

EL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL DEBE PROTEGER A LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS Y DE LOS MUNICIPIOS

JOSÉ DÁVALOS

SUMARIO: I. Sistema de gobierno federal. II. El artículo 123 y sus reformas. III. Ley Federal del Trabajo de 1931. IV. Relaciones laborales del Estado con sus trabajadores. V. Relaciones laborales entre los gobiernos de los Estados, los municipios y sus trabajadores. VI. Leyes del servicio civil. VII. Conclusiones.

I

SISTEMA DE GOBIERNO FEDERAL

La situación jurídica de los Estados como miembros de la Federación y de ésta con respecto a aquéllos, es importante en el análisis del tema a tratar.

El fundamento de nuestro sistema jurídico es la Constitución Política de 1917, la que es base, a su vez, de la unidad del Estado mexicano. La Constitución establece en su artículo 40 como forma de gobierno del país, la de una república representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida, según los principios de la ley fundamental.

La Carta Magna crea, pues, un Estado federal que presupone dos órdenes subordinados a ella, pero coordinados entre sí. Estas órdenes existen en virtud de lo dispuesto por la Constitución y no pueden contravenir a las disposi-

ciones contenidas en esta norma fundamental que los crea y les otorga sus respectivas facultades.

Los Estados tienen dentro de sus facultades la de darse su propia Constitución, las que, a semejanza de la Constitución federal, pero a nivel interno, establecen los principios bajo los cuales se regirán los Estados.

Esta facultad garantiza la autonomía de las entidades federativas, que gozan de un marco legal señalado en su propia Constitución, dentro de la cual pueden desenvolverse libremente sin que contravengan a la norma suprema.

Jorge Carpizo,¹ al hablar de lo que entiende por Estado federal, señala:

... la unidad del Estado es la Constitución ... en el sistema federal la norma suprema crea dos órdenes subordinados a ella, pero que entre sí están coordinados.

Es decir, esos órdenes —el federal y el de las entidades federativas— existen por mandato constitucional y ellos no pueden contravenir las disposiciones de la ley creadora, que les otorga su competencia y expresa lo que el orden federal puede realizar y lo que las entidades federativas pueden efectuar.

O en otras palabras, la Constitución no sólo crea a la federación y a las entidades federativas sino que les dice qué pueden hacer.

Dentro del campo de competencia de las entidades federativas se encuentra la atribución de otorgarse su propia Constitución para organizarse libremente en su régimen interior, que desde luego no puede ser contrario a las normas de la Constitución General o ley fundamental del Estado federal.

Las entidades federativas en sus normas supremas establecerán las reglas para el funcionamiento de sus poderes públicos: la forma de su elección, su competencia, su organización, etcétera.

Es decir, las entidades federativas son autónomas porque poseen un margen libre de actuación dentro del marco señalado en la norma cúspide de ese orden jurídico: la Constitución del Estado federal.

Así, las autoridades de las entidades federativas no se encuentran subordinadas a las federales, sino que dentro de su competencia son libres.

¹ Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. Universidad Nacional Autónoma de México. Cuarta edición. México 1980. pp 238 y 239.

EL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

85

Se ha mencionado que la Constitución federal, aparte de crear a los citados órdenes federal y estatal, les confiere a los mismos determinadas facultades, o sea que realiza una distribución de competencias, lo cual está contemplado en el artículo 124, que dispone que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.

De lo anterior se desprende que la competencia de origen corresponde a las entidades federativas y la competencia delegada a la Federación, o sea que la competencia de los Estados constituye la regla, y la competencia federal es la excepción.

II

EL ARTÍCULO 123 Y SUS REFORMAS

El proyecto de Constitución que el jefe del ejército constitucionalista, Venustiano Carranza, presentó al Congreso Constituyente el 10. de diciembre de 1916, se limitaba a autorizar al Poder Legislativo para regular la materia del trabajo, en la fracción x del artículo 73. Y en el artículo quinto se agregaba un párrafo limitando a un año la obligatoriedad del contrato de trabajo. Esto produjo una profunda decepción en la asamblea.

El Constituyente de Querétaro, por voluntad de la nación, decidió elevar al más alto rango jurídico los derechos de los trabajadores en el artículo 123 de la Constitución, pero se negó a otorgar al Congreso de la Unión, en forma exclusiva, la facultad de legislar sobre materia del trabajo y la hizo extensiva a las legislaturas de los Estados, con base en "la convicción de que contrariaba el sistema federal y el convencimiento de que las necesidades de las entidades federativas eran diversas y requerían de una reglamentación diferente".²

² De la Cueva, Mario. *El nuevo derecho mexicano del trabajo*. Editorial Porrúa, S. A. México, 1978, p. 50.

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

Fue Heriberto Jara quien comenzó la lucha para romper los moldes clásicos de las constituciones del mundo que se limitaban al reconocimiento de los derechos individuales del hombre y a las normas relativas a la organización y atribuciones de los poderes públicos:

Los Jurisconsultos y tratadistas sostienen que en una Constitución no puede consignarse el principio de la jornada máxima de ocho horas. Pero, ¿qué es lo que ha producido esa tendencia? Nuestra Constitución, tan libérrima, tan buena, resultó, como la llamaban los señores científicos, un traje de luces para el pueblo mexicano.

El artículo 123, en la parte introductoria, estableció:

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

Las legislaturas estatales quedaron facultadas para expedir leyes del trabajo a partir de 1917. De este modo expidieron diversas leyes y reglamentos, verdaderos modelos de ordenamientos protectores de los trabajadores. Algunas de estas leyes no constituyeron reglamentaciones completas del artículo 123 constitucional, pues sólo se ocuparon de algunos aspectos en particular.

El Estado de Veracruz fue el primero de la República en legislar en materia laboral. El 14 de enero de 1918 se

expidió la Ley del Trabajo, que fue complementada más tarde, el 18 de junio de 1924, por la Ley de Riesgos Profesionales.

En su categoría de primera Ley del Trabajo del continente, la de Veracruz reconoció la libertad sindical, el derecho de huelga, reguló el salario y en general asentó disposiciones que superaron las condiciones de los trabajadores. No incluyó, sin embargo, a los trabajadores al servicio del gobierno del Estado y, por tanto, quedaron al margen de los beneficios de esa legislación. La fracción I del artículo 80. excluía de su reglamentación los contratos que se referían al trabajo de empleados y funcionarios de la administración y poderes del Estado. "...el Congreso de la Unión no pudo legislar para el Distrito Federal y no porque hubieran faltado intentos y proyectos, sino más bien porque siempre intervinieron consideraciones de orden político".³

Como consecuencia de la facultad para legislar en materia laboral otorgada a las legislaturas de los Estados, se presentó en el campo del trabajo una gran cantidad de ordenamientos jurídicos que daban un tratamiento distinto a los trabajadores de cada entidad de la República, "...situación que implica la negación del pensamiento democrático de la igualdad de derechos y beneficios".⁴

Por esta razón y por la importancia de cada industria, en el año de 1929, siendo presidente de la República el licenciado Emilio Portes Gil, se publicaron en el *Diario Oficial* del 6 de septiembre las reformas constitucionales a la fracción X del artículo 73 y a la parte introductoria del artículo 123.

Como justificación de las reformas se estableció en la iniciativa que "al conceder el artículo 123, en su preámbulo, facultad tanto al Congreso de la Unión como a los

³ De la Cueva, Mario. *Derecho mexicano del trabajo*. Editorial Porrúa, S. A. México, 1966, t. I, p. 129.

⁴ *Idem*, p. 53.

congresos de los Estados para legislar en materia del trabajo había traído una diversidad de disposiciones legales, muchas veces disímolas que acarrean perjuicios, tanto al trabajador como al capitalista y, con ellas, conflictos constantes que preocupan hondamente al Estado e impiden la paz y el adelanto del país”. “. . . Es por consiguiente necesaria la federalización de la legislación obrera, máxime si se considera que no hay razón alguna para conceder derechos distintos en el orden social a los trabajadores y ciudadanos del país”.⁵

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

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

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

El 18 de agosto de 1931 fue promulgada la Ley Federal del Trabajo y en virtud del artículo 14 transitorio quedaron sin efecto las leyes expedidas por las legislaturas de los Estados: “Se derogan todas las leyes y decretos expedidos con anterioridad por las legislaturas de los Estados en materia de trabajo, y los expedidos por el Congreso de la Unión, en cuanto se opongan a la presente Ley.”

⁵ Noriega Cantú, Alfonso. ¿“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”? *Revista de la Facultad de Derecho de México*, julio-diciembre, 1977, t. xxvi, núms. 107-108 p. 770.

III

LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931

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

En julio del mismo año, 1929, el presidente Emilio Portes Gil presentó al Poder Legislativo un "Proyecto de Código Federal del Trabajo", el cual había sido elaborado por una comisión integrada por Enrique Delhumeau, Práxides Balboa y Alfredo Iñarritu. Por serias deficiencias en materia sindical y de huelga fue atacado duramente por el movimiento obrero y finalmente rechazado.

Dos años después, le Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo presentó un proyecto de ley, formulado por una comisión integrada por Eduardo Suárez, Aquiles Cruz y Cayetano Ruiz.

Después de muchas discusiones fue aprobada y promulgada la ley, el 18 de agosto de 1931, no sin antes haber sido ampliamente modificado y debatido el proyecto original.

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

Néstor de Buen Lozano comenta: "Independientemente de los valores de la Ley de 1931, particularmente en relación con las condiciones mínimas que concedió a los trabajadores, su verdadera trascendencia debe encontrarse en tres instituciones: el sindicato, la contratación colectiva y el derecho de huelga que, de la manera como fueron reglamentados y no obstante los vicios derivados de su aplicación práctica, han constituido el instrumento adecuado para una mejoría constante de una parte de la clase obrera."⁶

⁶ De Buen, Néstor. *Derecho del trabajo*. Editorial Porrúa, S. A. 1974, t. I, p. 340.

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

El mismo año de 1942 se adicionó al artículo 123 la fracción xxxi, que señala los casos en que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde, por excepción, a las autoridades federales, ya que la competencia de origen se entiende reservada a los Estados.

IV

RELACIONES DE TRABAJO DEL ESTADO CON SUS TRABAJADORES

En el “Proyecto de Código Federal del Trabajo”, que el presidente Portes Gil envió al Congreso de la Unión, destaca por su importancia el artículo tercero, que establecía:

Estarán sujetos a las disposiciones del presente código todos los trabajadores y patronos inclusive el Estado (la Nación, los Estados y los Municipios), cuando tengan el carácter de patrono. Se considera que el Estado asume ese carácter cuando tiene a su cargo empresas o servicios que puedan ser desempeñados por particulares.⁷

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

⁷ De la Cueva, Mario. *Derecho mexicano del trabajo*. Editorial Porrúa, S. A. México, 1966, t. I, p. 140.

Los burócratas de la Federación, de los Estados y de los municipios quedaron desamparados toda vez que el artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo, de 1931, estableció: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan."

En este precepto se omitió determinar qué órgano legislativo sería el facultado para expedir esas leyes del servicio civil, y quedó por entonces la idea de que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores estaban encuadradas en el ámbito del derecho administrativo, en virtud de que se consideraba inadmisibles la concepción de un Estado patrón, de tipo empresarial, pues se argumentaba que en tal relación imperaba el interés general sobre cualquier interés particular sin ningún afán de lucro, lo que la distinguía de la relación laboral entre una empresa y sus trabajadores, donde es característico el fin de lucro.

Los trabajadores al servicio del Estado no gozaban del beneficio de normas legales que garantizaran su estabilidad en el empleo, ni sus condiciones de trabajo y su antigüedad.

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

Era aún más grave la situación en que se encontraban los trabajadores al servicio del Estado, en virtud de que el artículo 89 constitucional, en su fracción II, establece que:

el Presidente tiene facultad para Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la Re-

⁸ Olivera Toro, Jorge. *Manual de derecho administrativo*. Editorial Porrúa, S. A. México, 1972, p. 340.

pública, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal; remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda *y nombrar y remover a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.*

No existía otro ordenamiento distinto en la propia Constitución, y se adolecía de una Ley del Servicio Civil. Los nombramientos y remociones se hacían arbitrariamente, en forma injusta. Y la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación expresó en varias ejecutorias que “los empleados públicos no están ligados con el Estado por un contrato de trabajo y, por tanto, no gozan de las prerrogativas del artículo 123 de la Constitución”.

En el año de 1934 se expidió un acuerdo sobre la organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil.

En este acuerdo el Ejecutivo abdicaba de su facultad discrecional de remover a los empleados del Poder Ejecutivo y estañuía, como seguridad de los propios funcionarios y empleados y en bien de la eficacia de los servicios públicos, un régimen interno con normas para la administración y nombramiento de los servidores del Gobierno, señalando sus derechos; entre otros, los derechos de percepción de salarios, ascensos, días de descanso, vacaciones y una medida transitoria que consistió en un servicio civil por tiempo determinado. La vigencia de este acuerdo fue muy corta, en virtud de su inconstitucionalidad, ya que la Constitución preveía la existencia de una ley y no de una disposición reglamentaria.⁹

En el año de 1938, siendo presidente de la República el general Lázaro Cárdenas, fue aprobado el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual tuvo como antecedente más importante el proyecto de Ley del Servicio Civil, redactado por el Partido Nacional Revolucionario en el año de 1935, al sentirse obligado hacia los empleados públicos que integraban gran parte

⁹ Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*. Editorial Porrúa, S. A. México 1973, p. 134.

de sus filas, para mejorar su situación, definiendo sus derechos y obligaciones.

Con el estatuto mencionado, la burocracia salió del desamparo. En el estatuto se reconocieron sus derechos y antigüedad y se estableció un tribunal para la resolución de sus controversias con el Estado.

El 17 de abril de 1941 fue publicado en el *Diario Oficial* un nuevo estatuto, promulgado por el presidente Manuel Ávila Camacho. El artículo 2o. transitorio derogó al estatuto predecesor. Este nuevo instrumento jurídico siguió en términos generales los principios del anterior. En el año de 1947, el Congreso de la Unión aprobó el proyecto de reformas y adiciones al estatuto, en virtud de los problemas que originaba su aplicación.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y sus reformas fueron tachados reiteradamente de inconstitucionales.

El 5 de diciembre de 1960, por iniciativa del presidente Adolfo López Mateos, se adicionó al artículo 123 constitucional el Apartado "B", que contiene la declaración de los derechos sociales de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y de los gobiernos del Distrito y Territorios Federales (estos últimos fueron convertidos en Estados por Decreto, publicado en el *Diario Oficial* con fecha 8 de octubre de 1974).

En la exposición de motivos del proyecto de Apartado "B" del artículo 123, se dijo:

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

Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones

de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de allí que deba ser siempre legalmente tutelado. 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 derivan de la diversidad de situaciones jurídicas.

El Apartado “B” del artículo 123 constitucional está consignado de la manera siguiente, con la reforma del 19 de diciembre de 1978:

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

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

“B”. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

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

Como consecuencia de la reforma, el texto original del artículo 123 se convirtió en el Apartado “A”, por lo que se refiere a los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, a todo contrato de trabajo. El Apartado “B”, con sus catorce fracciones, se refiere a los empleados de los Poderes de la Unión, al gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

En relación con los organismos descentralizados, que son parte preocupante en el campo laboral, ya que unos están encuadrados en el Apartado “A” y otros en el Apartado “B” y las leyes reglamentarias respectivas, Miguel Acosta Romero¹⁰ manifiesta:

¹⁰ Acosta Romero, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo*. Editorial Porrúa, S. A. México, 1979, p. 560.

Desde un punto de vista teórico pudiera afirmarse que siendo los organismos descentralizados, parte de la estructura del Gobierno Federal, que están encuadrados dentro de la Administración, que su patrimonio está constituido por bienes que aporta el Estado, y que realizan actividades que competen a éste; la conclusión sería la de que las relaciones con sus trabajadores fueran regidas por el Apartado "B" del Artículo 123 constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado... Sin embargo... no es así y consideremos que es por razones históricas y políticas, que los organismos mencionados... se regulan por las leyes laborales, que pudiéramos calificar de comunes.

V

RELACIONES LABORALES ENTRE LOS GOBIERNOS DE
LOS ESTADOS, LOS MUNICIPIOS Y SUS TRABAJADORES

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

Tanto la administración pública federal como la estatal tienen a su servicio personas físicas que mediante la aportación de su fuerza de trabajo hacen posible la realización de los fines de la misma, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada puesto. La función que realizan los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión no tiene una diferencia sustancial con la que realizan los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y municipios, por lo que en principio pudiera estimarse que esas relaciones de trabajo, por su propia naturaleza jurídica, se encuentran reglamentadas por el Apartado "B" del artículo 123 y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los antecedentes legislativos del Apartado "B" constitucional, como hemos visto, únicamente comprendieron a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y de los gobiernos del Distrito y Territorios Federales, desaparecidos ahora estos últimos. En la inclusión de dicho

apartado en el artículo 123, se manejó exclusivamente la idea de elevar a rango constitucional los derechos establecidos en el *Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión*, superándolo y perfeccionándolo.

Si se analiza la tesis de que los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y municipios, pudieran estar comprendidos en el Apartado "B" del artículo 123 constitucional, en una interpretación estrictamente jurídica, encontramos la primera negación, tomando en cuenta que la parte introductoria de dicho apartado claramente establece:

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

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

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

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

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

En consecuencia puede afirmarse que jurídicamente no es posible establecer que a los burócratas de los gobiernos estatales y municipales, les sea aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, puesto que el Apartado "B" se refiere en forma clara y expresa a los empleados federales, personal directamente dependiente de la administración pública centralizada.

Alfonso Noriega hace esta consideración: “El Congreso de la Unión se abstuvo —lo más probable en forma deliberada— de legislar respecto de las relaciones laborales existentes entre los gobiernos de las entidades federativas y empleados a su servicio.”¹¹

Si como se ha visto, las relaciones de trabajo de la burocracia local no se rigen por el Apartado “B” del artículo 123 constitucional, se podría pensar que por exclusión se rigen por lo preceptuado en el Apartado “A” del mismo y su ley reglamentaria.

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

Al interpretar una norma constitucional debemos atender a la finalidad de esta norma, lo que persigue, su razón de ser, y la misma no debe interpretarse en una forma aislada, sino tomando en cuenta el contexto en que se ubica, o sea la Constitución. Igualmente, se tiene que tomar en cuenta el contenido social y político de la norma, para de esta manera poderla comprender.

Partiendo de esta interpretación constitucional del artículo 123, encontramos que el Apartado “A” establece:

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

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

Se puede concluir que tampoco este apartado incluye

¹¹ Noriega Cantú, Alfonso. *Ob. cit.*, p. 781.

¹² *Idem*, p. 781.

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

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

El hecho mismo de que el artículo 123 constitucional contenga dos apartados, pone de manifiesto que el legislador no quiso equiparar, sino diferenciar, las relaciones de trabajo que se establecen entre el Estado y sus servidores, y las de una empresa (conforme al artículo 16 de la ley) y sus trabajadores.

El artículo 123 constitucional hace una clara distinción entre los trabajadores en general, comprendidos en el Apartado “A” y los trabajadores al servicio del Estado, incluidos en el Apartado “B”, distinción tan esencial que fue necesario hacer un sistema normativo expreso y específico respecto del trabajo de estos últimos, teniendo en cuenta el legislador que cualitativamente se trataba de dos contenidos jurídicos, de dos relaciones de trabajo diferentes.

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

¹³ Trueba Olivares, Eugenio. *El agravio en la ley*. Edición del Código de Abogados de la Ciudad de Guanajuato, p. 102.

¹⁴ Noriega Cantú, Alfonso. *Ob. cit.*, p. 783.

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

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

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

Trueba Urbina es de la opinión de que "Las relaciones entre la burocracia local, incluyendo a los empleados de los municipios, y los poderes públicos estatales y municipales, se rigen por el Apartado 'A' del artículo 123".¹⁶ Esto implica que las autoridades de los Estados, entre éstas los gobernadores, tengan facultad para aplicar la Ley Fe-

¹⁵ Serra Rojas, Andrés. *Derecho administrativo*. Editorial Porrúa, S. A., México, 1974, t. I, p. 398.

¹⁶ Trueba Urbina, Alberto. *Nuevo derecho administrativo del trabajo*. Editorial Porrúa, S. A., México, t. I, p. 36.

deral del Trabajo en todo lo no reservado, por razón de la materia, al Ejecutivo Federal.

Basa el autor su afirmación en la fracción xxxi del Apartado "A" del artículo 123 constitucional, que establece que corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, la aplicación de las leyes del trabajo; pero dicho sea con el respeto y gran aprecio que el autor profesa hacia el maestro Alberto Trueba Urbina, de esta tesis no pueden obtenerse bases para afirmar que las relaciones de trabajo que nos ocupan encuadran dentro del Apartado "A" del artículo 123; si bien es cierto que la fracción xxxi del artículo 123 establece que "La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones", también lo es que en esta fracción ni en ninguna otra parte de la Constitución se asignan expresamente facultades a la Federación para regular las relaciones de trabajo entre los Estados y los municipios y sus servidores.

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

Si después de estas reflexiones es posible dejar en claro que la burocracia local no queda amparada bajo los supuestos del artículo 123 de la Constitución, en virtud de que el Congreso de la Unión no está facultado para reglamentar esas relaciones, toda vez que el Congreso "se abstuvo —lo más probable— en forma deliberada de legislar" a este respecto; entonces, ¿qué ley ampara a los trabajadores de las entidades federativas y de los municipios?

¹⁷ Noriega Cantú, Alfonso. *Ob. cit.*, p. 783.

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

Esta afirmación tiene su fundamento en las siguientes consideraciones:

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

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

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

“X ...expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123”.

Como vemos, esta facultad del Congreso es limitativa y no enunciativa, ya que sólo podrá expedir leyes reglamentarias del artículo 123 y si, como se ha visto, dicho artículo no incluye en su texto a la burocracia local, quiere decir que el Congreso de la Unión no está facultado para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo de las personas que laboren al servicio de las entidades federativas y municipales. En este mismo sentido se ha orientado el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en múltiples ejecutorias, al señalar que la Ley Federal del Trabajo no es aplicable tratándose de conflictos entre una entidad federativa o un ayuntamiento con sus trabajadores

o empleados, toda vez que la relación laboral es sustancialmente diferente ya que el concepto de Estado está considerado en el sentido de poder público, de autoridad y no de un patrón común y corriente cuyas relaciones laborales corresponden al artículo 123 y a la Ley Federal del Trabajo.

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

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

Ante este problema se propone reformar el Apartado "B" del artículo 123 constitucional a fin de que al mismo nivel que las relaciones laborales del poder público federal, queden reguladas las de los servidores de los gobiernos de las entidades federativas y municipales. Esto lo reclama un sentido elemental de justicia.

Podría decirse que esto implicaría un ataque al sistema federal mexicano. Mas éste no es un argumento de peso; la vida del federalismo, más que un problema de códigos, es un problema económico.

Es notorio que desde la promulgación de la Constitución de 1917 la intervención del Estado federal ha ido aumentando intensamente, lo que se ha reflejado en el orden jurídico en las reformas que ha sufrido el artículo 73 de la propia Constitución, las que, en opinión de Ignacio Burgoa,

han contribuido al fortalecimiento de México como nación unitaria; y aunque a este propósito se haya restringido la autonomía de los Estados, no por ello se ha incidido en el centralismo, pues mientras constitucionalmente éstos conserven su autarquía democrática, el signo de nuestra forma estatal será el federalismo con peculiaridades vernáculas, a pesar de que su connotación se aleje de la clásica idea federalista, que se antoja anacrónica y peligrosa.¹⁸

La realidad es inocultable. El sistema federal establecido en la Constitución se ha quedado ahí, en el texto. “Desde 1828 a la década actual del siglo veinte, el Anáhuac ha vivido realmente no el sistema federal, sino un centralismo atemperado en ocasiones y recrudecido en otras.”

Nos sirve como dato, para tan rotunda afirmación, el siguiente: los gobernadores generalmente son designados por la voluntad del presidente de la República o por la oligarquía en el poder; a su vez los gobernadores nombran a los diputados locales a su libre arbitrio, y la autonomía de los poderes judiciales locales no existe, ya que los gobernadores son verdaderos reyecitos en sus Estados. Respecto a la presentación que los Estados envían al Congreso de la Unión (senadores y diputados), el método de su elección no varía del antes señalado.¹⁹

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

¹⁸ Citado por Carpizo, Jorge. *Ob. cit.*, p. 250.

¹⁹ *Idem*, p. 250.

Si esto se hace, de una vez por todas se pondrá fin a esta grave injusticia. En la mayor parte de la República cerca de un millón de trabajadores estatales y municipales realizan sus servicios sin un sistema jurídico consistente y serio que los proteja.

VI

LEYES DEL SERVICIO CIVIL

Como ya se ha dicho, las relaciones laborales de los Estados y municipios con sus trabajadores deben regirse por leyes del servicio civil que expidan las legislaciones de cada Estado.

Con grandes esfuerzos apenas si se pudo encontrar diecinueve leyes del servicio civil, del mismo número de entidades federativas, en la Sección de Compilación de Leyes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tal vez algunos Estados más tengan sus respectivas legislaciones y que por alguna falla en el servicio de correos, en varios años, no hayan llegado a la Sección de Compilación antes señalada.

El dinamismo jurídico parece que no se hace patente en algunos Estados. Por ejemplo la Ley del Servicio Civil de San Luis Potosí es del 26 de julio de 1923; la de Puebla, del 22 de noviembre de 1928; la de Tamaulipas, del 17 de agosto de 1935; la de Durango, del 16 de noviembre de 1937, y la de Oaxaca, del 29 de diciembre de 1943.

Normalmente estas leyes no son conocidas por sus destinatarios; pero si a usted le interesa de verdad consultar un ejemplar en algún Estado, puede acudir a cualquier personaje influyente del lugar y en algún sitio del archivo lo encontrará. Lo digo por experiencia propia.

Es interesante anotar estos aspectos: la ley más reciente es la del Estado de Sonora, del 16 de agosto de 1977. La del Estado de Jalisco es de lujo, del año de 1969, casi es una transcripción fiel de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En Oaxaca, verdadera joya,

aparte de la ley para los servidores del Estado, hay una Ley del Servicio Civil para los empleados del H. Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez, del 11 de mayo de 1974.

Como es de esperarse, en las leyes consultadas se observa una enorme disparidad de condiciones de trabajo entre los trabajadores de los diversos Estados. Se ha olvidado el principio democrático de trato y oportunidades iguales a los trabajadores. Muchas veces esas leyes no operan porque nadie las conoce y porque la voluntad del gobernador, del director o del jefe de la oficina es la norma que se aplica. De ahí la intranquilidad y la zozobra de los trabajadores cada vez que hay cambio de gobernadores, presidentes municipales o jefes; arbitrariamente se les despide y en muchas entidades federativas no tienen a qué tribunal acudir para presentar su queja; todos se declaran incompetentes, y con razón, para conocer de su conflicto. Y si se les ocurre acudir al tribunal de amparo, ya es conocida la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en el sentido de que en esos casos no se da el acto de autoridad que funde la queja.

Hay otra grave dolencia en el campo de las leyes del servicio civil, donde las hay. Salvo contadas excepciones, establecen condiciones de trabajo muy por abajo de los derechos mínimos consagrados para los trabajadores en el artículo 123 constitucional, lo que representa una afrenta grave a la Constitución de la República, que en el artículo 41 señala:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes internos, en los términos respectivamente establecidos en la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Veamos algunos casos: La Ley del Servicio Civil del Estado de Tamaulipas para nada se ocupa de la jornada de trabajo y los trabajadores se ven sometidos a jornadas bestiales de diez a dieciséis horas.

La Ley del Estado de Guanajuato, que se ocupa del escalafón y de la inamovilidad de los servidores públicos, en el artículo 16 niega a los trabajadores el derecho a percibir remuneraciones por concepto de horas extraordinarias de trabajo, pues establece que la duración máxima de la jornada de trabajo será de 8 horas; pero cuando haya necesidad de desempeñar trabajos urgentes, los empleados están obligados a prestar sus servicios y las comisiones que se les encomienden fuera de las horas y los días de trabajo, sin derecho a percibir en estos casos remuneración extraordinaria alguna.

En Nuevo León, la ley en el artículo 22 estipula que cuando por circunstancias especiales deban aumentarse las horas de la jornada máxima, este trabajo será considerado como extraordinario y no podrá exceder de tres horas diarias, ni de cinco días consecutivos, con excepción de los casos en que la naturaleza del trabajo así lo exija. En tanto que el artículo 123, fracción XI de la Constitución, señala que "En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas", precepto que viene a aclarar el artículo 66 de la Ley Federal del Trabajo, que indica que el trabajo extraordinario *no podrá exceder nunca de tres horas diarias ni de tres veces en una semana.*

En el Estado de Chiapas, el artículo 19 de la ley dispone que cuando haya necesidad de desempeñar trabajos urgentes, los empleados están obligados a prestar sus servicios y a desempeñar las comisiones que se les encomienden fuera de las horas y días de trabajo, *que serán recompensados al permitirlo las condiciones presupuestales o en la forma que disponga el titular.*

Por lo que hace a los Estados de Tlaxcala y San Luis Potosí, el legislador se olvidó de reglamentar la jornada extraordinaria y el consiguiente pago de la misma. Los trabajadores que se ven obligados a trabajar jornadas hasta de doce y más horas no tienen forma de exigir el pago del tiempo extraordinario, por carecer de la norma debida y por temor a que los cesen.

Casi todas las leyes que se pudo consultar olvidaron establecer el mandato de pagar a los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales y municipales, por lo menos el salario mínimo de la zona económica que corresponda. Esto queda al antojo de los “reyecitos” de cada Estado o al capricho de los jefes de oficina.

Por lo que hace a los sistemas escalafonarios hay una anarquía absoluta. Para otorgar los ascensos no importan los conocimientos y las aptitudes de los trabajadores, ni se toma en cuenta si el trabajador es o no el único sostén de su familia. Importa la antigüedad en el puesto, la prestación anterior de servicios y, en algunos casos, el hecho de ser pariente o descendiente de algún participante del movimiento armado, iniciado en 1910.

Así, por ejemplo, la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en su artículo 34 fracción I, establece en la parte respectiva que “Los poderes del Estado y los ayuntamientos estarán obligados con sus trabajadores: A preferir en igualdad de condiciones de competencia, y la antigüedad. . . a los descendientes de los miembros del Ejército Libertador del Sur, y a los descendientes o familiares de los empleados”.

Para los legisladores de Zacatecas y Tlaxcala pasó de noche el sistema escalafonario.

No obstante que Porfirio Díaz quedó bajo tierra hace ya muchos años, para las leyes del servicio civil de los Estados de Guanajuato, Chiapas, San Luis Potosí, Puebla, Oaxaca y Durango no existen los derechos de sindicalización y de huelga.

En Tlaxcala y Tamaulipas las leyes se concretan a enunciar el derecho de asociación, pero no reconocen el derecho de huelga.

Tal afirmación se basa en lo dispuesto por los artículos 22 de dichas leyes, que respectivamente establecen:

Artículo 22. (Tlaxcala) Los servidores del Estado tendrán los siguientes derechos:

III. Asociarse para la defensa de sus derechos.

Artículo 22. (Tamaulipas) Los funcionarios y empleados del Servicio Civil tendrán derecho a asociarse, pero no será considerada lícita la asociación que adopte el paro de trabajo de sus miembros entre los medios de defensa; que en cualquiera otra forma lo incluya entre sus medios de acción o cuya actuación contravenga las disposiciones de esta Ley o de otras.

En los casos referidos, los directores de la asociación y los demás responsables serán separados de sus puestos, sin perjuicio de exigirles las demás responsabilidades en que hayan incurrido.

Para que pueda constituirse un sindicato y ser reconocido legalmente, en el Estado de Morelos, cuna de Emiliano Zapata, el sindicato solicitante debe estar integrado por lo menos con seis trabajadores, *pero el reconocimiento legal se le otorgará siempre y cuando no exista otra agrupación sindical que cuente con mayor número de trabajadores.*

En la mayoría de las leyes del servicio civil se desconocen los sistemas de seguridad social, aun cuando ambigualmente se habla de protección en caso de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y no profesionales.

Jalisco y San Luis Potosí otorgan el seguro de maternidad, establecen el derecho de jubilación y un seguro de invalidez y de muerte.

Las leyes de Guanajuato y Querétaro, queriendo ser generosas, otorgan derechos de seguridad social *de acuerdo con las posibilidades presupuestales.*

Así lo establecen los artículos 31 y 34 respectivamente, de los ordenamientos mencionados, que a la letra dicen:

Artículo 31. Son obligaciones de los Poderes del Estado:

II. Proporcionar a los empleados gratuitamente, o con una cuota de recuperación y dentro de las posibilidades presupuestales, servicios médicos y farmacéuticos.

Artículo 34. Son obligaciones de los Poderes y de los Ayuntamientos:

IV. Proporcionar gratuitamente al trabajador servicios médicos y medicinas, cuando lo permitan las condiciones económicas del erario respectivo.

En Tlaxcala se contempla el derecho del trabajador a percibir una indemnización por incapacidad temporal o definitiva y por muerte, y una pensión por jubilación.

Los días de descanso para las mujeres en estado de gravidez, en diversas leyes, se otorgan de modo muy irregular. Se olvidaron de hacerlo los Estados de Zacatecas, Tamaulipas, San Luis Potosí y Puebla. Guanajuato restringe el periodo de descanso relativo al parto según el artículo 18 de su ley, el cual dispone que "Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de 15 días más, después del mismo. . ." Siendo que el artículo 170, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, dice que "Las mujeres trabajadoras tendrán los siguientes derechos: disfrutarán de un descanso de seis semanas anteriores y seis posteriores al parto".

En la mayoría de las leyes del servicio civil se establecen tribunales de arbitraje que deben dirimir los conflictos entre los trabajadores y las autoridades estatales y en algunos casos municipales, con particularidades muy especiales en cada caso. En la práctica no funcionan o su eficacia deja mucho que desear. No establecen tribunales de arbitraje los Estados de Tlaxcala, San Luis Potosí y Puebla.

Este brevísimo bosquejo, elaborado con la escasa información de que se dispone, apunta el olvido y la injusticia que padece casi un millón de trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y municipios.

VII

CONCLUSIONES

1. El Estado mexicano, al adoptar un sistema de gobierno federal, supone dos órdenes subordinados a la ley fundamental, pero coordinados entre sí, los cuales no pueden contravenir lo dispuesto por la Constitución federal

que los crea y les otorga determinadas facultades, correspondiendo las de origen a las entidades federativas y las delegadas a la Federación.

2. Como consecuencia de la facultad otorgada por la Constitución al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados para expedir leyes sobre el trabajo, en las entidades federativas surgió un hermoso enjambre de leyes para los trabajadores, pero al mismo tiempo se dio el gran conflicto de tratar de modo distinto un mismo trabajo en cada entidad federativa y también la forma desigual para resolver los conflictos que fueron surgiendo. Por esta razón el 6 de septiembre de 1929 se reformaron los artículos 73, fracción x, y 123 de la Constitución, para otorgar sólo al Congreso de la Unión la facultad de expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

3. Con el rechazo del proyecto de Código Federal del Trabajo, presentado por el presidente Emilio Portes Gil, en cuyo artículo 2o. se contemplaba a los trabajadores de la Federación y a los servidores de los gobiernos de los Estados y de los municipios; estos dos últimos, sobre todo, quedaron al margen de la legislación federal laboral.

4. El artículo 123 constitucional no incluye las relaciones laborales entre los Estados y municipios y sus trabajadores. En el concepto general "Poderes de la Unión", del Apartado "B", no pueden quedar comprendidos ni los Estados, ni los municipios y las relaciones laborales con sus trabajadores. Por ahora, el Congreso de la Unión carece de facultades para legislar sobre la burocracia local. Estas relaciones de trabajo tampoco están incluidas en el Apartado "A", pues el hecho mismo de que el artículo 123 tenga dos apartados, pone de manifiesto que el legislador no quiso equiparar, sino diferenciar, las relaciones de trabajo que se dan entre el Estado y sus servidores y las de una empresa y sus trabajadores. La legislación, la doctrina y la jurisprudencia han sido coincidentes en señalar la diferencia, en cuanto a su naturaleza, de las rela-

ciones entre el Estado y sus trabajadores y las relaciones de trabajo en general.

5. Las entidades federativas se han reservado la facultad de legislar para la burocracia local, puesto que el Congreso de la Unión únicamente está facultado para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123. Las relaciones laborales de los trabajadores de los gobiernos de los Estados y de los municipios, hasta ahora, se entiende que deben estar bajo el amparo de las leyes del servicio civil que expidan las legislaturas locales.

6. En virtud de que hasta ahora en pocos Estados se han expedido leyes para regular las relaciones de sus trabajadores y de los municipios; porque las leyes del servicio civil que se han expedido han resultado de poco o casi nulo beneficio para los trabajadores; porque se insiste en el mismo error de tratar de modo distinto a los trabajadores de las diversas entidades federativas, error que en el trabajo en general se corrigió con la federalización de la legislación laboral de 1929; porque después de 63 años de haber quedado consagrados en la Constitución los derechos fundamentales de los trabajadores, todavía un millón de trabajadores de los Estados y de los municipios carecen de normas tutelares eficaces en sus relaciones laborales, y porque esos trabajadores no tienen tribunales idóneos para acudir a presentar su queja ante una injusticia, es urgente reformar el Apartado "B" del artículo 123 constitucional, a fin de que al mismo nivel de las relaciones laborales del poder público federal queden las de los trabajadores de los gobiernos de las entidades federativas y municipales. Si se opta por alguna otra forma justa de hacerlo, pero con la conformidad de los burócratas estatales y municipales, que se haga. Pero es inaplazable terminar definitivamente con esta dolencia pública.

Si no se atiende, ¡ya!, este hiriente problema de los burócratas locales, que prácticamente carecen de amparo

jurídico, que no tiene carta de naturalización en la Constitución de la República, que se les ha dejado al arbitrio de gobernadores, alcaldes y jefes de oficina; si los derechos fundamentales de la Constitución siguen pasando allá arriba, sobre las cabezas de estos trabajadores, como dijera Victoria en el Constituyente de 1917, la nación está llamada a padecer días, semanas, meses... de calamidad y de ira. Cuando no se escucha la voz de la justicia, los reclamos de los que sufren, estallan de mil maneras.