadores públicos igualdad en materia de seguridad social, en el caso del Decreto expedido por el Estado Libre y Soberano de Veracruz - Llave con el número 4, de fecha 22 de octubre del que transcribimos:

"La Honorable Quincuagésima Segunda Legislatura del Estado Libre y Soberano de Veracruz - Llave, en uso de la facultad que le concede la fracción I del Artículo 68 de la Constitución Política Local y en nombre del pueblo, expide en siguiente:

DECRETO NUM. 4

ARTICULO PRIMERO.- Se autoriza al Honorable Ayuntamiento del Municipio de Cerro Azul, Ver., para que celebre los convenios que sean necesarios, con el propósito de incorporar al Instituto Mexicano del Seguro Social, a los empleados de dicha corporación, para que reciban junto con sus familiares beneficiarios asistencia médica de enfermedades generales, medicinas, hospitalización, intervenciones quirúrgicas atención en caso de gravidez y demás servicios clínicos; además también tratándose de riesgos profesionales, la atención médica que sea necesaria.

ARTICULO SEGUNDO.- Se autoriza al Honorable Ayuntamiento del Municipio de Cerro Azul, Ver., a que convenga con la Tesorería General del Estado, para que concierne a las participaciones que por diversos impuestos percibe la Hacienda Municipal del lugar que se trata, dicha Tesorería cubra las cuotas que le corresponden por el aseguramiento al Instituto Mexicano del Seguro Social."

Un caso típico lo es la legislación del Estado de Jalisco, al contemplar la incompatibilidad en cargos o empleos públicos, que comparada con la materia Federal, en ésta no se da:

"Decreto

Número 10206. El Congreso del Estado Decreta:

Ley Reglamentaria del Artículo 61 de la -
Constitución Política del Estado de Jalisco.

CAPITULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1o.- La presente Ley es de interés público y sus normas de observancia general, por lo tanto aplicable a todos los funcionarios o servidores públicos del Estado, sean de confianza, de base o supernumerarios.

Artículo 2o.- Serán nulos y carecerán de eficacia legal los acuerdos, nombramientos, asignaciones y comisiones que contraventan la presente Ley.

Artículo 3o.- Hay incompatibilidad cuando una persona desempeña al mismo tiempo distintos cargos o empleos públicos remunerados, conforme a lo dispuesto en el artículo 60 y 61 de la Constitución Política del Estado.

Artículo 4o.- Ningún empleado podrá ocupar dos o más puestos Directivos, Ejecutivos - ni Administrativos remunerados.

Artículo 5o.- No es incompatible el desempeño de puestos del Estado, con los de instrucción y beneficencia o de éstos entre sí, en los términos en que se señalan en el capítulo siguiente."....

La Ley para los Trabajadores al Servicio - de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California - Sur, fué reformada en algunos artículos mediante decreto número 168, publicado en el Boletín Oficial del 20 de Diciembre de 1979, siguiendo los pasos o principios que guarda vigente la Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado, pudiendo apreciarlo en la transcripción de algunos preceptos:

"DECRETO NUM. 168

EL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA-SUR DECRETA

SE REFORMAN LOS ARTICULOS 5º FRACCION I, 6º 15 FRACCION IV, 29, 30, 38, 39 42 FRACCIONES V, X, XI, 61, 64 y 68 DE LA LEY PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE BAJA CALIFORNIA SUR.

Artículo 5º.- Son trabajadores de confianza: I.- En el Poder Ejecutivo, el Secretario General de Gobierno, el Oficial Mayor, el Secretario de Desarrollo, el Secretario de Finanzas, Secretarios Particulares y Empleados de los mismos, los Procuradores, Subprocuradores y Agentes del Ministerio Público, Asesores, Directores y Subdirectores, Jefes de Departamento, Cajeros Generales, Contralores, Recaudadores y Subrecaudadores de Rentas, Inspectores, Encargadores Directos de Adquisiciones y Compras, Auditores, Presidentes de Juntas de Conciliación y Arbitraje, Jefes de Archivos, Museos, Biblioteca y Centro de Cómputo, Pilotos y Personal de Aeronáutica, Patrones de Embarcaciones, Policía Judicial y Custodios de Prevención y Readaptación Social.

Artículo 6º.- Son trabajadores de base: Los no incluidos en la enumeración anterior y que por ello serán inamovibles en sus plazas y lugar de residencia. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicio, sin nota desfavorable en su expediente.

Artículo 29.- Serán días de descanso obli -

gatorio:

1° de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1° de abril, cinco de abril de cada seis años, 1° de mayo, 5 de mayo, 1° de septiembre, 16 de septiembre, 12 de octubre, 20 de noviembre primero de diciembre de cada seis años, 25 de diciembre.

Artículo 30.- Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos y menos de diez años de servicio, disfrutarán de dos periodos anuales de vacaciones de diez días laborables cada uno, en las fechas que se señalan al efecto. Para los trabajadores que tengan más de diez años de servicio -- ininterrumpidos, los periodos anuales de vacaciones serán de quince días laborables cada uno...

Artículo 38.- En los días de descanso obligatorio y en las vacaciones a que se refieren los artículos 27 y 30, los trabajadores recibirán salario íntegro; cuando los trabajadores disfruten de derecho de vacaciones, los Poderes del Estado y los Ayuntamientos le cubrirán previamente el salario correspondiente a las vacaciones, más la prima vacacional del 25% sobre importe del sueldo y sobresueldo.

Artículo 42.- Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 10. de esta ley:

V.- Proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para ejecutar el trabajo convenido, en condiciones de funcionamiento e higiene.

X.- En caso de fallecimiento de un trabajador de servicio activo, los Poderes del Estado y los Ayuntamientos cubrirán el importe de cuatro meses de sueldo íntegro para-

gastos de defunción, al familiar del trabajador que legalmente compruebe sus derechos.

XI...

Artículo 61.- Las plazas de última categoría disponibles en cada grupo, una vez corridos los escalafones, serán cubiertas -- libremente por el titular, tomando en cuenta los empleados supernumerarios y escuchando la opinión de la Comisión Mixta de Escalafón.

Artículo 68.- Los trabajadores de base y supernumerarios con esta categoría, así como los trabajadores a lista de raya tienen derecho a formar parte del sindicato, pero una vez que obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados. Los trabajadores que causen alta al servicio de los Poderes del Estado y Municipios con categoría de base o supernumerarios, automáticamente pasan a ser miembros del Sindicato.

Artículo Unico.- El presente Decreto entrará en vigor el día primero de Enero de 1980.
SALA DE SESIONES DEL PODER LEGISLATIVO, -
LA PAZ, BAJA CALIFORNIA SUR, diciembre 11 -
de 1979.

Consideramos que una de las legislaciones de la materia laboral-administrativa que se encuentra vigente, y que trata de cumplir con las necesidades de una legislación más adecuada que regule las relaciones de los servidores públicos y el Estado con motivo de su trabajo, obedeciendo a una marcada desigualdad entre los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y los Servidores Públicos del Estado Local, lo es la expedida en el Periódico-Oficial del 24 de julio de 1980 del Estado Libre y Soberano de Durango, de la cuál vamos a tratar de enmarcar algunas disposiciones más trascendentales.

En análisis de dicha legislación laboral de el Estado de Durango, diremos que se compone de siete títulos; el primero de ellos contiene disposiciones generales y elementales de derecho laboral, define el trabajador de base, de confianza y supernumerarios, supletoriedad de la Ley; el segundo título se divide en siete capítulos con disposiciones generales, jornada de trabajo, descanso obligatorio, normas protectoras del salario, obligaciones de las dependencias públicas, obligaciones de los trabajadores, suspensión temporal y terminación de los efectos del nombramiento de trabajadores; el título tercero habla del escalafón; el siguiente se ocupa de las relaciones colectivas, el sindicato y su funcionamiento, reglamento de las condiciones de trabajo; el título quinto previene los casos de riesgo de trabajo así como las enfermedades no profesionales; el título sexto contiene las bases para la instalación y funcionamiento del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, competencia, procedimiento, ejecución de laudos, medidas correctivas, medios de apremio y sanciones; y el último apartado contiene las reglas de la prescripción.

La legislación laboral del Estado de Durango, consideramos en lo personal que es una de las más completas y que tiene afinidad con la legislación laboral federal, en comparación con otras legislaciones aplicables a diversas Entidades Federativas.

Posterior a la reforma constitucional de la fracción IX del Artículo 115 de la Constitución Política General, se han quedado intactas en una gran mayoría las leyes locales que en materia laboral se han expedido y acordadas a dicha reforma constitucional se han preocupado por expedir leyes que regulen las relaciones entre los Estados y sus servidores públicos a saber los Estados de Jalisco, Guanajuato, Zacatecas, Tabasco y Michoacán.

3.- Problemática del Apartado A del Artículo 123 Constitucional, del Apartado B del Artículo 123 Constitucional y unificación de ambos apartados

Va hemos señalado la trayectoria histórica del Artículo 123 de la Constitución Federal, y la necesidad de unificar la legislación del trabajo en el año de 1929 en la República Mexicana, para lo cual se creó la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, aún sin el apoyo constitucional.

En Julio de ese mismo año el Presidente -- Emilio Portes Gil, presentó una iniciativa de reformas ante la Cámara de Senadores, de la fracción X del Artículo 73 de la misma Constitución, y del párrafo introductorio del Artículo 123, en vías a federalizar la materia del trabajo, y una vez abierto el debate, en que se pretendió defender la soberanía del Estado local frente a la Federación que legislativamente era muy absorbente, siendo que lo que propone -- el Ejecutivo difícilmente se niega, fue aprobada dicha propuesta y publicada el seis de septiembre del mismo año, para quedar de la manera siguiente:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

Fracción X.- Para legislar en toda la República... y para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia ley.

Artículo 123.- El Congreso de la Unión, -- sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, de una manera general sobre un contrato de trabajo.

Desde entonces la materia del trabajo en cuanto a su expedición se convirtió en materia federal, -- otorgando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la facultad al Congreso de la Unión de expedir leyes del trabajo, enmarcando la relación de trabajo, es decir, entre "obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos", de lo que pensamos no incluía a ningún tipo de re

lación laboral que no fuera llamemosle privada, excluyendo desde luego la relación de empleado y funcionario (Estado), si es que pudiera pensarse que servidor público quedara enmarcado dentro del concepto "empleado".

Para contrastar el apartado A y el apartado B del mencionado Artículo 123 Constitucional, es necesario señalar que el nacimiento del inciso B del precepto citado, se debió a que el Artículo Tercero del Proyecto Pórtes Gil de 1929, establecía que estarían sujetos a las disposiciones de ese Código los trabajadores y los patronos, -- incluyendo al Estado, entendiéndose por Estado a los Poderes de la Unión, Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial Federales, Estado local (Entidad Federativa) y los Municipios, -- cuando actuaran con la calidad propia de un patrono, tomando en consideración que obtenía dicho carácter cuando tenía a su cargo empresas o servicios que pudiesen ser prestados por particulares, fundado en que la naturaleza del servicio no afectaba la vida del Estado. Este proyecto fue desechado por numerosas críticas y oposición de trabajadores, y el párrafo introductorio del apartado B del Artículo 123 Constitucional quedó de la siguiente manera:

Artículo 123.- ...

Apartado B. "Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores".

Cabe indicar que fué limitativo el párrafo anexo, abarcando exclusivamente al Gobierno Federal, Poderes de la Unión, Poder Ejecutivo significa decir Presidente de la República, Secretarías de despacho, Departamentos de Estado que a la fecha se han convertido en Secretarías de Estado, señalando al Departamento del Distrito Federal el único Departamento administrativo que viene a ser el Gobierno del Distrito Federal; Poder Legislativo; Cámara de Senadores y Cámara de Diputados y Poder Judicial, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juzgados de Distrito, Juzgados Colegiados; el Gobierno del Distrito Federal cuyo titular es el Jefe del Departamento del Distrito Federal, y dependencias divididas en departamentos y secretarías de despacho;" y sus -

trabajadores.", entendiéndose por éstos a quien presta un servicio personal por un sueldo incluido en el presupuesto público.

Tratando de unificar ambos apartados del artículo 123, podemos mencionar que en relación al tema de este trabajo los servidores públicos federales quedaron contemplados en el apartado B, como ya se dijo, pero ocupando nos de los servidores públicos que prestan un servicio al Estado local o a los Municipios ¿cómo se regirían éstos?, basándonos en el dicho de Duhalt Krauss, los Gobernadores de las Entidades Federativas tomaban tres posturas: se consideraban como a facultades similares las propias al Presidente de la República, fundados en su propia Constitución local, expedían Estatutos Administrativos o incluían las disposiciones conducentes a su Código Administrativo.

Dichos criterios fueron erróneos al equiparar la legislatura local al Congreso de la Unión.

La facultad de legislar en materia de relación de trabajo entre el Gobierno y sus servidores, la Constitución Federal la reservó al Congreso de la Unión sin incluir a los servidores públicos locales, y no fue sino hasta el año de 1983 en que la fracción IX del Artículo 115 Constitucional, toma en cuenta a dichos servidores públicos, lo que significa la unificación legislativa de ambos apartados del artículo 123 incluyendo en la Carta Magna a los trabajadores al servicio del Estado local y de los Municipios.

4.- *Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, Trabajadores al servicio de los Gobiernos de las Entidades Federativas y de Los Municipios*

Tuvieron que pasar más de tres siglos para que el servidor público fuera protegido expresamente por una ley; sin embargo existen miles de servidores públicos que todavía no disfrutaban de esta protección debido a su problema de interpretación de facultades dadas por nuestra Constitución.

Es de tomarse en cuenta la necesidad en -- que miles de trabajadores al servicio del Estado, sean de -- los que prestan sus servicios a los Poderes de la Unión o de los servidores públicos de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, estén bajo el amparo de una ley unificada -- que contemple las normas mínimas de trabajo. Es indudable -- que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional es generosa con la burocracia federal, ya que es protectora de una clase de trabajadores sobre la que descansa la -- Administración Pública, y a la que se ha tenido olvidada.

De acuerdo a la temática del presente trabajo, consideramos pertinente emitir una definición del Trabajador al Servicio del Estado, pero del servidor público -- que presta sus servicios al Estado Local y a los Municipios, haciendo una antesala del servidor público en general, transcribiendo algunos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Empleado de Base. Término para adquirir -- tal carácter. (Art. 6o.) El término de que habla el último -- párrafo del artículo 4o. del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, para que los trabajadores de nuevo ingreso sean de base, se cumple aún cuando los -- servicios no sean en un mismo empleo, si los trabajadores -- son de igual naturaleza y calidad. (Laudo: Exp. No. 252/54. C. Alfonso Nuñez Aranda Vs. C. Secretario de Agricultura y --

Ganadería.)

La Ley burocrática señala en su artículo 4º "Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base"; los trabajadores al servicio del Estado los define la Ley en su artículo 30. el cual dice: "Trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos - géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales."

La Ley Federal del Trabajo define al trabajador en su artículo 80.: "Trabajador es toda persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado."

Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo "toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerida para cada profesión u oficio."

Artículo 90. La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto.

Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionan con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

La Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Durango, del 15 de Julio de 1980, - puesta en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del 24 de Julio de 1980, en su Artículo 50.- define al Trabajador diciendo: "Trabajador es toda persona física que presta un trabajo personal en cualquiera de las dependencias permanentes o temporales, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya o nómina de los trabajadores." La misma Ley en su artículo 60. divide a los trabajadores en tres grupos: 1. Trabajadores de confianza, 2. Trabajadores de Base, y 3. Trabajadores supernumerarios.

En complemento de nuestro estudio, nos es muy necesario hablar de la forma en que el Municipio se organiza, su cuerpo colegiado y principalmente cómo se forma éste.

El Ayuntamiento es un cuerpo colegiado de elección popular directa, como lo dispone el Art. 115 de la Constitución. El Municipio es una persona jurídica de derecho público, órgano político-administrativos con autonomía para administrar las cuestiones estrictamente locales municipales dentro de su territorio.

El Ayuntamiento está formado por un Presidente Municipal, funcionario encargado de cumplir y ejecutar las resoluciones de cabildo, y llevar a cabo la administración del municipio. Se le llama también Alcalde.

El Ayuntamiento como órgano jerárquico superior en el Municipio, tiene funciones de las que sobressalen: la de legislar sobre el bando municipal y reglamentos internos de mercados, comercio, panteones, de policía municipal, espectáculos, etc.

Otro cargo en el Ayuntamiento es el del -- Síndico, quien supervisa la Tesorería.

Los Regidores tienen funciones específicas, el Primero, suple la ausencia del Presidente, con el cargo de el Departamento de Licencias de Construcción, el de Supervisor de Obras, Departamento de diseño, de Planificación, de Ingeniería de Tránsito y el de Aguas y Saneamiento. El Segundo Regidor vigila los Departamentos de Gobierno, Servicios Sociales, Colonias Populares, del Registro Civil, de Reglamentos y Espectáculos, de Reclusorios, el Departamento Calificador de Infracciones, de Licencias de Reglamentos y Espectáculos, el Departamento Técnico Jurídico y el de Turismo. - El Tercer Regidor vigila el Departamento de Mercados y Servicios Urbanos, de Parques, Jardines y Fuentes, y el de Policía.

El Secretario se encarga de redactar y suscribir las actas de las secciones del Ayuntamiento. El Tesorero Municipal tendrá a su cargo el Departamento de Compras y la Caja de la Tesorería.

Conforme del artículo 115 de la Constitución ha traído como consecuencia que en muchas entidades federativas se han expedido nuevas leyes orgánicas municipales que al juicio del maestro Miguel Acosta Romero, contiene una

muy buena técnica, estructuran las dos partes de la administración pública municipal, que son la centralizada y la para estatal. (31)

La legislación municipal corresponde expedirla a los Congresos locales, como la legislación reglamentaria del artículo 115 constitucional. De lo anterior podemos tomar en consideración que los servidores públicos de los municipios en tanto no se rijan por una ley adecuada en la relación de trabajo con el Municipio, en nuestra opinión los cargos que no son de elección popular de los integrantes de los Ayuntamientos, les es aplicable y deben acogerse a la fracción IX del artículo 115 constitucional.

5.- Artículos 123 apartado B y 124 de la
Constitución Política de los Estados
Unidos Mexicanos

El Artículo 124 de la Constitución de 1917 - conservó su mismo texto que en el antecedente el artículo 117- de la Constitución de 1857. Y, como es bien sabido en este aspecto, como en otras muchas leyes fundamentales, los textos vigentes fueron inspirados por el Derecho Público Norteamericano es decir, por las disposiciones contenidas en la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, e intentaremos establecer la vinculación mencionada, y con ello, el sentido de la Constitución Mexicana, en estricta dependencia técnica y aún gramatical en su modelo.

Como lo señala Alexis de Tocqueville en su obra clásica La Democracia en América, la gran originalidad en la Constitución Federal Norteamericana de 1787, vigente hasta nuestros días, reside en la superposición de dos series de órganos de Gobierno, en los que cada uno de ellos, por su propia naturaleza, podría en principio bastarse a sí mismo.

Cada Estado, desde luego, dispone de sus propios órganos para su propia vida: la Legislatura, un Jefe del Poder Ejecutivo -el Gobernador-, y un sistema Judicial propio presidido por una Corte Suprema. Pero, encima del Gobierno de cada Estado se encuentra superpuesto un Gobierno Federal que - dispone, así, mismo, de todos los órganos necesarios: un Legislativo, que es un Congreso, un Ejecutivo, que es un Presidente de la República, y un sistema Judicial presidido por una Corte Suprema.

Esta fue la ingeniosa gran creación de los padres de la Constitución Federal, que superó la organización primitiva de la Confederación creada inmediatamente después de obtenida la Independencia: el Gobierno Federal se encuentra totalmente equipado y tiene el poder de dar órdenes directas a cada ciudadano. Ya no se trata como el régimen de la Confederación de decisiones que vinculan simplemente a los Estados, sino de leyes que se imponen simple o directamente a cada uno de los ciudadanos. Esta organización decía Tocqueville, fue el --

gran descubrimiento político de los tiempos modernos, tanto -- más que tiene un carácter flexible y ha permitido las evoluciones necesarias.

Pero el sistema por más ingenioso y eficaz, planteó un problema de gran importancia, el relativo a la determinación de los poderes respectivos que correspondían a la Federación y a los Estados Federativos.

El problema de los derechos inherentes de -- los Estados, en el sistema federal del gobierno de los Estados Unidos, fue considerado como esencial por los autores de la -- Constitución, así como por los delegados de las antiguas colonias que concurrieron a Filadelfia a la ratificación de la Ley fundamental, toda vez que implica, inexorablemente, una necesaria conciliación entre el control nacional de la Federación y los derechos del self government de las entidades locales, tanto más que en este sentido, la revolución de independencia fue vista como una lucha y, al mismo tiempo como una victoria, de las colonias por su autonomía local, en contra de las imposiciones del parlamento Inglés. Esta victoria obtenida por la guerra, fue codificada en los artículos del acta de Confederación y Unión Perpetua que consagró una forma de gobierno que imponía fundamentalmente normas en defensa de la libertad, independencia y autonomía de las antiguas colonias al gobierno central impotente para afectarlas.

Esta situación creó un verdadero problema y una insoslayable obligación para los redactores de la Constitución Federal, en el sentido de crear una forma de gobierno que armonizara y unificara al mismo tiempo, el control del gobierno Central, con la llamada Soberanía de los Estados.

La solución por la que se luchó en Filadelfia al formular la Constitución de 1787 y se continuó luchando por más de treinta años es la siguiente: El sistema de gobierno establecido por la Constitución es formalmente Federal; es decir, los poderes de gobierno están divididos entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados; pero, la determinación precisa de la esfera de autoridad que corresponde a cada una de dichas entidades, ha dividido a los tratadistas y, más --

aún, a los hombres de Estado.

Es pertinente aclarar que la Constitución - que fué aprobada en 1787 y ratificada en 1791, nada declara claramente sobre el vital problema de la división de poderes y facultades entre la Federación y los Estados; por lo que cinco - de ellos (Massachusetts, New Hampshire, North Virginia, South - Virginia y Carolina), propusieron se aclarara la cuestión en - el texto de la Ley que se discutía - en la Constitución - sin - que tal cosa se realizara por entonces. Fué necesario que debi- do a la influencia de Medison, el primer Congreso Norteamerica- no aprobara más tarde lo que fué la Enmienda X en 1791, que di- ce:

"Los poderes no delegados a los Estados Uni- dos por la Constitución, ni prohibida por esta a los Estados, - están reservados para éstos, o para el pueblo."

Esta enmienda es, dice un eminente jurista - norteamericano, la piedra angular del edificio de los derechos de los Estados.

En el plano jurídico, la voluntad precisa de los autores de la Constitución, y de la Enmienda X, se finca - la Supremacía del Derecho Federal y, al mismo tiempo, en el ca- rácter esencialmente limitado de éste.

La Supremacía Federal está declarada y reco- nocida en el artículo IV sección 2, de la Constitución que di- ce:

"2. Esta Constitución y la Leyes de los Esta- dos Unidos que en virtud de ellas se hicieren, y todos los tra- tados hechos o que se hagan bajo la autoridad de los Estados - Unidos, serán la suprema ley de la tierra; y los jueces de ca- da Estado, serán la suprema ley de la tierra; y los jueces de- cada Estado; estarán sujetos a ella, a pesar de lo que en con- trario disponga la Constitución o leyes de cada Estado."

Pero, en otro sentido, el Derecho Federal -- tiene un dominio esencialmente limitado, toda vez que que la - Enmienda X vigente desde 1791, declara que los poderes no dele- gados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibida - por ésta a los Estados, están reservados para éstos, respecti-

vamente o para el pueblo.

Así pues, la realidad indiscutible, aceptada por la Jurisprudencia Federal y por los comentaristas es la siguiente:

La competencia de los Estados es la regla;

La competencia Federal está estrictamente limitada y es la excepción.

Es bien conocido que con el fin de reformar la Constitución de 1836, se designó una comisión integrada por siete personas para que llevara al cabo el estudio de dicha reforma; esta comisión desde que inició su trabajo se dividió tajantemente toda vez que cuatro de sus miembros eran de tendencia centralista y el resto de la comisión propugnaba un sistema Federal. En esta situación cada uno de los miembros mencionados presentó su propio proyecto de Constitución.

La mayoría, es decir los adictos al sistema centralista, en su proyecto consignaban el artículo 80 que decía:

Todas las atribuciones y facultades que no se otorgan específicamente al Congreso Nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia, quedan reservados a los departamentos.

Por su parte la minoría de la comisión propuesta por los señores Otero, Muñoz Ledo y Espinoza de los Monteros, en su proyecto de carácter Federalista, proponía el artículo 24 que decía:

La administración interior de los Estados, será enteramente libre e independiente de los poderes supremos en todo aquello que no estén obligados por la Constitución para la conservación de la Unión Federal.

El padre del juicio de amparo, Don Mariano Otero, en su voto particular al acta Constitutiva y de reforma de 1847, se refirió expresamente a la distribución de facultades entre el Gobierno federal y los de los Estados y textualmente dijo:

El artículo 14 del proyecto de reforma, estableciendo la máxima de que los poderes de la Unión son poderes excepcionales y limitados sólo a los abjetos expresamente de -

signados por la Constitución, da a la soberanía de los Estados toda la amplitud y seguridad que fuera de desearse.

De esta manera cada Estado en particular está sometido a la Unión y el conjunto de todos será el arbitro-supremo de nuestras diferencias y el verdadero poder conservador de las instituciones. Si hay otro remedio más eficaz de no bustecer el principio federativo, si se conoce otra mejor garantía de las libertades de los cuerpos confederados, yo no la -- propongo, porque no la conozco."

Como consecuencia del voto particular de Ote no se redactaron los artículos 20 y 21 del Acta Constitutiva y de reformas del 18 de Mayo de 1847:

"Artículo 20.- Sobre los objetos sometidos - al Poder de la Unión ningún Estado tiene otros derechos que -- los expresamente fijados en la Constitución, ni otro medio legítimo de intervenir en ellos, que el de los poderes generales que la misma establece."

"Artículo 21.- Los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio - de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin - que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restric ción."

El Congreso Constituyente Mexicano de 1856-- 1857 que recogió los principios federalistas y los consignó de definitivamente en nuestro sistema jurídico político, conoció de el proyecto de Constitución formulado por la Comisión respecti va que en su Artículo 48 decía lo siguiente:

"Las facultades o poderes que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o al pueblo respectivamente."

Como puede comprobarse por la misma lectura del artículo del proyecto, la Comisión de Constitución copió - casi textualmente el texto de la Enmienda X de la Constitución Federal Norteamericana.

El Constituyente conoció del artículo 48 del

proyecto de sesión del 10 de septiembre de 1856 y sin ninguna modificación, la aprobó por 80 votos en contra de uno.

En la redacción definitiva de la Constitución que formuló el miembro único de la Comisión de Estilo, Señor León Guzmán, el artículo aprobado se consignó en el artículo 117 del texto definitivo de la Constitución de 1857 que dice:

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

En el proyecto de Constitución presentado por Don Venustiano Carranza al Congreso Constituyente 1916-1917, se consignaba el artículo 124 que textualmente decía:

"Las facultades que no están expresamente concedidas en esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Como puede apreciarse de una Constitución a otra el contenido técnico del pacto federal, no varió, y a la fecha se conserva intacta dicha disposición.

El proyecto del Artículo 124 se discutió en sesión del 21 de Enero de 1917, con la intervención de dos eminentes juristas, Don Paulino Machorro Narváez y Don Hilario Medina, quedó establecido que lo que se pretendía era delimitar estrictamente las facultades de la Federación y defender la Autonomía y la Soberanía de los Estados. El Artículo fue aprobado por 148 votos contra 6 y quedó redactado en la forma que está vigente. (32)

El 7 de Diciembre de 1959 la H. Cámara de Senadores conoció de una iniciativa de adiciones al artículo 123 Constitucional presentada por el Presidente de la República Lic. Adolfo López Mateos.

La fianlidad de la reforma, cuya explicación injustificada era, de acuerdo con la iniciativa presidencial la siguiente:

"...Con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el Congreso de México, dentro de la justicia social, en el informe que rendí ante el H. Congreso de la Unión el día primero de Septiembre último, me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración, el proyecto de reformas a la Constitución General de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado. 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 Constitu-ción General de la República consigna para los demás trabajadores..."

"De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de las situaciones jurídicas..."

En la misma sesión de siete de diciembre de 1959 se llevó a cabo en la Cámara de Senadores el debate de la iniciativa e hicieron muy importantes consideraciones los Senadores De la Torre Grajales, Terán Mata y Brena Torres, a las cuales me referiré más adelante por su interés especial.

El 10 de diciembre de 1959 se aprobó la reforma por la H. Cámara de Senadores.

En la sesión ordinaria de la H. Cámara de Diputados, efectuada el 22 de diciembre de 1959, se conoció el proyecto de adiciones al artículo 123, aprobado por la Cámara Colegisladora y en segunda lectura se aprobó dicho proyecto el 23 de diciembre de 1959; por último, en la sesión del día 8 de septiembre de 1960 la Cámara de Senadores hizo el cómputo de los votos de las Legislaturas de los Estados y la declaratoria de haber sido aprobada la reforma constitucional propuesta, la que se publicó en el Diario de la Federación el 5 de diciembre de 1960.

En conclusión, la intención exclusiva de la iniciativa presidencial y, por tanto, de la reforma fue superar y perfeccionar el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado en lo que se refiere a las relaciones con los Poderes de la Unión. Se trataba, fundamentalmente de llevar a la categoría de norma constitucional, - los beneficios y derechos otorgados a los servidores del -- Estado, en lo que se refiere a quienes estaban comprendidos en el Estatuto de fecha 5 de diciembre de 1938.

En resumen, es incuestionable -y las referencias que se han hecho comprueban de una manera meridiana- que la intención y finalidad de la iniciativa presidencial -y, por tanto, de la reforma conducente, al adicionar el -- apartado B al artículo 123, fué:

"... Legislar, exclusivamente, respecto de las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión -las autoridades federales- el Gobierno del Distrito Federal y - de los Territorios Federales y los trabajadores y empleados de los mismos; perfeccionando y elevando el rango constitucional el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 5 de diciembre de 1938. (33)

Hasta aquí hemos podido señalar que por - un lado el artículo 124 de la Constitución Federal hace limitante la esfera de derecho de la Federación, y en lo no - legislado es facultad legislativa del Estado Local, y remitiendonos al artículo 123 en su apartado B, es claro que - hasta hace cuatro años los Servidores Públicos al servicio de los Poderes de la Unión eran materia legislada, y los -- servidores públicos de los Estados y de los Municipios tenían la facultad legislativa en esa materia cualquier Congreso Local.

Reseña bibliográfica del Capítulo Tercero

- Constitución Política del Estado de Baja California. México
Edición IMSS
- Constitución Política del Estado de Baja California Sur. México. Edición IMSS
- Constitución Política del Estado de Campeche. México. Edición CEN del PRI
- Constitución Política del Estado de Coahuila. México. Edición IMSS
- Constitución Política del Estado de Colima. México. Edición IMSS
- Constitución Política del Estado de Chiapas. México. Edición IMSS
- Constitución Política del Estado de Chihuahua. México. Edición CEN del PRI
- Constitución Política del Estado de Durango. México. Edición IMSS
- Constitución Política del Estado de México. México. Edición CEN del PRI
- Constitución Política del Estado de Guanajuato. México. Edición CEN del PRI
- Constitución Política del Estado de Guerrero. México. Edición CEN del PRI
- Constitución Política del Estado de Hidalgo. México. Edición CEN del PRI
- Constitución Política del Estado de Jalisco. México. Edición CEN del PRI
- Constitución Política del Estado de Michoacán. México. Edición CEN del PRI
- Constitución Política del Estado de Morelos. México. Edición Legislación Pública Estatal. Estado de Morelos
- Constitución Política del Estado de Nayarit. México. Edición IMSS
- Constitución Política del Estado de Nuevo León. México. Edición IMSS
- Constitución Política del Estado de Oaxaca. México. Edición IMSS
- Constitución Política del Estado de Puebla. México. Edición IMSS
- Constitución Política del Estado de Querétaro. México. Edición IMSS
- Constitución Política del Estado de San Luis Potosí. México. Edición IMSS
- Constitución Política del Estado de Sinaloa. México. Edición IMSS
- Constitución Política del Estado de Sonora. México a través de sus Constituciones, antecedentes y evolución de los Arts. 107 a 136. T. VIII. Legislatura de la Cámara de Diputados. - México 1967. pp. 759
- Constitución Política del Estado de Tabasco. México. Edición CEN del PRI
- Constitución Política del Estado de Tamaulipas. México. Edición CEN del PRI
- Constitución Política del Estado de Tlaxcala. México. Edición IMSS

*Constitución Política del Estado de Veracruz. México.
Legislación Pública Estatal*

*Constitución Política del Estado de Yucatán. México.
Edición CNE del PRI*

*Constitución Política del Estado de Zacatecas. México.
Editorial INSS*

- (31) Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo. Ob. Cit. pp. 489 y ss*
- (32) *Revista de la Facultad de Derecho de México. T. XXVII-
Julio-Diciembre 1977. Nums. 107 / 108. Editorial UNAM.
México 1977. pp. 761*
- (33) *Revista de la Facultad de Derecho de México. Ob. Cit.
pp. 772*

CAPITULO CUARTO

RÉGIMEN JURIDICO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS Y DE LOS AYUNTAMIENTOS

- 1.- ¿A quién corresponde legislar en materia laboral entre los Gobiernos de las Entidades Federativas, los Municipios y sus servidores públicos?
- 2.- Adición de la fracción IX al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 3.- Normas legales básicas del régimen jurídico de los Servidores Públicos de los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Ayuntamientos

CAPITULO CUARTO

REGIMEN JURIDICO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS Y DE LOS AYUNTAMIENTOS

1.- ¿A quién corresponde legislar en materia laboral la relación entre los Gobiernos de las Entidades Federativas, los Ayuntamientos y sus Servidores Públicos?

Como ya analizamos en el capítulo anterior la Federación está determinada en sus facultades por la Constitución de una manera limitativa.

La soberanía de cada Estado de la Federación en su pleno ejercicio se reserva para sí las facultades que no están concedidas expresamente a la Federación en la Constitución Federal.

De manera sencilla podemos decir que los Estados pueden hacer lo que la Constitución no reserva a los Poderes Federales.

Nótese que la facultad de la Federación es expresa, es decir, clara y terminantemente marcadas por el código fundamental, de suerte que no pueden ampliarse, ni deducirse otras de las concedidas, ni aumentarse aplicando la teoría de los poderes implícitos. [1]

Por cuento al tema se refiere, a quién corresponde legislar sobre la relación de trabajo entre los Gobiernos de las Entidades Federativas, los Municipios y sus servidores públicos, al respecto consideramos importante la opinión formulada por el Maestro Alfonso Noriega Cantú, correspondiente a una pregunta formulada por el Gobierno de una Entidad Federativa respecto a la pregunta que nosotros en este mismo trabajo nos llegamos a formular enunciando como ¿A quién corresponde la facultad de legislar sobre las relaciones laborales entre los Estados de la Federación y --

los Municipios, con sus trabajadores y empleados?, en la que interpreta el artículo 124 Constitucional de la manera siguiente:

Al reseñar el sistema de distribución de competencias en la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, mencioné que en dicho país, como declara Tocqueville, existían dos gobiernos completamente separados y casi independientes. Uno de estos gobiernos es el que corresponde a los Estados, verdaderas pequeñas naciones soberanas que en conjunto integran la Federación ("el gran cuerpo de la unión"), la que a la vez es soberana. Es por ello que a este conjunto jurídico-político se le ha llamado de co-soberanía, toda vez que tanto la federación como las entidades federativas son soberanas dentro de su competencia, es decir, poseen una parte de la soberanía.

Pero lo importante es saber cuáles son las competencias de estas dos entidades, ya que en ellas se delimitan la parte de soberanía que poseen. Tocqueville enseñó que esta distribución de competencias se podía realizar en tres formas.

La primera, enumerando tanto las competencias de la Federación como las de las Entidades Federativas; pero el sistema se estimó muy peligroso, porque al surgir el impulso de la realidad, una nueva necesidad, no enumerada no existiría autoridad competente para resolverla. El segundo sistema podía consistir en indicar las competencias de los Estados, estatuyéndose que cualquiera otra cuestión la resolvería la Federación. Este sistema también se juzgó que era peligroso, porque, sin duda alguna, lesionaba los derechos de la autonomía de los Estados. Por último, la tercera forma, se caracteriza porque se señala a la federación cuales son las atribuciones y todas las demás competencias recaen en los Estados, ya que ellos son "titulares originarios del Poder Público"; este sistema como he puntualizado en otra parte, fue el que siguió la Constitución Norteamericana.

Este sistema obedeció a razones históricas

bien conocidas: al independizarse las colonias Norteamericanas de Inglaterra, cada Colonia era un Estado soberano, y, al constituirse en Estado Federal, las entidades particulares delegaron en la Federación un número determinado de competencias. El sistema contrario, por ejemplo, ocurrió en el Canadá, donde el país era una unidad y al concederle Inglaterra su autonomía, reorganizó la estructura del dominio como un Estado Federal, donde la Federación posee la competencia originaria y las Entidades Federativas la competencia delegada.

En México seguimos el sistema Norteamericano, no únicamente como una imitación servil del mismo, si no nuestra situación era, si no igual, muy similar a la de nuestros vecinos. Efectivamente, en Estados Unidos existían entidades autónomas que fue necesario unir para formar la Federación. En México si bien durante la época en que formamos parte del imperio español constitucional como unidad, al obtener la Independencia, las diferentes regiones del vasto territorio de la Nueva España, quedaron desunidas y fue necesario vincularlas para formar el Estado Federal.

Nuestro artículo 124 de la Constitución General de la República, representa la dinámica federal y regula definitivamente el problema de la distribución de competencias.

De acuerdo a este artículo podemos basarnos para concluir que: a) corresponde única y exclusivamente a la Constitución Política general hacer el reparto de competencias; b) las autoridades federales únicamente pueden realizar las atribuciones que la Constitución les señala; c) todas las demás facultades corresponden a los Estados miembros que deben actuar de acuerdo con las Constituciones Locales.

Estos son los principios esenciales que rigen o deben regir el funcionamiento del Estado Mexicano, como un Estado Federal. En México el procedimiento ha consistido en usar continuas reformas Constitucionales atribuyendo nuevas facultades a la Federación. (2)

La facultad de legislar en materia labo--

ral de acuerdo al artículo 73 fracción X de la Constitución que se remite al Artículo 123 del mismo ordenamiento, corresponde a la Federación, al Congreso de la Unión en la materia de relación laboral entre el Poder Federal, Gobierno del Distrito Federal y sus servidores públicos, pero tratándose de los servidores públicos de los Estados y de los Municipios la facultad legislativa corresponde a las Legislaturas locales en su esfera de competencia, aunque reiteramos, los vicios político jurídicos que hacen que el Congreso de la Unión tenga facultades amplias para legislar en materia que no le corresponde, sus respectivas Cámaras hacen lo posible si se trata de una iniciativa presidencial, y llegan a cometer pecados jurídicos imperdonables, muy a pesar de que tratan de resolver cualquier situación.

2.- Adición de la fracción IX al Artículo 115 de la Constitución Política de -
Los Estados Unidos Mexicanos

La razón por la que la Federación se atribuye la facultad de legislar sobre las relaciones de trabajo entre los Gobiernos de los Estados, Municipios y sus servidores públicos, rebasa el límite de la soberanía delegada, su espíritu tratemos de analizarlo, comprenderlo y darle positividad.

A partir de la Constitución Política de 1917, se ha marcado una época hasta el año de 1983, en el que la legislación laboral mexicana a pesar de ser pionera en el mundo entero en plasmar derechos sociales, dejó a un lado los derechos laborales de los servidores públicos de los Estados y Municipios, ya que el sistema federal en base al artículo 124 Constitucional, se reservó para sí el Estado local la facultad de legislar sobre la materia, y en el apartado B del multicitado artículo 123 constitucional, reglamenta las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus servidores públicos, como ya lo hemos analizado en este trabajo, se trata solamente de servidores públicos de la federación.

Después de sesenta y seis años se vio superado en su más amplio orden jurídico mexicano la Constitución General de la República, al reglamentar las relaciones laborales entre los Estados, Municipios y sus servidores públicos.

En el Diario Oficial de la Federación del 3 de Febrero de 1983, se publicó el Decreto que adiciona la fracción IX del Artículo 115 Constitucional, y que a la letra dice:

"Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

...

Fracción IX.- Las relaciones de trabajo ---

entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto 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." (3)

No podemos olvidar que la burocracia Federal, carecía de legislación especial después de la Constitución de 1917 y no fue sino después de 43 años que el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Gobierno Federal, se convierte en base de lo que más adelante fue el inciso B del artículo 123 Constitucional, y quedaron relegados los Servidores Públicos de los Estados y de los Municipios, sin embargo la Ley Federal del Trabajo de 1931 remite a leyes del Servicio Civil, que no fueron conocidas por los trabajadores, y mucho menos aplicable.

Cabe señalar que siempre ha existido un Gobierno que implica su desarrollo a través de las personas en quienes recae un nombramiento y realizan una función pública. México careció de legislación apropiada durante mucho tiempo, desconociendo la forma de respetar derechos y de hacerlos valer, es decir, estamos frente a una clase de trabajadores que estuvieron al margen de la ley, y que recién se les reconoce como derechos sociales a través de la Constitución.

La reforma Constitucional señalada, aduciendo que declara derechos sociales de los servidores públicos de los Estados y de los Municipios, es oscura, ya que al remitir al artículo 123 Constitucional y sus leyes reglamentarias, no determina a que apartado se refiere si al A o al B, de ahí que al ser aplicada tal disposición se puede incurrir en confusión. Si aplicáramos los principios generales del derecho del trabajo podríamos decir que los servidores públicos locales pertenecen al apartado B, por analogía, debido a que reglamenta las relaciones entre el Estado y sus servidores .

También podríamos decir, en confusión, que los servidores públicos también les es aplicable la Ley re-

glamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, ya que siguiendo lo reformado en la fracción IX del Art. -- 115 Constitucional en estricto derecho les es aplicable.

El proyecto de reforma tuvo como principio normativo el de seguir el espíritu del mencionado apartado B del artículo 123 Constitucional.

La interpretación en favor de los servidores públicos locales de la fracción IX adicionada al indicar "y sus disposiciones reglamentarias" podemos interpretarlo de manera que los servidores públicos locales alcanzan los mínimos legales establecidos en la Ley Federal para los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, -- con lo cual cualquier legislatura podrá interpretar a su manera los derechos y obligaciones que dicha ley establece.

Otra postura que nos inclina a poner en tela de juicio es la de que técnicamente en la Constitución no se estableció un contenido netamente laboral al adicionar la fracción IX en el artículo 115 de la Constitución General. Es su contenido netamente laboral y por tanto debió quedar en el título IV Del Trabajo y de la Previsión Social, quedando plasmado en el título V De Los Estados de la Federación, error del legislador que ha cometido en otros aspectos y que crea incertidumbre, confusión y desconfianza.

Para que el Congreso de la Unión hubiera podido expedir un Decreto que adicionara cualquier fracción de cualquier artículo Constitucional, previamente debió haber estado facultado dentro de su propio artículo 73, toda vez que la facultad legislativa Federal es limitativa.

La fracción X del artículo 73 Constitucional establece que será el Congreso de la Unión quien "expida las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123", -- siendo el contenido de la fracción IX del artículo 115 Constitucional, netamente laboral, estando fuera del artículo -- 123, es de considerarse que el Congreso de la Unión carece de facultad para legislar sobre la materia no obstante señala que serán las legislaturas de los Estados quienes reglamenten las relaciones laborales entre el Estado local, los Municipios y sus trabajadores; esa facultad estaba reserva-

da a las legislaturas locales, ya que en 1929 esa facultad jamás se le delegó a la federación, prueba de ello es que en dicho orden algunos Congresos locales, llegaron a expedir leyes en esa materia, y parecía inconstitucional el hecho de que la Federación reglamentara sobre esa peculiar relación de trabajo.

A la fecha el mandato Constitucional ha sido ignorado por cuanto a que el plazo de dos años a partir de la vigencia de la reforma del artículo 115, las legislaturas locales deberían proceder a adicionar y reformar sus Constituciones y sus Leyes relativas.

De treinta y un Estados que componen la República Mexicana, siguiendo el dicho del maestro José Dávalos Morales veintitres legislaturas han adecuado a su legislación al artículo 115 fracción IX Constitucional, de estos veintitres, diez han ordenado la expedición de una Ley del Servicio Civil sin decir en el marco jurídico a que deberían sujetar su articulado; siete Constituciones locales impusieron idénticas obligaciones pero señalando como referencia los principios contenidos en el artículo 123 Constitucional sin indicar apartado en especial, dos Constituciones más indicaron que la Ley del Servicio Civil se apegaría a la base del trabajo sustancia de la reforma Constitucional y similares al apartado B del 123 de la misma Constitución General de la República, es decir que hay analogía al respecto. Otras Constituciones dan referencia al apartado B del 123, otras a la Ley del Trabajo sin señalar el 123. Pero por lo que respecta a la adecuación de las leyes del servicio civil a lo preceptuado por el mandato Constitucional del término de dos años, sólo algunos Estados han cumplido con el mandato Constitucional, tales como Michoacán, Guanajuato, Jalisco y Zacatecas, han expedido nuevas leyes del Servicio Civil, Tabasco sólo la reformó, lo cierto es que, una gran mayoría demuestran su apatía, reconocida leyes acordes a la reforma Constitucional Los Estados de Jalisco, Guanajuato, Zacatecas, Tabasco y Michoacán.

Hacemos nuestra la postura que apoya el --

maestro José Dávalos Morales en relación a la reforma del artículo 115 fracción IX Constitucional, en el Segundo Congreso de Derecho Burocrático celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en donde mencionó que tal reforma al dejar de ser clara y que sólo remite al artículo 123 de la propia Constitución, no indica el apartado al que se refiere, "el legislador local debería en beneficio de los servidores públicos locales, tomar lo mejor del apartado A y lo mejor del apartado B del Artículo 123, y hacer su propia Ley".

Nosotros tratamos de ir más lejos siendo más técnicos, pues si bien es cierto, cada legislatura deberá emitir su propia legislación laboral burocrática, apegada al apartado B del Artículo 123 Constitucional, y para ser más explícito, apegarse a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, tomando en cuenta las normas laborales que por la naturaleza de la Entidad Federativa de que se trate, emitiendo las normas laborales que sean acordes a esa relación de trabajo, como ejemplo, un salario mínimo por encima del salario mínimo general para la zona económica de cada Estado, principio tomado de la Ley Federal para los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Juega un papel primordial el Poder Legislativo Local al tomar conciencia en emitir oportunamente una Ley que reglamente a sus servidores públicos, para lo cual es criterio nuestro se tomen en cuenta los Principios Generales de Derecho, la Ley aplicable por Analogía y la Equidad.

Va que no todos los Estados de la República Mexicana tienen una Ley que reglamente la relación Estado-Servidor Público, nos preguntamos: ¿en los Estados en los que no cuentan con una Ley acorde a la fracción IX del art. 115 Constitucional, en caso de un conflicto entre el Estado y sus servidores públicos, a qué Ley se acogen, qué Tribunal es competente para conocer del conflicto, como dirimen su diferencia?

No tan sólo se puede pensar en un conflicto

to de intereses sino también en la cotidiana aplicación de normas laborales para los servidores públicos locales, como son normas protectoras del salario, horario de trabajo, días de descanso, jubilaciones, previsión social, etc.. Aunque de hecho o por costumbre en cada Estado hay un órgano Administrativo de la aplicación de las normas del trabajo y que cumpla de manera óptima su función, pero creemos en estricto derecho que tal actuación sólo es de facto y nada apegado a -- una reforma Constitucional que a todas luces debe ser respetada.

Resumiendo podemos decir que no hay legislación laboral que sea aplicada o que se respete de manera estricta a los principios jurídicos establecidos en la propia Constitución, y en conciencia deseamos en un futuro este trabajo sirva para reflexionar sobre el tema y algún día se proteja a los servidores públicos locales.

3.- Normas legales básicas del régimen jurídico de los Servidores Públicos de los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Ayuntamientos

Trataremos de asimilar a nuestro trabajo las normas básicas que debería contemplar cada Legislatura local, al cumplir con el mandato constitucional de la fracción IX del Artículo 115 Constitucional, tomando en cuenta los principios generales de derecho laboral ya establecidos en el Artículo -- 125 en ambos apartados, A y B, sus leyes reglamentarias, las leyes expedidas en los Estados de la República Mexicana anteriores a la reforma constitucional de referencia, así como sus Constituciones.

Consideramos haber analizado las relaciones de trabajo de los servidores públicos de la Federación; que -- han carecido de reglamentación adecuada por mucho tiempo, que existen y han existido leyes de la materia en diferentes Estados, que son incompletas, fuera de la realidad social y económica del país, carentes de prestaciones sociales, seguridad, -- sin Tribunal que conozca y dirima sus diferencias. Así como el que la facultad de legislar en ese renglón sea la Federación y no las Entidades Federativas, etc.

Tomemos en consideración que conforme a la reforma constitucional del artículo 115, el mandato de que las Legislaturas adecúen sus leyes en materia de la relación jurídica entre Estado y sus servidores, aún nuestra postura de decir las normas básicas que deberían observarse es posible, a fin de que los Estados tomen conciencia y expidan las leyes y reforman sus Constituciones al reglamentar las relaciones laborales entre los Estados, Municipios y sus Servidores Públicos a su servicio, dándoles garantías e imponiéndoles obligaciones.

Dichas leyes deben en primer orden señalar a quienes regula, es decir, el Estado de que se trate y sus servidores públicos a su servicio, "La presente regula las relaciones de trabajo entre los Poderes del Estado, los Municipios y sus servidores públicos"; cuya observancia sea de orden público e interés social.

Deberá ser una ley que exprese la idea de buscar la justicia social, la preferencia por trabajadores de nacionalidad mexicana, haciendo diferencia entre trabajadores de base y de confianza y no excluya a estos últimos como lo hace nuestra legislación federal; que contemple así mismo la supletoriedad de la Ley y su irrenunciabilidad.

La forma de establecer la relación de trabajo bajo a través de un nombramiento, el que dé derechos básicos, prestaciones sociales, elevación del nivel de vida al trabajador y a su familia.

Debe tomarse en cuenta la menor edad para ser considerado como servidor público, así como la máxima, -ya que es de contemplar que una persona después de los sesenta años, pierde facultades propias de manera que no le permiten desempeñar con capacidad su esfuerzo de trabajo.

En un apartado de los derechos y obligaciones de los servidores públicos y los Titulares de la dependencia u organismo, que deberá contener la forma de la prestación del servicio, por cuanto a horario que no deberá exceder de ocho horas diarias, de lunes a sábado de cada semana; salario o sueldo acorde al plan estatal presupuestario, de cada Estado, por encima del salario mínimo general vigente en la zona económica de la entidad; el catálogo de puesto, descanso de mujeres embarazadas de tres meses para el parto, y para la lactancia, con aumento de sueldo para suplir las exigencias económicas del menor; despensa mensual, goce de vacaciones no menores a quince días laborables, calendario de días de descanso obligatorio, tomando en cuenta las festividades de cada entidad; el pago del aguinaldo anual respetándose la antigüedad en el empleo, escalafón.

La enumeración de las obligaciones de los titulares de las dependencias, de hacer cumplir las de terminaciones de la ley en el tiempo que fije la misma, es decir, observando la prescripción, pagando puntualmente el salario, otorgando los medios a su alcance para descansos, descuentos de sueldo, retenciones, etc.

Para el Escalafón se tomará en consideración, las aptitudes, conocimientos y antigüedad de los servidores públicos.

La forma de organización colectiva que recaiga en un Sindicato único del Estado y al que estén afiliados los trabajadores de los Municipios, Ayuntamientos Constitucionales.

Es necesario la creación de un Tribunal que resuelva los conflictos individuales de trabajo, colectivos, contando con la forma básica, un representante de Gobierno un representante de los trabajadores o del sindicato en su caso, y un Presidente. Asimismo conocerá del registro del Sindicato único.

El derecho de huelga no puede faltar para los servidores públicos locales, ya que forma la fuerza para hacer que el Estado cumpla sus propias determinaciones, con un procedimiento que posiblemente se vea viciado, y nunca se lleve a cabo como en las dependencias del poder federal.

La creación de Instituto de Seguridad Social para los trabajadores al servicio del Estado y Municipio de que se trate, que efectivamente dé prestaciones sociales. Ya que hemos observado que los Estados y los Municipios celebran convenios con el Instituto Mexicano del Seguro Social, sin que alcancen a dar las óptimas prestaciones sociales.

En una ley no puede faltar un apartado que señale la Prescripción, para que las dependencias hagan cumplir sus determinaciones y los servidores públicos ocurrar a hacer valer sus derechos. Así mismo es importante los medios de apremio de que se valga el tribunal para hacer cumplir sus decisiones.

Básico también lo es un apartado de sanciones, que haga coercible el derecho.

Hasta aquí tratamos de inducir a las Legislaturas locales a realizar o cumplir con un mandato constitucional no observado más que por una mínima parte de los Estados que componen la federación.

Reseña Bibliográfica del Capítulo Cuarto

- (1) Coronado, Mariano. *Elementos del Derecho Constitucional Mexicano*. (Facsimil). 3a, Edición Revisada. México 1906 pp. 223
- (2) Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. - Editorial Porrúa SA. México 1955. pp. 125 y ss.
- (3) D. O. F. del 3 de Febrero de 1983.

CITAS BIBLIOGRAFICAS CONSULTADAS

Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. 7a. Edición Actualizada.* Editorial Porrúa SA México 1986

Castorena, J. Jesús. *Los sistemas de seguridad social en las - leyes y reglamentos de las Entidades Federativas de la República y en la Ley del Seguro Social. Memoria de la Asamblea Nacional del Derecho del Trabajo y Previsión Social.* Toluca, México Marzo 27 - 30, 1972

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. D. O. 5 Febrero de 1917

Constitución Política del Estado de Baja California, México

Constitución Política del Estado de Baja California Sur, México

Constitución Política del Estado de Campeche, México

Constitución Política del Estado de Coahuila, México

Constitución Política del Estado de Colima, México

Constitución Política del Estado de Chiapas, México

Constitución Política del Estado de Chihuahua, México

Constitución Política del Estado de Durango, México

Constitución Política del Estado de México, México

Constitución Política del Estado de Guanajuato, México

Constitución Política del Estado de Guerrero, México

Constitución Política del Estado de Hidalgo, México

Constitución Política del Estado de Jalisco, México

Constitución Política del Estado de Michoacán, México

Constitución Política del Estado de Morelos, México

Constitución Política del Estado de Nayarit, México

Constitución Política del Estado de Nuevo León, México

Constitución Política del Estado de Oaxaca, México

Constitución Política del Estado de Puebla, México

Constitución Política del Estado de Querétaro, México

Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, México

Constitución Política del Estado de Sinaloa, México

Constitución Política del Estado de Sonora, México a través de sus Constituciones, antecedentes y evolución de los Artículos 107 a 136. T. VIII. Legislatura de la Cámara de Diputados. México 1967

Constitución Política del Estado de Tabasco, México

Constitución Política del Estado de Tlaxcala, México

- Constitución Política del Estado de Veracruz, México
 Constitución Política del Estado de Yucatán, México
 Constitución Política del Estado de Zacatecas, México
 De la Cueva, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa SA. México 1967
 De la Cueva, Mario. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa SA. México 1978
 De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa SA. T. I. 6a. Edición. México
 D. O. F. del 14 de Abril de 1934
 D. O. F. del 5 de Diciembre de 1938
 D. O. F. del 4 de Abril de 1941
 D. O. F. del 21 de Octubre de 1960
 Derechos del Pueblo Mexicano / México a través de sus Constituciones. T. VIII. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. México 1967
 D. O. F. del 3 de Febrero de 1983
 Coronado, Mariano. (Facsimil) Elementos de Derecho Constitucional Mexicano, 3a. Edición revisada, México 1906
 Ley Federal del Trabajo de 1931
 Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado
 López Gallo, Manuel. Economía y Política de la Historia de México. Editorial El Caballito. 1a. Edición. México 1965
 Margadant, Guillermo F. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Editorial Esfinge SA. México 1978
 Mendieta y Nuñez, Lucio. La Administración Pública en México Editorial UNAM. México 1942
 Revista de la Facultad de Derecho de México. T. XXVII, Julio-Diciembre. 1977. Nums. 107 / 108. Editorial UNAM. México 1977
 Semanario Judicial de la Federación. T. 78
 Semanario Judicial de la Federación. T. 25
 Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa SA. Tomo I. 10a. Edición. México
 Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa SA. México 1955
 Tesis 719. Trabajadores al Servicio del Estado. Ayuntamientos 4a. Sala. 6a. Época. Volumen CXVIII. 5a Parte. p. 24
 Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Editorial Porrúa SA. Tomo I. 5a. Edición. México 1980

C O N C L U S I O N E S

1.- A través de la historia en donde ha habido una forma de Gobierno, cualquiera que esta sea, ha existido quien asuma el Poder y quien asista a realizar la función pública, estos son los servidores públicos, funcionarios y empleados.

2.- No siempre se le consideró al servidor público como trabajador.

3.- Los trabajos públicos alguna vez llegaron a considerarse como una sanción, una pena, una imposición.

4.- Hubo de pasar mucho tiempo para ser aceptada la teoría Estado-Patrón.

5.- La Constitución Política que nos rige fue pionera al declarar derechos sociales.

6.- El trabajo es un derecho y una obligación.

7.- El original Artículo 123 de la Constitución de 1917 no previó exactamente la relación laboral entre el Estado y sus servidores, ya que según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la disposición fue creada para buscar un equilibrio entre los factores de la producción, - capital y trabajo, por lo cual esa especial relación de trabajo se vio olvidada o en total desamparo.

8.- El primer indicio en pro del empleado público lo fue el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil del 9 de Abril de 1934, expedido durante el Gobierno del General Abelardo Rodríguez.

9.- Para dar forma a nuestro sistema jurídico mexicano aparece el antecedente constitucional en 1938 con el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

10.- Es hasta 1960 que aparece reglamentada la relación Estado-Servidor Público en el apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11.- Surgen diversas teorías tanto del de recho laboral como del derecho administrativo, sobre a qué-rama pertenece la reglamentación de quien ejerce la función pública, y es donde se unen dos importantes ramas del derecho en uno solo, Derecho Laboral-Administrativo, que posiblemente no pase mucho tiempo para que se forme una rama independiente dentro del derecho público.

12.- El apartado A del Artículo 123 Constitucional y su respectiva ley reglamentaria, Ley Federal del Trabajo, excluye la reclación laboral entre el Estado y sus servidores públicos.

13.- El apartado B del Artículo 123 Constitucional y su respectiva ley reglamentaria, Ley Federal para los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión exclusivamente reglamenta la relación laboral entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus servidores.

14.- El artículo 73 en su fracción X Constitucional, faculta al Congreso de la Unión, para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 del mismo ordenamiento fundamental.

15.- La facultad que se reservó el Estado local fue la de legislar la materia laboral para los servidores públicos de los Gobiernos de los Estados y de los Ayuntamientos.

16.- Cada Estado de la República por su parte ha ejercitado dicha facultad sobre la materia laboral burocrática local de los Estados y Municipios, lo que ha dado lugar a una diversidad de legislaciones laborales-administrativas en la Constitución Política local y sus respectivas leyes del Servicio Civil.

17.- La protección para los servidores públicos locales de los Estados y Municipios, va desde ser nula, hasta alcanzar los derechos mínimos establecidos en la Carta Magna.

18.- Se puede decir que es nueva la reglamentación constitucional de los servidores públicos de

los Gobiernos de los Estados y de los Ayuntamientos, ya que nuestra Constitución Política General los incluyó en la fracción IX del Artículo 115 a partir del decreto de fecha 3 de Febrero de 1983.

19.- El legislador cometió un error de -- técnica jurídica, ya que incluye a los servidores públicos fuera del Título Sexto de la Constitución; Del Trabajo y de la Previsión Social.

20.- La Federación ha tomado la facultad legislativa de elevar a rango constitucional y reconoce la relación laboral entre los Gobiernos de los Estados, Municipios y sus servidores públicos.

21.- A la vez la Constitución General impone la obligación legislativa a los Estados para expedir leyes sobre las relaciones de trabajo entre el Estado local y sus servidores públicos, dentro de un período que no se ha respetado, a excepción de algunos Estados.

22.- Dicho mandato Constitucional se ha cumplido en una mínima parte en toda la República Mexicana.

23.- Existe latente la necesidad de que los Estados emitan su propia Ley que rijan las relaciones laborales con los empleados a su servicio, observando un mínimo de normas básicas y adecuándolas a su medio social y económico.