

NECESIDAD URGENTE DE REFORMAR LA LEGISLACIÓN LABORAL BUROCRÁTICA

GUILLERMO HORI ROBAINA
PRESIDENTE DE LA ACADEMIA MEXICANA DE
DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA PREVISIÓN SOCIAL

ANTECEDENTES

Mi amistad con **CÉSAR ESQUINCA MUÑOA** es de muchos años. Coincide que ambos somos Chiapanecos, egresados de la Facultad de Derecho de la UNAM, pertenecemos a la Academia Mexicana de Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, hemos impartido la cátedra de Derecho del Trabajo desde hace muchos años, en fin nos une una amistad antigua de la que me siento orgulloso.

El tema que escogí para desarrollar es *“La Necesidad Urgente de Reformar la Legislación Laboral Burocrática”*, que abarca el Artículo 123 apartado “B”, la Ley Federal del Trabajo Burocrático, leyes locales y municipales, por los graves daños que tienen la federación, los estados y los municipios como consecuencia de las miles de demandas y sobre todos los laudos dictados hasta la fecha que son ya inapelables, con un importe de miles de millones de pesos, los cuales no pueden ser pagados por no tener los recursos disponibles para cubrir tales adeudos.

Se ha seguido una política desastrosa, se ha intentado soslayar el problema negando la existencia del mismo, endeudando a la administración pública federal, estatal y municipal sin buscar una solución adecuada, dejando crecer el problema en forma irresponsable.

Proponemos que se reforme el Apartado “B” del Artículo 123 Constitucional en su artículo 1 fracción II para quedar como sigue “Por cada cinco días de trabajo, disfrutará el trabajador de dos días de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro”, fracción X quedaría de la siguiente forma “Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes, podrán asimismo, 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 los derechos que este artículo les consagre; se suprime la fracción XIV, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, encontramos entre otros temas el de la relación de trabajo de los Trabajadores al Servicio del Estado.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La discusión sobre la naturaleza administrativa o laboral de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores está planteada en todas las naciones. Los tratadistas que se inclinan por el carácter administrativo de esta relación, se ocupan más en tratar de fundamentar por qué no es laboral y, en cambio, tienen por cierto que es administrativa.

LAS ARGUMENTACIONES MÁS FRECUENTES SON LAS SIGUIENTES.

A).- La legislación del trabajo pretende establecer un equilibrio entre el capital y el trabajo, esto, a su juicio, implica que tal legislación sólo es aplicable al proceso de la producción, en la lucha entre los empresarios y los trabajadores

que defienden sus respectivos intereses. El Estado es el regulador de las clases en pugna, una Asociación de Derecho que dicta normas aplicables en un territorio determinado, que no persigue el lucro, únicamente tiene fines políticos sociales. En virtud de lo anterior, las leyes laborales no pueden regir a quienes llaman servidores de la administración.

B).- Como el estado persigue fines políticos, los funcionarios que lo integran se encuentran en una relación de mandato político, depositario de una voluntad ajena, son servidores del pueblo, mandatarios de la voluntad popular y, por lo mismo, no pueden ser sujetos del derecho laboral.

C).- El Estado no celebra contratos de trabajo con sus servidores, estos guardan una situación legal y reglamentaria, pero no laboral.

Planteando así el problema y con el ánimo de contribuir a su estudio, permítaseme relatar la experiencia mexicana.

En la época prehispánica, los mejores cargos públicos estaban ocupados por parientes de los gobernantes, su preparación era objeto de especial atención y existían escuelas destinadas para ello, estrictos en lo que respecta a su sentido de responsabilidad en el desempeño de su función pública, se cuidaba mucho que no fueran borrachos, ni amigos de tomar dádivas, se castigaba al servidor deshonesto y se estimulaba a quien prestaba buenos servicios.

Durante la Colonia, los empleos eran vitalicios y se podían comprar a la corona; los empleados públicos tenían alguna estabilidad y podían obtener algunos ascensos. En 1761 se crea el primer montepío de la nueva España, destinado a proporcionar asistencia a los servidores del virreinato. En las reales ordenes de 8 de julio de 1819 y 21 de abril de 1820, aparecen disposiciones en materia de jubilaciones.

En plena guerra de independencia, José María Morelos y Pavón, en los “Sentimientos de la Nación”, dictados para la constitución de Apatzingán fechado en Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813, establece “Que los empleos los obtengan sólo los Americanos”.

En el México independiente, los constantes cambios en el Poder Ejecutivo, trajeron inestabilidad para los servidores de la nación, la Constitución Federal de 1824 establece por primera vez las responsabilidades de los funcionarios del estado. En 1853, Antonio López de Santa Ana, en decreto referido

a las “Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución”, anuncia que “Al crearse la Secretaría de Fomento, Colonización, Industrial y Comercio, que los empleados de la Dirección de Industria y comercio serán considerados según sus méritos”.

Al igual que la de 1824, la Constitución de 1857 únicamente se refirió a la responsabilidad de los funcionarios públicos, en 1870 Juárez expide la ley de responsabilidad de los altos funcionarios de la federación. Porfirio Díaz hace lo propio durante su larga permanencia en el poder.

Puede afirmarse que hasta la Constitución de 1917, las relaciones entre el estado y sus trabajadores se reputaban administrativas, en los debates del Congreso Constituyente que formuló esta Carta Magna, no existe referencia concreta alguna sobre los servidores del estado; sin embargo, existen dos textos que según estudios de la materia, hacen prueba de que estos trabajadores fueron incluidos en el Artículo 123.

El primer párrafo del Artículo 123, en su texto original establecía: “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 las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y, de manera general, a todo contrato de trabajo”.

De este párrafo tan amplio y del término **“empleados”** que el legislador no limitó, ni aclaró en el sentido de tratarse únicamente de empleados particulares, puede deducirse, se afirma, que los empleados públicos fueron incluidos en la norma constitucional,

El otro texto es nada menos que la original fracción XVIII del Artículo 123 Constitucional; “Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejercieren actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno. Los obreros de establecimientos fabriles militares de Gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al ejército nacional”.

En opinión de autorizados investigadores, la interpretación que debe darse a la parte final de esta fracción del Artículo 123, es, a contrario sensu, que

los trabajadores que pertenezcan a los establecimientos del gobierno, están en aptitud de ejercer el derecho de huelga, con la sola excepción circunstancial de que no sea en caso de guerra.

Cuando a las entidades federativas les competía reglamentar el Artículo 123 Constitucional, alguna de ellas, con mayor o menor amplitud, incluyeron en su ley a sus trabajadores y a los de los municipios.

El proyecto del Código de Trabajo, sometido en 1929 a la consideración del Congreso de la de la Unión por el Presidente Emilio Portes Gil, también contempló como limitaciones esa situación laboral, pero en donde apareció con mayor amplitud, fue en el proyecto de Ley Federal del Trabajo de 1931 que como iniciativa del presidente Pascual Ortiz Rubio, en su Artículo 2 establecía “estarán sujetos a las disposiciones de esta ley, todos los trabajadores y los patronos, inclusive el estado (La nación, las entidades federativas y los municipios), cuando tenga el carácter de patrón”.

Este Artículo fue retirado por las Comisiones Dictaminadoras de la Cámara de Diputados y se substituyó por otro con esta redacción: Artículo 2 “Las relaciones entre el estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan”. A partir de la aprobación de este artículo, hecho realidad con el acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil dictado por el presidente Abelardo L. Rodríguez, para el poder ejecutivo de la unión, se abandonó transitoriamente la tendencia a considerar las relaciones de la Administración Pública con sus servidores dentro del ámbito laboral.

Este acuerdo del servicio civil, dictado en abril de 1934, tuvo vigencia hasta el día 30 de noviembre del propio año. Al finalizar el año de 1937, el presidente Lázaro Cárdenas envía a la Cámara de Senadores una iniciativa de ley para crear el Estatuto Jurídico para los Trabajadores del Estado, reiniciándose la tendencia laboral de las relaciones entre la nación y sus servidores, ya que en este ordenamiento se establecen los derechos a un salario por el esfuerzo material e intelectual desarrollado; a la estabilidad en su trabajo; al escalafón por eficiencia y antigüedad; a indemnización por separación injustificada y riesgos profesionales; a la jornada de trabajo; pago de horas extraordinarias de trabajo; a descanso para recuperar energías; a la higiene en el lugar de la prestación de sus servicios; a la prevención de accidentes; a

la asociación sindical y a la huelga, así como al establecimiento de tribunales “con independencia absoluta de la autoridad oficial de los órganos del estado”. El proyecto incluyó un capítulo destinado a señalar las obligaciones de los trabajadores, precisamente sus responsabilidades y las sanciones para asegurar el cumplimiento de tales obligaciones.

Tras de importantes y candentes debates en la Cámara de Diputados, con exposiciones de derecho, verdaderas cátedras que merecen ser consultadas cada vez que se quiera abordar el tema, especialmente en lo que se refiere a la naturaleza jurídica de la relación entre el estado y sus servidores, el derecho de asociación sindical y el de huelga, el estatuto fue aprobado y entró en vigor el 5 de diciembre de 1938.

De la más pura esencia laboral fue este estatuto, aunque alguna vez la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya expresado que era “una simple ley reglamentaria de la fracción II del artículo 89 Constitucional”. Este artículo faculta al Presidente a nombrar y remover a los empleados del Poder Ejecutivo, otros artículos facultan igualmente a los Poderes Legislativo y Judicial.

El 5 de diciembre de 1960, el presidente Adolfo López Mateos crea el Apartado “B” del Artículo 123 e incorpora a la Constitución de los derechos de los Trabajadores al Servicio del Estado y el 28 de diciembre de 1963 se publica en el diario oficial, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Antes, el 1º de enero de 1960, entró en vigor la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuyo antecedente había sido la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, que desde 1925 otorgaba pensiones a los trabajadores jubilados y préstamos personales e hipotecarios, estos últimos destinados a adquirir o construir casa habitación.

El presidente López Mateos, al enviar esta iniciativa de reformas a la Constitución, afirmó que tendía a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del estado, dentro de las garantías que consigna el artículo 123.

COMENTARIOS SOBRE ALGUNOS ASPECTOS DEL APARTADO “B” DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

En su mayor parte; jornada de trabajo, descanso semanal, indemnización por despido, derecho de asociación sindical y de huelga, seguridad social y tribunales de trabajo, con algunas modalidades, las catorce fracciones del Apartado B, son similares en contenido al Apartado “A” del Artículo 123 Constitucional.

Sin embargo, para comprender mejor la trascendencia de esta legislación sobre los servidores públicos de México, conviene detenerse y exponer algunas cuestiones, particularmente sobre la naturaleza de la relación jurídica entre el estado y sus servidores y sobre las entidades e individuos entre quienes rige el Apartado “B” del Artículo 123 Constitucional y su ley reglamentaria.

En el año de 1965, Héctor Fix Zamudio en un estudio sobre los Derechos Procesal del Trabajo y Procesal Burocrático, en el ordenamiento mexicano, anota que la situación de los servidores del gobierno y la naturaleza jurídica de la relación que los une con los poderes públicos, no ha sido precisado todavía satisfactoriamente, pero que ha predominado el criterio de que se trata de una relación de naturaleza administrativa. En apoyo de su observación, cita a los tratadistas Gabino Fraga (1962), Andrés Serra Rojas (1961), Gastón Jerez (1949) y Carol Ferrari (1962).

Otros tratadistas, entre ellos Ernesto Krotoschin, opinan que existen grupos de empleados públicos que “por su remuneración y condición sociológica, se asemejan notablemente a los trabajadores privados”. Esta tesis, como veremos adelante, ya había sido sostenida y aplicada en nuestro país.

Apuntamos con anterioridad que en los debates del Congreso Constituyente de 1917, no existe referencia alguna a las relaciones entre el estado mexicano y sus servidores, que diversos autores opinan que ello se debe a que el legislador no hizo distinción entre los trabajadores, o que así refirió a esa relación al incluir en el preámbulo del Artículo 123 la denominación “empleado” y que, aún más la fracción XVIII de esa norma aplicada a contrario sensu, implica el reconocimiento del derecho de huelga para ellos.

Mario de la Cueva explicaba que “cuando subió de la Asamblea Constituyente la Declaración de Derechos del Trabajo, comprendía únicamente el trabajo prestado en la industria, el comercio, las oficinas privadas, los domésticos y los artesanos. La doctrina y la jurisprudencia, valiéndose del poder expansivo de la declaración, extendieron su campo de acción a otros grupos de trabajadores y a los profesionistas, pero los servidores del poder público continuaron viviendo al margen de la protección constitucional”.

Expedida la constitución de 1917, varias iniciativas de ley, así como algunas legislaciones del trabajo en los estados de la república, consideraron a los servidores públicos protegidos por estas leyes reglamentarias del Artículo 123.

En 1918 se presentó un proyecto de Ley del trabajo para el Distrito Federal y territorios federales, en el que se señalaba como patrones al “Poder Público o Municipio” y al hablar de las huelgas, reprodujo la fracción XVIII del artículo 123.

La ley reglamentaria del Artículo 123, expedida en el Estado de Coahuila el 13 de octubre de 1920, considera como patrones “a los poderes públicos del estado y sus municipios por lo que se refiere a las relaciones con los empleados de los diversos ramos de la administración pública”.

Las disposiciones reglamentarias del Artículo 123 en el Estado de Chiapas, del 5 de marzo de 1927, aunque limita la aplicación de esta norma protectora a los empleados del Poder Público, en el artículo 108 de su ley, expresa: “Para los efectos de las indemnizaciones, los poderes federales, del estado y municipios, serán considerados como patrones y todos sus servidores como trabajadores”.

La legislación de Chihuahua sobre trabajo, dictada el mes de mayo de 1923, considera al Estado y sus servidores, sujeto a lo dispuesto por el Artículo 123 Constitucional, señala como sujeto a la ley, al empleado particular y al empleado público; a los empleados públicos les concede casi todos los derechos que a los particulares, excepto los de asociación profesional, huelga y contratación colectiva.

El 3 de agosto de 1923, el Estado de Jalisco expide su Ley reglamentaria, en ella no existe referencia expresa para los servidores públicos, excepto cuando se refiere a las huelgas ilícitas en los establecimientos y servicios del

gobierno local, reproduciendo la disposición contenida en la fracción XVIII del Artículo 123 Constitucional.

El Estado de Michoacán, en septiembre de 1921, expide una Ley del trabajo que establece en su Artículo 10, una excepción condicional en cuanto a su aplicación a los servidores públicos, al expresar: “Quedan exceptuados de esta ley y se regirán por las federales, en su caso por las demás relativas o por los principios generales de derecho... IV.- Los contratos de trabajo de los empleados o funcionarios públicos, ya correspondan al Estado, y a la Federación”, sin embargo, el Artículo 11 dice “No obstante lo dispuesto en el Artículo anterior, las partes pueden pactar que su contrato se rija por esta ley, si para ello no hubiere ningún inconveniente.”

Al referirse a la ilicitud de la huelga, este ordenamiento reproduce la fracción XVIII del Artículo 123, negando a los servidores del estado el derecho de huelga en caso de guerra.

La Ley del trabajo del Estado de Querétaro, de 18 de febrero de 1922, reproduce totalmente lo establecido en la del estado de Michoacán

En 1919, la legislatura del Estado de Sonora expide una “Ley del Trabajo y Previsión Social” en la que se establecía que el Estado, los Municipios y sus trabajadores, cuando realizaran obras públicas, quedarían sujetos a ella, tal como lo anuncia el artículo 13: “Sera objeto de la presente ley todo trabajo prestado a Obras públicas del Estado y de los municipios”.

La legislación del trabajo del Estado de Tamaulipas, de 6 de junio de 1925, atribuye al estado y municipios calidad de patrones en los casos en que realicen obras públicas y así lo establece en el Artículo 8º, fracción I): “Hace partícipe de los beneficios del presente código a todo trabajador que personalmente intervenga en la construcción de edificios, obras públicas del estado y municipios, considerándose a éstos como patrones”.

El Estado de Veracruz fue de los primeros que reglamentaron el Artículo 123 Constitucional y su legislación excluye a los empleados pero, por otra parte, reconoce que entre éstos y el Poder Público, existe un contrato de trabajo, dice así la parte relativa: Artículo 7º.- “No se regirá por esta ley, sino por las federales que sean aplicables ... IV.- Los que se refieran a los empleados de la federación”. Artículo 8º.- “Tampoco serán materia de esta ley, sino de las

que el estado dicte o haya dictado: I.- Los contratos que se refieran al trabajador de empleados y funcionarios de la administración y Poderes del Estado”.

La ley reglamentaria del Artículo 123 Constitucional del Estado de Hidalgo, de 30 de noviembre de 1928, establece que las huelgas serán ilícitas cuando los huelguistas sean empleados públicos. La del Estado de Nayarit de 25 de octubre de 1918, excluye a los servidores de la administración pública, pero considera la existencia de una relación contractual entre el estado y sus servidores en su artículo 8º “Tampoco será materia de esta ley, si no las que el estado dicte o haya dictado: Los contratos que se refieren al trabajo de empleados y funcionarios de la administración y poderes del estado”. En el Estado de Yucatán, en octubre de 1924, se promulgó una nueva ley que reformó la anterior y en ella se consigna en el capítulo “De las huelgas y de los paros”, la misma disposición de la fracción XVIII del Artículo 123 Constitucional.

Establecida la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo para toda la república, en el año de 1929 el presidente Emilio Portes Gil somete a la consideración de este cuerpo legislativo, su proyecto de Código Federal del Trabajo. En el que se comprende al trabajador al servicio del Estado en calidad de sujeto de derecho laboral, cuando la naturaleza del servicio que presta al Estado, es exactamente igual a la naturaleza y el servicio que origina y reglamenta el Contrato de Trabajo y en el que para nada se conculca la naturaleza del Poder Público, ni se afecta la vida del estado.

Es en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley Federal del Trabajo que en 1931 envía al Congreso de la Unión el presidente Pascual Ortiz Rubio, en la que con mayor claridad plantean los términos del debate acerca de la naturaleza de la relación jurídica entre el estado y sus servidores.

El Artículo 2º del proyecto, decía: “Estarán sujetos a las disposiciones de esta ley, todos los trabajadores y los patrones, inclusive el estado (La nación, las entidades federativas y los municipios), cuando tenga el carácter de patrón.

El estado asume ese carácter respecto de los servicios que no constituyan ejercicio de poder público, ni son un medio indispensable para ese ejercicio, sino actividades de producción encaminadas a satisfacer necesidades de orden económico.

Los Tribunales a quienes corresponda la interpretación de esta ley, no podrán considerar sujeto a ella a los funcionarios de elección popular, a las personas que desempeñen empleos en virtud de nombramiento expedido, a su favor por autoridad competente, a los miembros del ejército, de la policía y de la armada, ni a quienes trabajen en servicios que el Ejecutivo Federal haya declarado indispensable para el ejercicio del Poder Público.

Para mayor claridad e ilustración, se transcribe una parte de la exposición de motivos referida: “Para unos, los funcionarios de la administración pública son asimilables a los empleados de las empresas privadas y, como éstos, deben de estar sujetos a la legislación del trabajo. Estiman que los vínculos que unen a los funcionarios públicos con el estado, son de carácter puramente jurídico y contractual y, como consecuencia, conceden que aquellos pueden reivindicar contra éste todos los derechos que los trabajadores de la industria privada han obtenido, muy principalmente el de organizarse en sindicatos, susceptibles de adherirse a las confederaciones de trabajadores, para discutir con la administración el interés corporativo. Para otros, los funcionarios, cualquiera que sea la naturaleza de los actos que verifiquen, siempre que contribuyan a los fines del estado, se encuentran jurídicamente en la misma situación, no están ligados al estado por un contrato de trabajo o de servicio, la función pública es una situación jurídica general, impersonal, objetiva, creada y organizada por las leyes y los reglamentos, susceptibles de ser modificadas en cualquier momento por las mismas leyes o reglamentos. No tienen los funcionarios públicos, en consecuencia, las prerrogativas propias de los trabajadores y es ilícita en ellos la asociación, cuando tiende a oponer a la fuerza del estado la fuerza sindical.

Existe una tercera solución de acuerdo con la cual el nombramiento del funcionario público no trae implícito un contrato de trabajo de otra especie, por no haber en él los elementos formales ni los materiales indispensables para la existencia de un contrato, pero admite que excepcionalmente la administración puede emplear el procedimiento contractual para reclutar a algunos de sus servidores, por medio de un acto jurídico en el que aparecen determinados los elementos formales y materiales de todo contrato y en el que se aplica estrictamente la ley de las partes.

El proyecto adopta esta solución, que es la que implícitamente señala la Constitución general de la República, al consignar, por una parte, el principio de carácter general de que los funcionarios de la administración son nombrados discrecionalmente por el ejecutivo y, al establecer por la otra parte, en el Artículo 123 la posibilidad de que algunos servidores del estado puedan declarar la huelga, derecho privativo de los trabajadores.

La dificultad consiste únicamente en establecer las reglas que sirvan para determinar en cada caso concreto, cuándo se trata de un funcionario que se encuentra sometido a los reglamentos administrativos y cuándo se trata de un Trabajador al Servicio del Estado, conforme a un contrato de trabajo.

El Estado ejerce dos categorías de actividades: unas de orden político que se refieren al ejercicio del poder público, en las cuales se impone a los particulares por vía de autoridad, y otras con que participa de la vida económica del país, todavía pueden distinguirse en estas últimas, aquellas por las que el estado necesita de la autoridad que posee para realizar las actividades indispensables y aquellas otras que se realizan sin que se requiera para sus funciones el poder público.

Cuando el Estado obra como Poder Público, sus servidores no están ligados a él por actos contractuales, pues en estos casos no tiene el carácter de patrón, ni constituye un factor de la vida económica que se pueda asimilar al factor capital en relación con el factor trabajo.

En cambio, sí puede considerarse al estado como patrón en todas aquellas actividades de orden económico en que participan en la producción y que no constituyen ejercicio del Poder Público, ni medios indispensables para este ejercicio.

Este criterio empleado en el proyecto para caracterizar al estado patrón, difiere del adoptado en otros países, no fue posible aceptar como norma la establecida en otras legislaciones, según la cual el Estado queda sujeto a la legislación del trabajo en los servicios que no son públicos, porque la idea de servicio público, tal como se toma en el extranjero, hace referir este concepto a todas las actividades que son propias del estado, en tanto que nuestra legislación, la fracción XVIII, del Artículo 123, considera que el Servidor Público puede ser realizado por los particulares y en esta caso no está excluido del régimen de la legislación del trabajo.

Tampoco era posible admitir el criterio de considerar al estado como patrón en aquellos casos en que realiza actividades semejantes a las de los particulares, porque existen actividades que son del poder público y que a pesar de ello, concurren con actividades particulares.

Sin embargo, se ha creído indispensable no dejar sentado tan sólo un principio abstracto, sino enumerar categorías de funcionarios que indiscutiblemente deben quedar sustraídos al régimen de la legislación de trabajo. No se juzgó prudente dejar al arbitrio de los tribunales la aplicación de la regla general en todos los casos, porque ello hubiera podido dar lugar a resoluciones perjudiciales para el buen funcionamiento del poder público.

Por último, se faculta al ejecutivo federal para fijar en casos especiales, que actividades se consideran indispensables para el ejercicio del poder público. En todas partes es la voluntad del estado la que determina cuáles son aquellos servicios en que para dar satisfacción regular y continuar a ciertas categorías de necesidades generales, se crea un régimen jurídico especial que puede en cualquier momento modificarse por reglas o reglamentos.

Extrañamente, esta tendencia a reconocer como laborales las relaciones entre el Estado y sus servidores, se cambió en forma radical como se verá más adelante y se optó por considerarlas administrativas.

He aquí el dictamen de las comisiones especiales para dictaminar sobre las reglamentaciones del Artículo 123 Constitucional, presentado en la sesión de la Cámara de Diputados el día 10 de julio de 1931; artículo 2º “El Estado patrón, no ha pasado inadvertido para nosotros que lo referente a las relaciones entre el Estado y sus servidores, ha sido un serio problema al que se ha encontrado distintas soluciones. Para unos, no se trata de un verdadero contrato de trabajo; para otros, la función del empleo la considera como un servicio público y, por último, se ha llegado a pensar que el servidor del Estado desempeña una función de la soberanía”.

En el proyecto del ejecutivo se establece que el Estado asume el carácter de patrón respecto de los servicios que no constituyan ejercicio del poder público, no sean un medio indispensable para este ejercicio, sino actividades de producción encaminadas a satisfacer necesidades de orden económico, exceptuándose de los beneficios de la ley a los funcionarios de elección popular, a

los miembros del ejército, de la policía y de la armada, así como a las personas que desempeñen empleos en virtud de nombramiento expedido a su favor por autoridad competente. Mas en la parte final del artículo que comentamos, se faculta al propio ejecutivo para colocar, pudiéramos decir, al margen de la ley, a todos aquellos que trabajen en servicios que él considere indispensable para el ejercicio del poder público.

Esta última facultad, en vez de aclarar el problema, lo complicaba gravemente en perjuicio del trabajador del Estado, ya que el ejecutivo, por una resolución que pudiera ser injusta, podría privarlo de los beneficios que le otorga la ley, dejándolo en una situación peor que la de los demás trabajadores.

Ante esta situación, las comisiones han creído preferible retirar del proyecto este Artículo y sustituirlo por el que aparece en su lugar, en el cual se propone la expedición de la ley del servicio civil.

Artículo 2º.- “Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan”.

En el mes de abril de 1934, el presidente Abelardo L. Rodríguez, dicta un acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil para el Poder Ejecutivo de la Unión. Este acuerdo tuvo vigencia hasta el día 30 de noviembre de este mismo año y el sólo nombre que lleva explica su naturaleza.

El Presidente Lázaro Cárdenas, al enviar a fines del año de 1937 un proyecto de ley para crear el Estatuto Jurídico para Trabajadores del Estado, se inclinó por considerar como laborales las relaciones entre el estado y sus servidores, que inició su vigencia a partir del 5 de diciembre de 1938. Así se desprende del contenido del estatuto, que incluye los derechos al salario, a la estabilidad en el empleo, al escalafón, a indemnización por separado injustificada y riesgos profesionales, a la jornada de trabajo, pago de tiempo trabajado fuera de ella, al descanso, a la higiene en los centros de trabajo, a la prevención de accidentes, así como el derecho a asociarse sindicalmente y al de huelga y al establecimiento de un tribunal independiente. Todos los derechos, tanto individual como colectivo del trabajo, aparecen en este ordenamiento jurídico, aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo hubiera definido en alguna ocasión como “Una simple ley reglamentaria de la fracción II del artículo 89 constitucional”.

El Estatuto Jurídico, en su artículo 3º, fue reiterativo; “La relación jurídica de trabajo reconocido por esta ley, se entiende establecida, para todos los efectos legales, entre los trabajadores federales y los poderes legislativos y judicial, incluyendo los Gobiernos del Distrito y territorios federales, representados por sus titulares respectivos.”

Pasados veintiún años, el presidente Adolfo López Mateos, envía al Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Senadores, un proyecto de reformas a la Constitución General de la República “Tendiente a incorporar en ellas los principios de protección para el trabajo de los Servidores del Estado”.

Contenido del Estatuto, que incluye los derechos al salario, a la estabilidad en el empleo, al escalafón, a indemnización por separación injustificada y riesgos profesionales, a la jornada de trabajo, pago de tiempo trabajado fuera de ella, al descanso, a la higiene en los centros de trabajo, a la prevención de accidentes, así como el derecho a asociarse sindicalmente y al de huelga y al establecimiento de un tribunal independiente, todos los derechos, tanto individuales como colectivos del trabajo, aparece en este ordenamiento jurídico, aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo hubiera definido en alguna ocasión como “Una simple ley reglamentaria de la fracción II del artículo 89 Constitucional”.

El Estatuto Jurídico, en su Artículo 3º, fue reiterativo: “La relación jurídica de trabajo reconocida por esta ley, se entiende establecida, para todos los efectos legales, entre los trabajadores federales y los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incluyendo los gobiernos del Distrito y territorios Federales representados por sus titulares respectivos”.

Pasados veintiún años, el presidente Adolfo López Mateos, envía al Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Senadores, un 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”.

En la exposición de motivos del proyecto de reformas, López Mateos reconoce que los Trabajadores al Servicio del Estado “por diversas y conocidas circunstancias, no había disfrutado de todas las garantías sociales que el Artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores”.

“Es cierto (continúa la exposición) que la relación jurídica que une 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 aquellas laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en últimos 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 tutelado”.

De estas consideraciones se desprende dice “La necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado Artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas”.

La adición al Artículo 123 Constitucional propuesta, comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social para los servidores públicos y sus familiares, jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para los ascensos, derecho de asociarse, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidente y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el período de la gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia.

En el proyecto se consigna el funcionamiento de un Tribunal de Arbitraje el que, además, ejerce funciones conciliatorias para el conocimiento y resolución de los conflictos entre el estado y sus servidores. Aquí la adición constitucional establece como caso de excepción el que para los casos de conflicto entre el Poder Judicial Federal y sus trabajadores, se establece la competencia exclusiva del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de estos conflictos.

Para hacer efectivo el cumplimiento de estas normas laborales, fue expedida la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores

del Estado y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del Artículo 123 Constitucional.

Al respecto, Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, opinan que “por el sólo hecho de estar reglamentadas las relaciones jurídicas entre el estado y sus servidores, en el Artículo 123 Constitucional, dentro del título denominado *Del Trabajo y de la Previsión social*, la relación entre el estado y sus trabajadores constituyen una relación de derecho laboral”.

Mario de la Cueva afirma que la adición... “Es uno de los más bellos efectos del poder expansivo del Derecho del Trabajo en virtud de ella se sustrajo del derecho administrativo el capítulo de las relaciones entre el estado y sus servidores, transformándolo en una forma de la relación de trabajo”. “La nueva declaración (de derechos sociales de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión), que es también la primera afirmación constitucional de la historia en favor de los servidores del estado, es el anuncio de que no está lejano el día en que el derecho mexicano del trabajo se transforme en el estatuto universal para el trabajo, independientemente de la naturaleza de éste, de su forma de realización y de la persona a quien se preste.

A QUIENES RIGE ESTA LEGISLACIÓN LABORAL

Artículo 123 de la Constitución:

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

Esta es la relación jurídica laboral que estableció la adición constitucional, en 1963, al ser reglamentado el apartado “B”, el Artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, amplía la aplicación de las normas a instituciones y organismos descentralizados que tienen a su cargo funciones de servicio público que señala por su nombre y deja la puerta abierta para incluir a otros.

“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: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil “Maximino Ávila Camacho” y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.”

El estatuto jurídico abrogado establecía: “Artículo 1º.- La presente ley es de observancia general para todas las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial, para las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y Territorios y para los Trabajadores al Servicio de unos y otros”.

En la práctica, esta norma fue ampliada y casi todas las instituciones y organismos que figuran en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se encontraban regidos por el estatuto mediante acuerdos del ejecutivo o por disponerlos así su ley orgánica.

Esta ampliación de la Ley Burocrática vigente, ha generado inquietud doctrinales y algunos investigadores se preguntan si la Ley Reglamentaria puede ampliar lo dispuesto por la norma constitucional y qué criterio debe observarse para colocar a estas instituciones y organismos en el apartado “A” del Artículo 123 Constitucional de acuerdo con la fracción XXXI, inciso 21, B) Empresas: 1, “Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal”, o bien en el apartado B y su ley reglamentaria.

Hemos visto como, cuando las entidades federativas debían reglamentar el Artículo 123 Constitucional, algunas legislaciones reconocieron a los estados y municipios como patrones y a sus trabajadores sujetos a la relación laboral.

A pesar de haberse otorgado al Congreso de la Unión, la facultad para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123, el legislador federal no se ocupó, ni al expedir el estatuto jurídico, ni al adicionar el Artículo 123 con la fracción B, de los Trabajadores al Servicio de los Estados y municipios, sin embargo la casi totalidad de los Estados de la República crearon ordenamientos a semejanza del estatuto jurídico que el Presidente Cárdenas había promovido para los servidores federales.

Al respecto, Mario de la Cueva lamentaba que la declaración de derecho de los Servidores del Estado, rompió el principio de igualdad, al dejar fuera de su norma a los trabajadores y empleados al servicio de los gobiernos locales.

Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, consideran que las relaciones entre los estados de la federación y municipios y sus trabajadores, se rigen por el apartado “A” del Artículo 123 Constitucional y por su ley reglamentaria, Ley Federal del Trabajo; aunque, como lo señalan, existe el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que a estos trabajadores no les es aplicable, sino que se rige por las leyes especiales que dicten los estados.

Por último, por decreto de 2 de febrero de 1983, que entró en vigor el día 4, el artículo 115 de la Constitución Federal, cuyo título Quinto se denomina “De los estados de la Federación”, en su fracción IX se establece que “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.

Esta reforma fue promovida por el Presidente de la República. Miguel de la Madrid Hurtado, dentro de su programa para descentralizar la vida del país y coincide con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que las relaciones entre los trabajadores de los estados y municipios y éstos “se rigen por las leyes especiales que dicten los estados.”

Hace algunos años que la Suprema Corte externó este criterio y en esa ocasión los tratadistas Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, opinaron que tal criterio era “Anticonstitucional”, pues por mandato expreso de la fracción X, del Artículo 73, es facultad del Congreso de la Unión expedir las

leyes reglamentarias del Artículo 123. La contradicción que pudiera existir entre las fracción X, del Artículo 73 de la Constitución General y la fracción IX, del Artículo 115, reformado, de la misma, quedaría planteada en estos términos: por una parte, el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123 y, por la otra. Los estados, para expedir leyes con base en lo dispuesto en el mismo artículo y sus disposiciones reglamentarias.

Ahora, que gracias a la reforma promovida al artículo 115 Constitucional, por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, termina esta situación jurídica incierta y por fin se precisa que las relaciones entre los estados de la República y sus trabajadores, debe regirse por leyes de la materia laboral y se establece quien debe expedirlas, para mayor seguridad jurídica de tan importante sector de trabajadores, es deseable que se disipe cualquier duda al respecto, adicionando la parte final de la fracción X, del Artículo 123 de la Constitución, de tal suerte que quede establecida como excepción las que se refieran al trabajo de los servidores de los estados y municipios.