

LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS Y DE LOS MUNICIPIOS DENTRO DE LOS BENEFICIOS MÍNIMOS DEL ARTÍCULO 123

José DÁVALOS

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El sistema de gobierno federal.* III. *Antecedentes.* IV. *Las relaciones laborales de los gobiernos de los estados y municipios con sus trabajadores.* V. *La reforma de 1983.* VI. *Evaluación de la reforma de 1983.* 1. *Ley del Servicio Civil del Estado de Michoacán.* 2. *Ley del Servicio Civil del Estado de Guanajuato.* 3. *Ley del Servicio Civil del Estado de Jalisco.* 4. *Los organismos descentralizados.* 5. *Consideraciones finales.* VII. *Necesidad de replantear el artículo 123 constitucional.* VIII. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

Los constituyentes de Querétaro tuvieron un espíritu altamente visionario, pero no eran omnisapientes. Los principios sociales que consagraron en favor de la clase trabajadora, dejaron de comprender a algunos sectores laborales, como el de los trabajadores al servicio del Estado.

Prolongado y lleno de dificultades fue el camino que tuvieron que transitar los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión para lograr que sus relaciones laborales quedaran protegidas por la Constitución.

Todavía más penoso fue el caso de los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y de los municipios; fue necesario que transcurrieran 66 años para que se diera la voluntad política de garantizar el respeto a sus derechos laborales, mediante su incorporación al texto constitucional.

Su derecho se encontraba en estado latente, potencial; “el que anteriormente no existiera disposición expresa en la Constitución, no significaba de ninguna manera que los trabajadores al servicio de las entidades federativas y municipios no tuvieran derechos o que éstos les pudiesen ser negados”.¹

¹ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 5a. ed., México, Porrúa, 1983, p. 737.

El 3 de febrero de 1983 se recordará como la fecha en que se dio fin a una grave injusticia que se había prolongado durante más de seis décadas; a partir de ese momento corresponde a los trabajadores vigilar el cumplimiento del marco jurídico que les fue asignado y luchar por mejorar su condición.

II. EL SISTEMA DE GOBIERNO FEDERAL

La estéril pugna entre centralismo y federalismo que se escenificó durante la primera mitad del siglo XIX, llegó a su fin cuando el Constituyente de 1857 decidió que el sistema federal era el que verdaderamente satisfacía las necesidades ingentes del país. La validez del sistema federal nunca más volvió a ser objetada con seriedad; en el Constituyente de 1917 ni siquiera fue tema de debate.

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en 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 esta ley fundamental."

El sistema federal, surgido de la voluntad soberana del pueblo, presupone la existencia de dos órdenes subordinados a la Constitución y coordinados entre sí: el federal y el local.

Las entidades federativas constituyen un orden totalmente independiente del federal; la facultad que tienen de darse su propia constitución es garantía de esa autonomía. El marco legal que se dan los estados sólo tiene como límite el no contravenir lo dispuesto por el pacto federal.

Es decir, las entidades federativas son autónomas por que 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.²

La misma Constitución en el artículo 124 establece una división de competencias entre los dos órdenes citados:

...la competencia de origen pertenece a los estados quienes delegan

² Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 6a. ed., México, Porrúa, 1983. p. 239.

una serie de facultades en la Federación, la que tiene atribuciones limitadas, numeradas. Todo aquello que no está expresamente señalado a la Federación, son facultades de los estados. La Constitución indica qué puede hacer el poder federal y todo lo demás es competencia de las entidades federativas.³

III. ANTECEDENTES

El Constituyente de 1917 en observancia del régimen federal decidió facultar de manera concurrente al Congreso federal y a las legislaturas de los estados para legislar en materia de trabajo. El proemio de la naciente Declaración de Derechos Sociales dispuso:

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

En ejercicio de la facultad anterior, las legislaturas de los estados expidieron, durante el periodo comprendido entre 1917 y 1929, un gran número de leyes, reglamentos y códigos de trabajo, los que sin embargo no constituían verdaderas reglamentaciones del artículo 123, ya que solamente regulaban aspectos específicos del contenido de éste.

La Ley del Trabajo del Estado de Veracruz, expedida el 14 de enero de 1918, pionera en su género en el continente, excluía de su reglamentación a los trabajadores al servicio del gobierno del estado (artículo 8º, fracción I). Similar actitud asumían el Código de Trabajo del Estado de Yucatán, de 16 de diciembre de 1918 y la Ley del Estado de Tabasco de 18 de octubre de 1926.

Paralelamente, algunas entidades federativas como Chihuahua (1922), Chiapas (1927) y Aguascalientes (1928), sí reglamentaron las relaciones con sus trabajadores.

La multiplicación de los ordenamientos laborales, como consecuencia de la facultad de legislar en esta materia que el Constituyente concedió a las legislaturas estatales, fue dando lugar a intolerables desigualdades de trato para con los trabajadores de las diversas entidades.

Considerando que no había razón alguna para conceder derechos distintos a los trabajadores, el presidente Emilio Portes Gil presentó al Senado de la República una iniciativa de reformas; planteaba modi-

³ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, p. 94.

ficaciones a los artículos 73, fracción X y al párrafo introductorio del 123; en ellas proponía que se federalizara la legislación del trabajo. Las modificaciones propuestas fueron aprobadas y publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación de 6 de septiembre de 1929. La anterior reforma

...propuso una solución estrictamente original: la ley del trabajo sería unitaria y se expediría por el Congreso federal, pero su aplicación correspondería a las autoridades federales y a las locales mediante una distribución de competencias incluida en la misma reforma. Así se abrió el camino para la expedición de una Ley Federal del Trabajo aplicable en toda la república.⁴

La reforma a la fracción X del artículo 73 fue en el sentido de establecer una jurisdicción federal laboral que originalmente comprendió: la industria ferrocarrilera y demás empresas de transportes amparados por concesión federal, minería e hidrocarburos, y trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas; se buscaba evitar con ello que los conflictos en estas materias, que comúnmente se extendían a dos o más entidades, no dejaran de solucionarse por no estar determinado que jurisdicción debía dirimirlos.

El proyecto de código federal del trabajo sometido en 1929 a la consideración del Poder Legislativo por el presidente Portes Gil, pese a que fue rechazado por el movimiento obrero —entre otras razones, por contener la sindicación única y el arbitraje obligatorio en las huelgas—, constituyó uno de los primeros intentos por reglamentar las relaciones laborales del Estado con sus trabajadores, ya que en el artículo 3º se establecía:

Estarán sujetos a las disposiciones del presente código todos los trabajadores y patrones inclusive el Estado (la Federación, 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.

Este artículo fue rechazado con el argumento de que si bien era cierto que en muchos aspectos existía identidad entre los servidores públicos y los trabajadores en general, asimilarlos completamente y aplicarles por igual los principios del artículo 123 constitucional podría acarrear, en un momento dado, la paralización de la función pública.

⁴ Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 9a. ed., México, Porrúa, 1984, t. I, pp. 53 y 54.

Como consecuencia de la federalización de la legislación del trabajo se expidió la Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931, publicada en el *Diario Oficial* de 28 de agosto del mismo año.

El artículo 2º de la Ley de 1931 determinó: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan."

Dicho ordenamiento no estableció el órgano competente para expedir esas leyes, y es evidente que en tanto no se expidieran, los servidores públicos se hallarían en una situación de desprotección legal en su trabajo.

En esta etapa tomó fuerza la idea de que las relaciones del Estado con sus trabajadores estaban encuadradas en el ámbito del derecho administrativo. La propia Suprema Corte de Justicia, rechazando la idea del Estado-patrón, estableció criterios en el sentido de que los burocratas no gozaban de las prerrogativas que señalaba el artículo 123 para los trabajadores en general, en virtud de tratarse de funciones con finalidades distintas.

La gran inseguridad que padecían los trabajadores al servicio del Estado originó que el 9 de abril de 1934 se expidiera un acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil.

En dicho acuerdo el Ejecutivo abdicaba a su facultad discrecional de remover a los empleados del Poder Ejecutivo y estatuyó 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 admisión y nombramiento de los servidores del gobierno, señalando sus derechos, obligaciones y recompensas, y estableciendo la garantía durante la vigencia del acuerdo de que ningún funcionario o empleado podría ser removido sin justa causa debidamente comprobada ante las Comisiones del Servicio Civil que el propio acuerdo estableció.⁵

La primera batalla importante la consiguieron los empleados públicos al expedir el presidente Lázaro Cárdenas el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el *Diario Oficial* de 5 de diciembre de 1938, el cual tuvo como antecedente inmediato un proyecto de ley del servicio civil elaborado en 1935 por el Partido Nacional Revolucionario.

Este Estatuto reconoció una serie de derechos que hasta entonces sólo se habían manejado a nivel doctrinal o en diversos ordenamientos

⁵ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 19a. ed., México, Porrúa, 1979, p. 135.

en forma por demás aislada. Entre esos derechos destacan: el reconocimiento a los burócratas de su calidad de asalariados; la protección de la estabilidad, a través de la restricción a las facultades discrecionales del Ejecutivo de nombrar y remover a sus colaboradores; la inclusión de los derechos de sindicación y de huelga con las modalidades que implica la función pública; la fijación del derecho de antigüedad; y la creación de un tribunal para resolver los conflictos que sobre esta materia se suscitaran.

Luego de varias adiciones a la fracción X del artículo 73 constitucional, con la finalidad de ampliar la competencia federal, se decidió reformar dicha fracción y restringir su redacción a la sola facultad de expedir la regulación del trabajo, supliendo la norma mediante la adición de la fracción XXXI al artículo 123 constitucional (*Diario Oficial* de 18 de noviembre de 1942), la cual estableció los supuestos en que excepcionalmente corresponde a las autoridades federales la aplicación de las normas de trabajo.

El 17 de abril de 1941 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación un nuevo Estatuto que abrogó al de 1938. En términos generales seguía los lineamientos de su antecesor. En el año de 1947 el Congreso de la Unión aprobó un proyecto de reformas al Estatuto.

Los trabajadores al servicio del Estado consideraban que la inclusión de su relación laboral en el Estatuto no era suficiente garantía y continuaron presionando para que sus derechos se elevaran a rango constitucional.

Considerando que resultaba improrrogable dotar a los burócratas de un marco jurídico ubicado en el texto mismo de la Constitución, el presidente Adolfo López Mateos presentó al Congreso una iniciativa de adiciones al artículo 123 constitucional. Una vez discutida y aprobada, la reforma se publicó en el *Diario Oficial* de 5 de diciembre de 1960.

“Como consecuencia de ello el texto original se convirtió en inciso ‘A’, por lo que se refiere a los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, a todo contrato de trabajo. El inciso ‘B’, con catorce fracciones, se refiere a los empleados del gobierno.”⁶

Corolario de esa adición fue la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 constitucional, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 28 de diciembre de 1963.

⁶ Buen Lozano, Néstor de, *Derecho del trabajo*, 5a. ed., México, Porrúa, 1984, p. 327.

IV. LAS RELACIONES LABORALES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS CON SUS TRABAJADORES

El maestro Trueba Urbina sostuvo:

El originario artículo 123 de la Constitución de 1917, al referirse a los sujetos de derecho del trabajo, denominados "empleados", comprendió dentro de este concepto tanto a los empleados particulares como a los empleados del Estado, incluyendo los de los municipios, porque unos y otros son empleados públicos y constituyen el sector burocrático que forma parte de la clase obrera.⁷

Reiteramos nuestra posición en el sentido de que las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado incluyendo a los que prestan servicios a los gobiernos federal, estatales y municipales, escaparon al espíritu visionario del Constituyente de Querétaro.⁸

Por otra parte, en ejercicio de la facultad concurrente de legislar en materia de trabajo, sólo unas cuantas entidades se ocuparon de regular las relaciones laborales con sus trabajadores, lo cual en sí mismo no constituía una sólida garantía, dado que sólo eran reglamentaciones parciales del contenido de la Declaración de Derechos Sociales.

La determinación de la Ley de 1931 en el sentido de que el tipo de relaciones que nos ocupa se regularían a través de las leyes del servicio civil que se expedieran, de ninguna manera constituyó una solución, toda vez que no se especificó cuándo se deberían expedir dichos ordenamientos ni quién era la autoridad competente para hacerlo. Una vez más los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y de los municipios quedaron sujetos a lo que buenamente decidieran las autoridades locales.

Al bifurcarse en 1960 el artículo 123, el punto a dilucidar era en cuál de los dos apartados quedaban comprendidas las relaciones laborales entre los gobiernos de los estados y municipios y sus trabajadores, o si, en su caso, no las incluían.

"El Estado, como toda persona jurídica colectiva, necesita de la participación del individuo o persona física, para que realice en particular sus tareas o cometidos, para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que le corresponden."⁹

⁷ Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo Derecho del Trabajo*, 6a. ed., México, Porrúa, 1981, p. 177.

⁸ Dávalos, José, *Derecho del trabajo I*, México, Porrúa, 1985, pp. 66 y ss.: *id.*, "Trabajadores al servicio del Estado", *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, t. VIII, pp. 297-299.

⁹ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 1, p. 661.

Dado que no existe diferencia esencial entre la naturaleza del servicio que prestan los poderes federales y estatales, incluidos los municipios, podría estimarse, en principio, que las relaciones de trabajo de los burócratas locales se encontraban reglamentadas por el apartado "B" del artículo 123 constitucional. Sin embargo,

...es incuestionable —y las referencias que se han hecho comprueban de una manera meridiana— que la intención y finalidad de la iniciativa presidencial y, por tanto, de la reforma conducente, al adicionar el apartado "B" al artículo 123 fue: "...legislar exclusivamente respecto a las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión —las autoridades federales— los gobiernos del Distrito y de los territorios federales y los trabajadores y empleados de los mismos".¹⁰

En el proemio del apartado "B" del artículo 123 constitucional se 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..."

Por su parte, el artículo 1º de la Ley Reglamentaria del Apartado "B" determina:

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... así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Es evidente que dentro del ámbito de aplicación personal de la disposición constitucional y de la ley reglamentaria, no se contemplaba a los servidores públicos estatales y municipales.

Partiendo del hecho evidente de que jurídicamente no se podía afirmar que los trabajadores estatales y municipales fueran sujetos del apartado "B", resultaba lógico pensar que por exclusión se hallaban en el apartado "A".

El apartado "A" rige: "Entre los obreros, jornaleros, empleados,

¹⁰ Noriega Cantú, Alfonso, "¿A quién corresponde la facultad para 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*, México, t. XXVII, núms. 107-108, julio-diciembre de 1977, p. 775.

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

Si se quisiera interpretar de manera amplísima el principio general de "todo contrato de trabajo", en un pretendido afán por afirmar que los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales y municipales quedaban comprendidos dentro de ese marco jurídico, dicha interpretación carecería de validez, toda vez que se haría sin tomar en cuenta todo el contexto en el cual se encuentra inmersa la disposición cuyo sentido pretendemos desentrañar.

Resulta altamente significativo el hecho de que el legislador haya querido diferenciar y no equiparar las relaciones laborales trabajador-patrón con la de los servidores públicos-Estado.

En consecuencia nos resulta claro que la distinción que hace nuestra Constitución en el artículo 123 entre los trabajadores en general y los trabajadores al servicio del Estado, es porque reconoce la existencia de dos formas jurídicas, de dos relaciones laborales diferentes, por lo que no es lícito al intérprete de nuestra ley fundamental pretender que la relación de trabajo entre las autoridades estatales y sus trabajadores que fue identificada por la Constitución como esencialmente distinta 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 123.¹¹

Afirmar que el grupo de trabajadores objeto de nuestro estudio eran sujetos del régimen del apartado "A", sería desconocer el sentido de la reforma constitucional que creó el apartado "B".

Por todo lo anterior era manifiesto que las relaciones laborales de los estados y municipios con sus trabajadores no estaban reguladas en el apartado "A" ni lo estaban en el "B" del artículo 123 constitucional.

No estando incluido este tipo de relaciones a nivel de ley reglamentaria, la incógnita era saber en qué ordenamiento quedaban comprendidas y a qué autoridad correspondía expedirlo.

El Congreso de la Unión está facultado para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional. Respecto al apartado "A" las facultades legislativas son amplias. Por lo que hace al apartado "B", las facultades se limitan a legislar respecto a las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, por lo que "en esa situación también es indudable que ha quedado fuera de las facultades y atribuciones del Congreso Federal, la de legislar sobre vínculos de servicio público laboral existentes entre:

¹¹ *Idem*, p. 783.

los estados de la Federación y los municipios con sus respectivos trabajadores y empleados.”¹²

Si el poder legislativo federal no estaba facultado para expedir las leyes relativas al vínculo laboral entre los estados y municipios con sus trabajadores, era indudable que, de acuerdo con el mandato del artículo 124 constitucional, se trataba de una facultad reservada a las legislaturas locales.

Conforme se fueron expidiendo las leyes del servicio civil se fue haciendo muy notoria una gran disparidad en el trato que daban estos ordenamientos a los trabajadores de sus respectivas jurisdicciones territoriales.

El panorama que privaba en esta materia era desolador; en el año de 1978 lo describimos de esta manera:

A 61 años de creada nuestra Constitución, cientos de miles de trabajadores de los gobiernos de los estados y municipios del país carecen en forma absoluta de protección laboral, en virtud de que los marcos jurídicos locales son anquilosados, sin efecto, y muchas veces desconocidos por los propios funcionarios, y más aún por la clase trabajadora. . . los gobiernos (de los estados) están facultados para expedir leyes del servicio civil y algunos de ellos las tienen, pero se encuentran archivadas y sin aplicación alguna.¹³

Dentro de este contexto se dio nuestra propuesta de “reformular 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, y acabar así con una injusticia.”¹⁴

V. LA REFORMA DE 1983

Como parte de un paquete legislativo,¹⁵ que reformó y adicionó varios preceptos constitucionales, fue publicado en el *Diario Oficial* de

¹² *Idem*, p. 788.

¹³ Macías, Ma. Guadalupe, “Urge incluir en el apartado ‘B’ del artículo 123 a los empleados de estados y municipios: José Dávalos”, *El Día*, 5 de junio de 1978, p. 2.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Dicho paquete legislativo lo constituyeron los siguientes decretos: Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX, 28, 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F de la Constitución. Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115, de la Constitución. Decreto de reformas y adiciones al título cuarto que comprende los artículos del 108 al 114; así como los

3 de febrero de 1983 el decreto por el cual se materializó lo que desde las consultas populares se dio en llamar "la reforma municipal".

La reforma municipal comprendió aspectos tan importantes como la suspensión y la declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos; la redistribución de competencias en materia fiscal, en aras de una mayor autonomía económica de los municipios, etcétera; en esta ocasión nos interesa sólo uno de ellos, el relativo al régimen laboral de los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y municipios.

El valor que en sí mismo tiene cada uno de los renglones que conformaron la reforma del artículo 115 constitucional, en su conjunto adquiere una dimensión especial, cuya finalidad última fue descrita por el maestro Jorge Carpizo al afirmar:

...persigue (la reforma) superar las dos grandes omisiones que, a pesar suyo, nuestro Constituyente de 1917 dejó respecto al municipio: la autonomía económica y las relaciones de las autoridades del estado con las del municipio; tiende también a resolver una serie de problemas originados en las últimas décadas y que el Constituyente de Querétaro no podía prever... está imbuida del espíritu poderla leer y tener la esperanza, la esperanza de que ahora sí, después de más de cuatro siglos y medio, México va a contar con un verdadero municipio libre; en el pasado y en el presente sólo hemos tenido un membrete. ¿Y por qué ahora sí?, porque existe la voluntad política para ello y porque México ya no soporta el centralismo que lo ahoga.¹⁶

Producto de la reforma, la fracción IX del artículo 115 constitucional, relativa al trabajo, estableció:

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.

artículos 22, 73, fracción VI, base 4a., 74, fracción V, 76, fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución. Decreto por el que se adiciona con un párrafo penúltimo el artículo 4 de la Constitución. Decreto por el que se reforma el artículo 21 de la Constitución.

¹⁶ Carpizo, Jorge. Discurso pronunciado ante el presidente de la República, el sábado 5 de febrero de 1983, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Querétaro, durante la ceremonia del 66 aniversario de la promulgación de la Constitución.

Si analizamos la fracción anteriormente transcrita, encontramos que la reforma constitucional sólo determinó que las leyes locales que sobre el particular se expidieran tendrían como base lo dispuesto en el artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias, pero no aclaró si los mínimos legales que servirían de referencia serían los del apartado "A" o los del "B".

En la iniciativa presidencial, dentro de la exposición de motivos, se señalaba respecto a la fracción IX:

...se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como principios básicos las garantías de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuadas para la solución jurisdiccional de controversias.

Lo anterior nos revela que desde que se gestó el proyecto de reforma se tuvo en mente siempre la normatividad que establece el apartado "B". Sin embargo, en la forma amplia como quedó redactada la citada fracción IX del artículo 115, se podría pensar que se intentaba dejar que las legislaturas locales optaran por el régimen laboral que quisieran seguir o bien que la intención era que indistintamente pudieran incluir en sus leyes laborales derechos de los dos apartados.

A nuestro juicio, en razón de los sujetos y de los contenidos de las relaciones de trabajo de que se trata, estados y municipios y sus trabajadores, las reglas aplicables serían las consagradas en el apartado "B" y sus disposiciones reglamentarias y los principios, los específicos de dicho apartado y su legislación reglamentaria, y los comunes en el apartado "A".¹⁷

Consideramos que, ciñéndose a la ortodoxia jurídica, e independientemente de que la relación actual pudiera significar la posibilidad de acogerse a un régimen laboral más benéfico para los burócratas locales y municipales, debió definirse expresamente dentro del cuerpo de la

¹⁷ Lara Sáenz, Leoncio, *Cuestiones Laborales*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, 1984, p. 98.

reforma, que el régimen jurídico laboral a seguir por las legislaturas locales sería el apartado "B".

Se dice a nivel anecdótico que durante la discusión del proyecto de reformas se le consultó a Fidel Velázquez su opinión sobre la posibilidad de que la fracción IX hiciera alusión expresa al apartado "B", a lo cual respondió que como una concesión política lo conveniente sería dejar "manga ancha" a las legislaturas de las entidades.

Por otra parte, también resulta criticable el hecho de que el contenido de esta reforma, siendo de carácter laboral, se haya insertado en el artículo 115 constitucional y no dentro del artículo 123, que hubiera sido lo técnicamente correcto. Idéntico comentario, nos mereció la reforma que adicionó la fracción VIII al artículo 3º constitucional, en lo referente a las relaciones laborales de los trabajadores académicos y administrativos de las universidades públicas autónomas por ley.

VI. EVALUACIÓN DE LA REFORMA DE 1983

Con la adición de la fracción IX del artículo 115 constitucional, de 3 de febrero de 1983, se dejó constancia del respeto al pacto federal; se consagró expresamente la facultad soberana de las legislaturas locales para expedir las leyes que regulen las relaciones laborales de los gobiernos de los estados y municipios con sus trabajadores.

Al efecto, el artículo segundo transitorio del decreto de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución estableció:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales, así como las constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo...

El artículo primero transitorio dispuso que dicho decreto entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación, es decir, el 4 de febrero de 1983, de tal manera que para el 4 de febrero de 1984, todos los congresos locales, sin excepción, deberían haber adecuado su constitución y leyes locales a fin de dar cabal cumplimiento al mandato constitucional.

En un estudio realizado acudiendo a las mejores bibliotecas de la especialidad, encontramos que de las 31 entidades federativas que integran al país, únicamente 21 estados reformaron sus constituciones estatales para adecuarlas al sentido de la fracción IX del artículo 115 constitucional.

De las veintitrés constituciones locales reformadas con este motivo, siete ordenaron la expedición de una ley del servicio civil, sin especificar el marco jurídico a que debería sujetarse su articulado; dos constituciones más indicaron que las leyes reglamentarias que se expidieran se apegarían a las bases de trabajo, similares a las del apartado "B" que, producto de la misma reforma, se incluyeron en dichas constituciones; ocho constituciones impusieron idéntica obligación pero señalando como referencia genérica los principios contenidos en el artículo 123; finalmente seis constituciones dispusieron que la expedición de las leyes del servicio civil sería conforme a los mínimos señalados en el apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Lo anterior se puede apreciar mejor en el siguiente cuadro sinóptico:

<i>Estado</i>	<i>Fecha de publicación</i>	<i>Régimen jurídico que adoptan</i>	
Aguascalientes	P.O. 29 ene. 1984	Únicamente disponen expedir leyes del servicio civil, sin establecer ningún marco de referencia.	
Chihuahua	-----		
Jalisco	P.O. 7 jul. 1983		
Puebla	P.O. 2 feb. 1984		
San Luis Potosí	P.O. ene. de 1984		
Sonora	P.O. ene. de 1984		
Veracruz	P.O. 16 feb. 1984		
Morelos	P.O. 29 dic. 1983		
Nuevo León	P.O. 28 dic. 1983		
Durango	P.O. 12 ag. 1984		
Guerrero	P.O. 31 ene. 1984	Emiten bases del trabajo similares a las del apartado "B".	
México	P.O. 28 feb. 1984		
Quintana Roo	P.O. 21 nov. 1983		
Sinaloa	P.O. ene. de 1984		
Tabasco	P.O. 13 jul. 1983		
Tamaulipas	-----	Sólo hacen referencia genérica al artículo 123 constitucional.	
Tlaxcala	P.O. feb. de 1984		
Baja California	P.O. 31 ene. 1984		
Chiapas	P.O. 1º feb. 1984		
Coahuila	P.O. 27 ene. 1984		
Colima	P.O. 24 dic. 1983		
Nayarit	P.O. 28 dic. 1984		
Zacatecas	P.O. 4 feb. 1984		
			Disponen expedir leyes del servicio civil con base en el apartado "B" del artículo 123 constitucional.

En relación con la adecuación de las leyes del servicio civil a lo ordenado por la norma constitucional, es notoria una gran apatía, pues

a casi año y medio de que la totalidad de las legislaturas locales debieron haberlas expedido o reformado, sólo en unos cuantos estados se ha cumplido el pacto federal, en ese renglón.

No podemos afirmar con certeza el número de entidades federativas que en la actualidad poseen una ley del servicio civil acorde con lo ordenado por la reforma constitucional de febrero de 1983; la falta de información, aun en las bibliotecas jurídicas más importantes, sumada al hecho de que en algunas entidades federativas apenas se ha iniciado el proceso legislativo correspondiente, constituyeron los principales obstáculos para recabar una información precisa a ese respecto.

Aun sin tener la certidumbre del número exacto de las leyes del servicio civil expedidas con posterioridad a la reforma constitucional, conocemos de la existencia de tres leyes que consideramos que son representativas de las distintas corrientes que las legislaturas locales han asumido en el cumplimiento de la obligación de adecuar sus leyes laborales a los mínimos consignados en el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias.

Dichos ordenamientos son: la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios de Guanajuato y la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Vale la pena observar algunos de los aspectos más relevantes.

1. *Ley del Servicio Civil del Estado de Michoacán*¹⁸

A. *Derecho individual del trabajo*

Relación jurídica de trabajo. El artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), determina que la relación jurídica de trabajo queda establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio, mientras que el equivalente en la Ley del Servicio Civil de Michoacán —LSCM— (artículo 2º) señala que dicho vínculo se crea entre los poderes estatales, ayuntamientos, organismos descentralizados y empresas de participación estatal y municipal y sus trabajadores de base.

La disposición de la ley local es técnicamente superior ya que "los titulares de las dependencias tan sólo son representantes del órgano estatal, por lo que la relación se establece entre éste y el trabajador, de

¹⁸ Publicada en el *Periódico Oficial* de 8 de agosto de 1983; entró en vigor al día siguiente de su publicación.

la misma manera que en una empresa privada la relación es entre ésta y sus obreros y no entre éstos y el representante del patrón".¹⁹

Supletoriedad. En este renglón, y pese a que, como ya se dijo, el servicio que se presta a los gobiernos de los estados y de los municipios es una función pública, el orden de prelación en el que se buscará cubrir las lagunas legales de la LSCM es: Ley Federal del Trabajo (LFT), LFTSE, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad (artículo 8º).

Descanso semanal. El artículo 21 de la LSCM establece que por cada cinco días de trabajo el trabajador disfrutará de dos de descanso con goce de salario íntegro; la magnitud de la prestación es idéntica a la que disfrutaban los burócratas federales, la diferencia estriba en que para los servidores públicos de Michoacán es una prestación expresamente consagrada en la ley de la materia, en tanto que a sus homólogos federales se les concede en virtud de lo dispuesto en un acuerdo presidencial.²⁰

Prima vacacional. De acuerdo con el artículo 25 de la LSCM, el monto de esta prestación se establece en el 25% sobre los salarios correspondientes al periodo vacacional, en tanto que, por reforma reciente,²¹ la disposición equivalente de la LFTSE determina que la prima vacacional será del 30% del sueldo o salario que le corresponda durante dicho periodo (artículo 40, tercer párrafo).

Aguinaldo. Esta prestación consiste, al igual que para los burócratas federales, en el pago de 40 días de salario dividido en dos partes iguales (artículos 34 de la LSCM y 42-bis de la LFTSE), sin embargo, existe diferencia en cuanto a la fecha de entrega del aguinaldo; a los burócratas federales debe pagárseles el 50% antes del 15 de diciembre y el otro 50% antes del 15 de enero, en cambio a los servidores públicos de Michoacán, les debe ser otorgado antes de que inicie el periodo vacacional de diciembre, la primera parte, y durante el mes de enero, la parte complementaria.

Terminación de la relación de trabajo. La ley federal burocrática considera como causa de terminación de la relación de trabajo, la resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando el servidor público haya incurrido en alguno de los supuestos de la fracción V del artículo 46; en otras palabras se lleva un juicio previo y

¹⁹ Trueba Urbina, Alberto y Jorge Trueba Barrera, *Legislación federal del trabajo burocrático*, 19a. ed., México, Porrúa, 1983, p. 21.

²⁰ Acuerdo publicado en el *Diario Oficial* de 23 de diciembre de 1972; entró en vigor el 1º de enero de 1973.

²¹ Decreto publicado en el *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1984; entró en vigor el 1º de enero de 1985.

sólo con posterioridad a él podrá decretarse el cese. La disposición análoga contenida en la fracción VI del artículo 38 de la LSCM establece que con la debida fundamentación el titular podrá cesar a sus trabajadores cuando incurran en las causas que ahí mismo se enumeran, y que son la mayoría de las contenidas en el artículo 47 de la LFT; es decir, no es necesario someter previamente la validez de la causal que argumenta a la consideración de una autoridad jurisdiccional.

Reinstalación. Ante un cese injustificado el trabajador puede pedir la reinstalación en el puesto o cargo que venía desempeñando y en idénticas condiciones de trabajo, pero además puede optar porque se cambie la adscripción respetando sus derechos (artículo 40 de la LSCM).

Riesgos de trabajo. Respecto a los riesgos de trabajo, en tanto los burócratas federales se rigen por las disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales (artículo 110 de la LFTSE), los servidores públicos de la entidad que nos ocupa, se ciñen a las disposiciones de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, o de algún otro ordenamiento que regule a la institución de seguridad social con quien hubiere contratado este servicio el gobierno estatal (artículo 82 de la LSCM).

B. Derecho colectivo del trabajo

Condiciones generales de trabajo. En la Ley del Servicio Civil que analizamos, por lo que hace a la negociación colectiva, su artículo 42 determina que en el establecimiento de las condiciones generales de trabajo intervendrán el titular de la dependencia y el sindicato mayoritario; a diferencia de la LFTSE en la que el titular de la dependencia es quien fija las condiciones generales de trabajo "tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente a solicitud de éste" (artículo 87).

Asimismo, existe diferencia en cuanto al periodo de revisión de las condiciones generales de trabajo, pues en tanto que la ley burocrática federal establece que será cada tres años, la legislación de Michoacán determina que será cada dos, en ambos casos a solicitud del sindicato.

Sindicación. Existe una diferencia total en este aspecto. La LSCM permite la pluralidad sindical, así se desprende del texto del artículo 52; paralelamente el artículo 68 de la LFTSE es tajante al determinar la sindicación única; lo que podría considerarse una violación al convenio número 87 de la OIT,²² cuyo artículo 2º establece: "Los traba-

²² Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sin-

jadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”.

Cláusula de exclusión. El artículo 76 de la LFTSE es categórico al afirmar que el Estado no podrá aceptar la cláusula de exclusión; al no hacer distinción la ley, se debe entender que la prohibición abarca tanto la cláusula de admisión como la de separación, enunciado que por otro lado parece perder validez al disponer el artículo 69 del mismo ordenamiento: “Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados”, lo cual nos parece bastante próximo a la cláusula de separación. Por otra parte, el derecho que tienen los sindicatos burocráticos para cubrir el 50% de las plazas de última categoría (artículo 62 de la LFTSE), se asemeja mucho a una cláusula de ingreso restringida.

Por otro lado, el artículo 58 de la LSCM, que contiene la disposición equivalente, establece únicamente que el titular de la dependencia no podrá aceptar la cláusula de admisión, debiéndose entender que tolera la cláusula de separación.

Federaciones. Los sindicatos que aglutinan a la burocracia federal, de acuerdo con lo que dispone el artículo 78 de la LFTSE, únicamente podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, en tanto que el artículo 60 de la LSCM permite que los sindicatos burocráticos estatales ingresen a cualquiera de las federaciones o confederaciones que existan.

Huelga. Por lo que hace al objeto de la huelga es evidente que en la ley burocrática de Michoacán se concede mayor viabilidad al ejercicio de este derecho, que en la ley federal burocrática.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 94 de la LFTSE, sólo podrá estallarse una huelga “cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado ‘B’, del artículo 123 constitucional”; como se ve, se trata de un supuesto por demás difícil de llegar a configurarse, al grado de que bien puede afirmarse que el servidor público federal carece de un derecho de huelga eficaz.

El artículo 71 de la LSCM, por su parte, al referirse a los objetos que deberá perseguir la huelga, enumera algunos de los contenidos en el artículo 450 de la LFT. Vale la pena transcribir el citado precepto:

dicación, adoptado por la Conferencia General de la OIT durante la 31a. reunión celebrada en San Francisco, California, en 1948. México ratificó este convenio mediante decreto publicado en el *Diario Oficial* de 16 de octubre de 1950.

Artículo 71. La huelga deberá tener por objeto:

- I. Obtener del poder o entidad correspondiente, la fijación de las condiciones generales de trabajo;
- II. Exigir su revisión al término de su vigencia que señala el artículo 42 de esta Ley;
- III. Exigir de la autoridad que corresponda el cumplimiento de las condiciones generales de trabajo; y
- IV. Exigir la revisión de los salarios anualmente.

En términos generales el capítulo que la LSCM dedica a regular la huelga se integra lo mismo con disposiciones tomadas de la LFT que de la LFTSE.

C. Derecho procesal del trabajo

Prescripción. El capítulo de la LSCM relativo a la prescripción es una copia del título equivalente de la LFTSE, de ahí que llame la atención el hecho de que a ciertas acciones que en el primer ordenamiento se les fija un plazo de prescripción de cuatro meses, en el segundo, sin mediar razón aparente, se fijan dos meses (artículos 84 a 89 inclusive).

Procedimiento. La LSCM establece un Tribunal de Conciliación y Arbitraje cuya integración y funcionamiento, así como el procedimiento que ante el mismo se sigue, es casi idéntico al que se establece en la LFTSE (artículos 90 a 122 inclusive).

En el caso de ejecución del laudo, la LSCM dispone que la diligencia de embargo y el procedimiento de remate respectivo, se hará conforme a lo dispuesto por la LFT (artículo 121).

2. Ley del Servicio Civil del Estado de Guanajuato²³

A. Derecho individual del trabajo

Trabajadores de confianza. La forma como se integra este rubro, con disposiciones de la LFTSE, LFT y del apartado "B" del artículo 123 constitucional, es sumamente representativa de la manera en que se constituyó esta legislación.

Así tenemos que el artículo 6º de la Ley del Servicio Civil de Guanajuato (LSCG) señala las funciones que se consideran de confianza,

²³ Publicada en el *Periódico Oficial* de 20 de marzo de 1984; entró en vigor, según disposición del artículo primero transitorio, al cuarto día de su publicación, es decir, el 24 de marzo de 1984.

tal como se hace en el segundo párrafo del artículo 9º de la LFT, y acto seguido enumera algunos de los cargos que pertenecen a esta categoría, siguiendo como modelo el contenido del artículo 5º de la LFTSE.

Por otra parte, el artículo 7º de la LSCG, que determina que la categoría de trabajador de confianza no depende de la denominación que se le dé al puesto, sino de la naturaleza de las funciones, es copia textual del primer párrafo del artículo 9º de la LFT.

Finalmente, el artículo 8º de la LSCG excluye de su régimen a los miembros de las policías estatales y municipales, de las fuerzas de seguridad, de las fuerzas de tránsito y los trabajadores de confianza, tal y como lo hace con los mismos grupos de trabajadores y otros más el artículo 8º de la LFTSE, con la modalidad de que dicha ley estatal les garantiza a todos aquellos trabajadores el disfrute de las medidas de protección al salario y el goce de los beneficios de la seguridad social, lo que en materia federal únicamente es aplicable al trabajador de confianza, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Supletoriedad. La forma como se colmarán las lagunas legales, la establece el artículo 9º de la LSCG, y será mediante la analogía, y aplicando supletoriamente, en su orden, la LFTSE, la LFT, las leyes del orden común, los principios generales de derecho, la costumbre y el uso. El mismo precepto, en un segundo párrafo, establece el principio de que en caso de duda se estará en favor del trabajador, tomado del artículo 18 de la LFT.

Nombramiento. Señala el artículo once de la LSCG que es obligación del estado y los ayuntamientos expedir nombramientos a sus trabajadores, y que la falta de éstos es imputable a aquéllos.

Lo anterior como parte de la tendencia moralizadora de evitar que el trabajador labore largo tiempo sin haber firmado un nombramiento. Dicha tendencia la apreciamos mejor reglamentada en las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia,²⁴ en los artículos 19 y 27 que señalan:

Artículo 19. "Queda prohibido utilizar los servicios de meritorios, de personas que carezcan de nombramiento o que no se incluyan en las listas de raya. Aquellos que violen esta disposición se harán acreedoras a las sanciones correspondientes, sin perjuicio de promover su consignación ante las autoridades penales respectivas."

²⁴ Expedidas por el doctor Guillermo Soberón Acevedo, el 22 de marzo de 1983; entraron en vigor el 21 de abril de 1983, fecha en que fueron depositadas en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Artículo 27. "Ningún trabajador podrá empezar a prestar servicios si previamente no se ha expedido el nombramiento correspondiente. Tanto los nuevos ingresos como las promociones deberán operar invariablemente los días 1º o 16 de cada mes."

Días de descanso obligatorio. El artículo 24 de la LSCG, respecto a los días de descanso obligatorio, conjuga los dos sistemas que sobre la materia siguen los preceptos respectivos de las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional. Primeramente enumera todos y cada uno de los días señalados en el artículo 74 de la LFT; posteriormente añade el 26 de septiembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo local; y finalmente fija como días de descanso obligatorio los que señale el calendario oficial, tal como lo hace el artículo 49 de la LFTSE.

Aguinaldo. El monto de esta prestación no coincide ni con los 15 días de salario que establece el artículo 87 de la LFT, ni con los 40 que indica el artículo 42-bis de la LFTSE, ya que el artículo 40 de la LSCG señala que será de 20 días de salario.

Por lo que hace a la fecha de pago de esta prestación tampoco existe coincidencia, pues deberá cubrirse en un solo pago durante la primera quincena de diciembre.

Terminación de los efectos del nombramiento. Por lo que hace a la causal consistente en la renuncia del trabajador, está contemplada tanto en la LFTSE (artículo 46, fracción I) como la LSCG (artículo 46, fracción I); sólo que en esta última se aportan elementos nuevos, como es el hecho de que si transcurridos 15 días hábiles no le es aceptada su renuncia al trabajador, podrá abandonar el puesto sin responsabilidad; también establece que durante el tiempo de entrega de un puesto luego de una renuncia, que no podrá exceder de 30 días, el trabajador disfrutará de todas las prestaciones laborales.

Por otra parte, la fracción V del artículo 46 de la LSCG señala que el nombramiento deja de surtir efectos por resolución jurisdiccional; sin embargo, conviene aclarar que no se refiere a una resolución del tribunal laboral competente a manera de un juicio previo, como lo establece la fracción V del artículo 46 de la LFTSE, sino, por ejemplo, la resolución de una autoridad penal en la cual se imponga al trabajador una pena de inhabilitación o destitución de funciones o empleos.

La disposición anterior equivale a la desaparición de la figura del juicio previo en la LSCG, y más aún el legislador local decidió añadir como causa de terminación de los efectos del nombramiento, el despido justificado del trabajador, siendo los supuestos de despido una mezcla

de los contenidos en los artículos relativos de las dos leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional.

Finalmente, y ya en franca armonía con las disposiciones de la LFT, establece la legislación laboral guanajuatense (artículo 46 *in fine*) el aviso por escrito del despido, pero sin determinar que la falta de éste hará presumir que el despido fue injustificado. Asimismo concede al trabajador las acciones de reinstalación o indemnización en caso de despido y señala dos casos en los cuales la dependencia queda eximida de la obligación de reinstalar mediante indemnización. En el artículo 47 de la LSCG se fijan cuatro supuestos de rescisión de la relación laboral sin responsabilidad para el trabajador y el monto de la indemnización correspondiente. Como aspecto novedoso encontramos que el último párrafo del artículo citado establece que el trabajador que rescinda la relación de trabajo deberá informar por escrito a su superior inmediato o al jefe de la dependencia.

Escalañón. En tanto que el artículo 49 de la LFTSE, establece que en cada dependencia se formulará un reglamento de escalañón, de común acuerdo entre el titular y el sindicato, para los servidores públicos de Guanajuato este derecho sufre graves limitaciones, ya que el artículo 50 de la LSCG determina que el reglamento de escalañón lo formulará el titular *oyendo* a los trabajadores.

Otra limitante en esta materia la constituye el hecho de que según el artículo 59 de la LSCG las plazas de última categoría las cubrirá libremente el titular, siendo que la ley burocrática federal en el artículo 62 estipula que dichas plazas serán cubiertas en el 50% por el titular y el otro 50% por los candidatos que proponga el sindicato, precepto que en la realidad no se cumple.

B. Derecho colectivo del trabajo

Sindicación. El capítulo de la LSCG denominado "De la organización colectiva de los trabajadores", a diferencia de la LFTSE permite la sindicación múltiple y la integración de sindicatos con trabajadores de dependencias municipales distintas, cuando no reúnan el mínimo para constituir un sindicato, si desempeñan trabajos afines (artículo 64).

Los requisitos de constitución, estatutos y registros, facultades, obligaciones y prohibiciones de los sindicatos, serán los que señala la LFT, atento a lo que disponen los artículos 65 y 68 de la LSCG.

Cláusula de exclusión. Respecto a las cláusulas de protección sindical, el segundo párrafo del artículo 68 de la LSCG hace la siguiente distin-

ción: por un lado, prohíbe pactar la cláusula de separación y, por otro, tolera que se pacte la cláusula de admisión.

Sin embargo, en esta entidad la cláusula de admisión sufre una grave restricción, ya que sólo da derecho al sindicato a reclamar preferencia en igualdad de condiciones. Lo anterior significa que aun cuando se pacte la cláusula de admisión ello no garantiza que todos los trabajadores de nuevo ingreso deban estar afiliados al sindicato, toda vez que cuando un trabajador sindicalizado y otro que no lo esté aspiren a ocupar un mismo puesto, solamente se dará preferencia al primero si hay igualdad de condiciones.

Condiciones generales de trabajo. Dispone el artículo 69 de la LSCG que nunca contravendrán a las condiciones de trabajo establecidas en el título tercero de la LFT. Si las condiciones de trabajo se modifican y los trabajadores se hallan en desacuerdo, en atención al carácter de interés público de los servicios, esto no motivará que se suspendan las reformas, sin detrimento de que los trabajadores acudan al tribunal de arbitraje, el que resolverá en definitiva.

Huelga. Por lo que hace a la huelga, ésta sigue los mismos lineamientos que marca el apartado "B" del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria; de tal manera que en la entidad que nos ocupa los servidores públicos tienen un derecho de huelga restringido (artículo 73).

Procedimiento de huelga. La LSCG toma un gran número de disposiciones del procedimiento de huelga que establece la LFT, por lo que sólo comentaremos algunas modalidades.

El segundo párrafo del artículo 78 de la LSCG estipula que no podrá estallarse una huelga dentro de los 15 días siguientes al de la presentación del pliego petitorio; lo cual es distinto, tanto en el término que se indica como en el momento a partir del cual se computa, a lo que establecen los artículos 920, fracción III, de la LFT y 103 de la LFTSE.

Una innovación interesante es la contenida en el artículo 79, segundo párrafo, ya que faculta a los trabajadores a diferir unilateralmente, por una sola vez, la fecha señalada para el estallamiento de la huelga, además indica que las partes de común acuerdo podrán hacerlo varias veces.

Un aspecto más lo constituye la determinación del artículo 81 de la LSCG en el sentido de que la calificación de la huelga se hará de oficio por el tribunal competente dentro de las 72 horas siguientes al estallamiento de la huelga, en tanto que en el artículo 929 de la LFT se da la calificación de la huelga a petición de parte. Al respecto Mario

de la Cueva afirmaba que “los procedimientos de oficio para resolver las controversias entre personas determinadas violan el artículo 14 constitucional”.²⁵

C. Derecho procesal del trabajo

Tribunal de conciliación y arbitraje. Este renglón se agrega a las disposiciones de la LFTSE. Una de las distinciones radica en que este organismo colegiado lo integran cinco representantes, a saber: del gobierno del estado, de los ayuntamientos, de los trabajadores al servicio del Estado, de los trabajadores al servicio de los municipios y un presidente designado por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, a propuesta del gobernador de la entidad (artículo 96).

Procedimiento. De manera elemental se instituye el capítulo denominado “Del procedimiento”, siguiendo las disposiciones de la LFT, lo que inclusive se corrobora al señalar el artículo 114 de la LSCG: “En materia procesal son supletorias las normas que rigen a las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje a que alude la Ley Federal del Trabajo.”

3. Ley del Servicio Civil del Estado de Jalisco ²⁶

A. Derecho individual del trabajo

Servidor público. El artículo 3º de la Ley del Servicio Civil de Jalisco (LSCJ), al clasificar a los trabajadores, además de mencionar al servidor de base y al de confianza, añade al supernumerario, siendo éste quien tenga un nombramiento interino, provisional, por tiempo determinado o por obra determinada.

Trabajadores de confianza. El artículo 14 de la LSCJ excluye al personal operativo de las fuerzas de seguridad del estado y municipios, de la aplicación de la misma; sin embargo, dicho precepto no hace referencia a los trabajadores de confianza, de tal manera que se debe entender que sí son sujetos de dicha ley.

Por otra parte, el artículo 8º de la LSCJ, incluyó, inspirado en el artículo 185 de la LFT, que la pérdida de la confianza es causal de rescisión de la relación laboral, aun cuando no coincida con las causas justificadas de terminación del nombramiento.

²⁵ Cueva, Mario de la, *op. cit.*, nota 4, t. II, p. 654.

²⁶ Dada en el salón de sesiones del H. Congreso del estado el 22 de marzo de 1984.

Supletoriedad. Determina el artículo 10 de la LSCJ que en lo no previsto por esa ley se aplicarán, en su orden: los principios generales de justicia social derivados del artículo 123 constitucional, la LFTSE, la LFT, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad.

Terminación de la relación del trabajo. Por lo que hace a los casos en los cuales deja de surtir efectos el nombramiento o la designación del servidor público, el artículo 22 de la LSCJ, sigue fielmente los lineamientos de la LFTSE (artículo 46); sin embargo, se presenta una modalidad importante, consistente en la supresión de la figura del juicio previo.

Por otra parte, en la causal de cese relativa a las faltas de asistencia del empleado, conforme al inciso *d* de la fracción V del artículo 22 de la LSCJ, procede el cese cuando el trabajador falte injustificadamente más de tres días consecutivos o cuatro en un lapso de treinta días, aunque no sean consecutivos.

Descanso para lactancia. El artículo 43 de la LSCJ en su segundo párrafo establece los descansos para la lactancia de las madres trabajadoras; lo importante de su contenido radica en el hecho de que limita el goce de esta prestación a los cinco meses siguientes a la fecha de la reanudación de labores, evitando la práctica muy frecuente de que este derecho se conceda indefinidamente.

Licencias. Del artículo 44 de la LSCJ relativo a las licencias que se conceden a los trabajadores en caso de enfermedad no profesional, destacan dos aspectos: por un lado, es notoria la superioridad de la ley jalisciense, respecto a la LFTSE, por lo que hace al número de días en los que el trabajador gozará, durante una licencia, de su sueldo íntegro y de medio sueldo; por otra parte, la ley burocrática de Jalisco, concede el beneficio de las licencias a partir de los tres meses de servicios, a diferencia de lo dispuesto en el artículo 111 de la ley burocrática federal, que otorga este derecho desde el mismo momento en que se inicia el servicio.

Obligaciones de los trabajadores. El artículo 55 de la LSCJ es pródigo al señalar las obligaciones de los servidores estatales; ya que con 24 fracciones triplica al artículo equivalente en la LFTSE (artículo 44); pero es de aclararse que todas las obligaciones consignadas están acordes con la naturaleza del servicio público.

Seguridad social. La seguridad social estará a cargo de la institución federal, estatal u organismo descentralizado con quien la entidad celebre convenio de subrogación. Los riesgos de trabajo y las enfermedades profesionales se regirán de acuerdo con las disposiciones de la LFT (artículos 64 y 66 de la LSCJ).

B. *Derecho colectivo del trabajo*

Sindicación. Se impone al igual que en materia federal la sindicación y federación únicas (artículos 70, 76 y 86 de la LSCJ).

Para integrar un sindicato se requiere un mínimo de 20 trabajadores de base, pero como excepción dispone el artículo 74 LSCJ, que podrá ser menor el número en aquellos municipios cuya plantilla de trabajadores sea menor a 20 servidores.

El artículo 78 de la LSCJ contiene una ventaja para los servidores públicos de Jalisco en materia de expulsión del sindicato, ya que establece que este tipo de determinaciones se deberán tomar por una mayoría no menor al 90% de los miembros del sindicato o por las tres cuartas partes de los delegados sindicales, en tanto que el artículo 74 de la LFTSE dispone para el mismo caso que se deberá tener el consentimiento de la mayoría de los trabajadores o de las dos terceras partes de los delegados sindicales.

Contratación colectiva y huelga. En estos dos capítulos la LSCJ (artículos 89 a 104 inclusive) sigue la pauta de la LFTSE (artículos 87 a 109 inclusive).

C. *Derecho procesal del trabajo*

Tribunal de arbitraje y escalafón. Según el artículo 112 de la LSCJ este tribunal lo integran un magistrado representante de los trabajadores, un magistrado representante de los poderes estatales, municipales y de los organismos descentralizados, empresas o asociaciones de participación mayoritaria estatal o municipal y un tercer magistrado designado por el Colegio de Notarios del Estado. De acuerdo con las disposiciones de esta entidad, presidirá el tribunal aquel magistrado que elijan de entre sí.

Procedimiento. La LSCJ en materia de procedimiento acude a lo establecido en la LFT de la cual toma desde los principios procesales, hasta la regulación de cada una de las etapas del procedimiento ordinario. De manera complementaria establece un procedimiento especial en el cual se ventilarán los conflictos que surjan entre la Federación de Sindicatos de Servidores Públicos y los sindicatos que la integren, o sólo entre éstos y los casos de emplazamiento a huelga (artículos 115 a 151 inclusive).

4. *Los organismos descentralizados*

Como un hecho interesante podemos observar que en las tres leyes del servicio civil a que nos hemos referido, el ámbito de aplicación personal comprende, además de los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales y municipales, a quienes laboran para organismos descentralizados y empresas de participación estatal o municipal mayoritaria. A estos últimos trabajadores los incluyeron los legisladores locales en las leyes del servicio civil, sin tener fundamento en sus respectivas constituciones.

Cuando se creó el apartado "B" del artículo 123 se determinó que regiría: "Entre los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores".²⁷ Su campo de aplicación quedó perfectamente delimitado; sin embargo, cuando se expidió la ley reglamentaria del citado precepto constitucional, su aplicación se extendió inexplicablemente a algunas instituciones y organismos descentralizados que desempeñaban una función de servicio público.

Consideramos que la ampliación del legislador ordinario careció de fundamento, toda vez que los entes del sector paraestatal que se incorporaron a la ley federal burocrática no forman parte del concepto "Poderes de la Unión" a que alude el proemio del apartado "B" del artículo 123 constitucional. El error en que se incurrió a nivel federal, se reiteró en las entidades federativas a que hicimos alusión, ya que incorporaron a sus leyes del servicio civil a los trabajadores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y municipal sin tener a su vez el debido sustento en sus constituciones. El Congreso de la Unión debe ser sumamente cuidadoso en la expedición de cualquier tipo de legislación; es muy frecuente que las legislaturas locales tomen como modelo las leyes federales y, al hacerlo, lo mismo pueden copiar sus aciertos, que sus desatinos.

5. *Consideraciones finales*

En otro orden de ideas, del estudio de las tres leyes del servicio civil, se puede concluir que tanto la Ley de Michoacán, como la de Jalisco, guardan gran similitud con las disposiciones del apartado "B" del artículo 123 y de su ley reglamentaria, al tiempo que recogen en

²⁷ Al elevarse los territorios de Baja California y Quintana Roo a la categoría de entidades federativas, por decreto publicado en el *Diario Oficial* de 8 de octubre de 1974, se reformó, en la misma fecha, el preámbulo del apartado "B" del artículo 123, para hacerlo acorde con el sentido de la modificación anterior.

algunos de sus capítulos, disposiciones inspiradas en la regulación de los trabajadores en general; es decir, contienen también, excepcionalmente, preceptos del apartado "A" del artículo 123 constitucional y de su ley reglamentaria.

En el caso de la Ley de Michoacán, podemos observar lo anterior en el capítulo relativo a la huelga; mientras que en la Ley de Jalisco se comprueba fácilmente si se analiza el capítulo referente al procedimiento ante el tribunal de arbitraje y esca!afón.

La Ley de Guanajuato constituye un caso aparte, ya que es evidente que su articulado está integrado, casi en una misma proporción, por disposiciones contenidas tanto en la LFT como en la LFTSE.

La imprecisión con que el legislador redactó la fracción IX del artículo 115 constitucional es la causa de que las legislaturas de los estados hayan incluido en sus leyes, en mayor o menor grado, normas tomadas de una ley que no corresponde a la naturaleza del servicio público.

Es sabido que el conjunto de derechos e instituciones agrupados en la LFT supera en muchos aspectos al contenido de la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional; al inspirarse los legisladores locales en el apartado "A" y su ley reglamentaria, indudablemente ha sido en beneficio de los trabajadores. Sin embargo, y pese a que es convicción nuestra que nada justifica la existencia de apartados que atomizan a la clase trabajadora, consideramos que jurídicamente los congresos de estas entidades debieron apegarse estrictamente al régimen del apartado "B".

Ante la actitud morosa de la mayoría de las entidades federativas para expedir leyes del servicio civil acordes con el contenido de la fracción IX del artículo 115 constitucional, podría surgir la siguiente duda: ¿Cuál es la situación de los servidores públicos locales, en aquellas entidades en las que no se ha expedido aún la ley del servicio civil respectiva?

Por lo que hace a sus derechos, consideramos que en aquellas entidades en las que aún no se ha reformado la ley del servicio civil, o se carece de ella, los trabajadores pueden exigir la aplicación directa de la Constitución, de tal manera que deberán tener garantizados los derechos mínimos establecidos en el artículo 123, debiéndose entender, por lógica jurídica, que les corresponden los consagrados en el apartado "B".

Si por una deficiencia normativa alguna de las entidades no hubiere establecido tribunales competentes para conocer de los conflictos laborales de los burócratas estatales, los trabajadores podrán acudir ante

las juntas de conciliación y arbitraje previstas en la fracción XX del apartado "A" del artículo 123 constitucional, creadas para la solución de los conflictos laborales; otro argumento en ese sentido lo proporciona el segundo párrafo del artículo 14 constitucional que establece: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos. . ." Se trata de la obligación esencial del Estado de impartir justicia. Con base en esta obligación la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje estuvo conociendo durante más de diez años de los conflictos suscitados entre las universidades y sus trabajadores. Recuérdese que por mucho tiempo los trabajadores académicos y administrativos de las universidades estatales no estaban comprendidos ni en el apartado "A" ni en el "B".

Por lo que hace a la pasividad mostrada en algunas entidades federativas para cumplir el mandato constitucional contenido en el artículo segundo transitorio del decreto de reformas al artículo 115 constitucional, sólo conviene recordar que los funcionarios locales en quienes recaiga la desobediencia a la ley suprema, incurren en responsabilidad política y administrativa.

VII. NECESIDAD DE REPLANTEAR EL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

Pese a todas las críticas que se puedan hacer al contenido de la reforma al artículo 115 constitucional, lo real es que gracias a ella se incorporó a un millón y medio de trabajadores a la protección de la Declaración de los Derechos Sociales.

Esta reforma, con todas sus bondades, no deja de ser bastante restringida; si bien constituye un buen avance, falta aún mucho por hacer. Este tipo de beneficios, dados con cuentagotas, se convierten en pequeños parches que buscan mantener vigente a la Constitución.

Por esto consideramos que la verdadera solución la constituye el replanteamiento de todas las relaciones laborales mediante el cual se establezca un sólo régimen de derecho laboral aplicable a todo trabajador; pese a las reformas, nuevas y antiguas, aún se observan serias desigualdades en la regulación de la totalidad de la clase trabajadora.

Últimamente se han elevado al más alto rango legal las relaciones laborales de los trabajadores académicos y administrativos de las universidades, los trabajadores bancarios y, ahora, los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y de los municipios; sin embargo, bastaría preguntarse por la situación laboral de los trabajadores de los organismos del sector paraestatal, los cooperativistas, los servidores de

las empresas sindicales, los trabajadores de confianza del sector público, etcétera, para darse cuenta de que bien vale la pena una reforma de este tamaño.

Si verdaderamente existe voluntad política de hacer algo en favor del soporte de esta nación, que son los trabajadores, debe reformarse el artículo 123 constitucional a fin de suprimir los apartados; ese nuevo artículo 123 comprendería sin distinción a todos los trabajadores subordinados, y sólo por excepción los principios ahí consagrados podrían adquirir modalidades de acuerdo con la naturaleza del servicio de que se tratara.

Históricamente la clase trabajadora ha ido quebrando

una tras otra, las diferencias de tratamientos jurídicos: obreros y empleados, trabajadores de la industria y del comercio, permanentes, de temporada o eventuales, todos, en la medida en que entregan a otro su energía de trabajo, son sujetos de relaciones laborales y tienen derecho a la totalidad de los beneficios de las normas de trabajo. . . todos los trabajadores son iguales, porque la igualdad es atributo de la naturaleza humana y no puede ser destruida por el género de actividad que se desempeñe.²⁸

VIII. CONCLUSIONES

1. Durante el Congreso Constituyente de 1857 se decidió de una vez por todas que el sistema federal era el que verdaderamente correspondía al querer ser del pueblo mexicano. Dicho sistema presupone la existencia de dos órdenes subordinados a la Constitución y coordinados entre sí: el federal y el local. El artículo 124 de la Constitución delimita el campo de aplicación del orden federal y todo el demás ámbito competencial corresponde a las entidades federativas.

2. A pesar de su alto espíritu visionario, los constituyentes de Querétaro no podían ser omnisapientes. La Declaración de los Derechos Sociales dejó de comprender a algunos sectores laborales, como el de los trabajadores al servicio del Estado.

3. De 1917 a 1929, en ejercicio de la facultad concurrente para legislar en materia de trabajo, los congresos locales expidieron múltiples ordenamientos laborales. Algunas leyes estatales excluían expresamente a los servidores públicos, otras, en cambio, sí los hacían sujetos de su regulación; sin embargo, este tipo de ordenamientos laborales no constituían verdaderas reglamentaciones del artículo 123 constitu-

²⁸ Cueva, Mario de la, *op. cit.*, nota 4, t. I, p. 636.

cional, ya que sólo regulaban aspectos específicos del contenido de éste. Las intolerables desigualdades de trato hacia los trabajadores, producto de la diversidad de reglamentaciones, propició que en 1929 se federalizara la legislación del trabajo. Como consecuencia de la reforma anterior se expidió la Ley Federal del Trabajo de 1931, cuyo artículo 2º disponía: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan"; esta disposición de ninguna manera constituyó una solución, toda vez que no se especificó quién y cuándo debería expedir dichos ordenamientos. En 1938 los empleados públicos lograron una importante victoria al expedirse el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual, como su nombre lo indica, sólo benefició a los burócratas federales, quedando al margen los bucrócratas locales y municipales.

4. Los trabajadores estatales consideraron que la inclusión de sus relaciones laborales dentro del Estatuto, no constituían una garantía suficiente, por lo que comenzaron a presionar para que sus derechos laborales se elevaran a rango constitucional. Tras de varios años de lucha se adicionó el artículo 123 constitucional con un apartado "B", según decreto publicado en el *Diario Oficial* de 5 de diciembre de 1960. Corolario de esa reforma fue la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el *Diario Oficial* de 28 de diciembre de 1963.

5. Al bifurcarse en 1960 el artículo 123 constitucional, el punto a dilucidar era en cuál de sus apartados quedaban comprendidas las relaciones laborales de los gobiernos de los estados y municipios con sus trabajadores. Es evidente que no existe diferencia esencial, entre la naturaleza del servicio que se presta a los gobiernos federal, estatales y municipales, por lo que, en primera instancia, se podría afirmar que las relaciones laborales de los burócratas locales se encontraban reglamentadas por el apartado "B". Sin embargo —y esto también era evidente—, el ámbito personal de aplicación del apartado "B" y de su ley reglamentaria, comprendía exclusivamente a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal.

6. Si jurídicamente los servidores públicos locales no hallaban acomodo dentro del apartado "B", resultaba lógico pensar que se encontraban en el apartado "A". Es manifiesto que al crear dos apartados en el artículo 123 constitucional el legislador quiso diferenciar y no equiparar las relaciones laborales trabajador-patrón con las de los servidores públicos-Estado; por ello, afirmar que los burócratas de los estados y municipios eran sujetos del régimen del apartado "A",

sería desconocer el sentido de la reforma constitucional que creó el apartado "B".

7. Al no ser los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y municipios sujetos de ninguna de las dos leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional, la incógnita era saber en qué ordenamiento quedaban comprendidos y a qué autoridad correspondía expedirlo. El Congreso de la Unión está facultado para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional; respecto del apartado "A" las facultades legislativas son amplias, en tanto que por lo que hace al apartado "B" se limitan a legislar respecto a las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. No estando facultado el Poder Legislativo federal para expedir leyes sobre vínculos de servicio público laboral entre las entidades federativas y los municipios con sus trabajadores, dicha facultad, atento a lo dispuesto por el artículo 124 constitucional, se debía entender reservada a las legislaturas locales. Conforme se fueron expidiendo las leyes del servicio civil —cuando se expidieron—, se fue haciendo presente una gran disparidad en el trato que estos ordenamientos daban a los servidores públicos de sus respectivas jurisdicciones.

8. Luego de 66 años de olvido injusto, se decidió tutelar en el más alto ámbito jurídico de México, la Constitución, las relaciones laborales de los burócratas estatales y municipales. Con fecha 3 de febrero de 1983 se publicó en el *Diario Oficial* el decreto por el cual se adicionó al artículo 115 constitucional la fracción IX para establecer:

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.

El precepto anterior en los términos en que quedó redactado, no aclaró si los mínimos legales que servirían de referencia serían los del apartado "A" o los del apartado "B".

9. Aun cuando desde que se gestó el proyecto de reforma se tuvo siempre en mente que la normatividad a seguir sería la del apartado "B", sin embargo, la forma amplia en que quedó redactada la citada fracción, podía hacer pensar que se pretendía dejar que las legislaturas locales optaran por seguir el marco constitucional laboral que quisieran,

o bien que la intención era que los regímenes estatales que se instituyeran pudieran incluir, en beneficio de los trabajadores, derechos de los dos apartados. De acuerdo con la ortodoxia jurídica debió definirse expresamente dentro del cuerpo de la reforma, que el régimen jurídico laboral al cual deberían ceñirse las legislaturas locales sería el apartado "B". Otro aspecto criticable de la fracción citada lo constituye el hecho de que siendo su contenido de carácter laboral, se le haya insertado en el artículo 115 constitucional y no en el 123, que hubiera sido lo técnicamente correcto. Idéntico comentario mereció la reforma que adicionó la fracción VIII al artículo 3º constitucional, en lo concerniente a las relaciones laborales de los trabajadores académicos y administrativos de las universidades públicas autónomas por ley.

10. A efecto de dar cumplimiento a la reforma de la fracción IX del artículo 115 constitucional, se estableció el plazo de un año para que las legislaturas de los estados, procedieran a reformar y adicionar sus constituciones y leyes locales respectivas; es decir que para el 4 de febrero de 1984, todos los congresos locales, sin excepción, deberían haber adecuado su legislación a fin de cumplir cabalmente el mandato constitucional. Desgraciadamente de las 31 entidades federativas que integran al país, sólo 23 estados han adicionado sus constituciones locales con miras a adecuarlas al nuevo sentido de la fracción IX del artículo 115 constitucional; de esos estados, siete ordenaron la expedición de una ley del servicio civil, sin especificar el marco jurídico a que debería sujetarse su articulado; ocho constituciones impusieron idéntica obligación pero señalando como referencia genérica los principios contenidos en el artículo 123 sin indicar apartado; dos constituciones más indicaron que las leyes del servicio civil se apegarían a las bases del trabajo que, producto de la misma reforma, se incluyeron en dichas constituciones, y que son similares a las del apartado "B"; finalmente, seis constituciones dispusieron que la expedición de las leyes del servicio civil sería conforme a los mínimos señalados en el apartado "B" del artículo 123 constitucional.

11. Por lo que respecta a la adecuación de las leyes del servicio civil a lo preceptuado por el mandato constitucional, a casi año y medio de que la totalidad de las legislaturas locales debieron haberlas expedido, sólo en unos cuantos estados se ha dado cumplimiento al mandato constitucional. Algunas entidades como Michoacán, Guanajuato y Jalisco han expedido nuevas leyes del servicio civil, otras entidades apenas desarrollan los procesos legislativos respectivos, pero la mayoría de los estados muestra una gran apatía a este respecto.

12. Del estudio de las tres leyes del servicio civil se puede concluir

que tanto la Ley de Michoacán, como la de Jalisco, guardan gran similitud con las disposiciones del apartado "B" del artículo 123 y de su ley reglamentaria, al tiempo que recogen excepcionalmente en algunos de sus capítulos preceptos del apartado "A" del artículo 123 constitucional y de su ley reglamentaria. Lo anterior lo observamos en el caso de la Ley de Michoacán, en el capítulo relativo a la huelga; mientras que en la Ley de Jalisco se comprueba fácilmente si se analiza el capítulo relativo al procedimiento ante el tribunal de arbitraje y escalafón. Constituye un caso aparte la Ley de Guanajuato, ya que es evidente que su articulado está integrado, por disposiciones emanadas tanto de la Ley Federal del Trabajo como de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, casi en una misma proporción.

13. Los servidores públicos locales, en cuyas entidades aún no se ha expedido la ley del servicio civil respectiva, pueden exigir la aplicación directa de la Constitución, debiéndose entender, por lógica jurídica, que les corresponden los derechos consagrados en el apartado "B". En el entendido de que a falta de tribunales competentes para conocer de los conflictos laborales de los burócratas estatales, los trabajadores podrán acudir ante las juntas de conciliación y arbitraje previstas en la fracción XX del apartado "A" del artículo 123 constitucional, creadas para la solución de los conflictos laborales, apoyados también en el artículo 14 constitucional que establece la obligación esencial del Estado de resolver los conflictos que se den en la sociedad: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos..." Para aquellos funcionarios locales en quienes recaiga la desobediencia a la ley suprema al no adecuar sus leyes del servicio civil con el sentido de la fracción IX del artículo 115 constitucional, sólo conviene recordar que pueden incurrir en responsabilidad política y administrativa.

14. El inspirarse las legislaturas locales en la Ley Federal del Trabajo, indudablemente que redundará en beneficio de los trabajadores, por constituir un marco jurídico que supera en mucho a la normatividad del apartado "B"; sin embargo, y pese a que es convicción nuestra que nada justifica la existencia de apartados que atomizan a la clase trabajadora, consideramos que jurídicamente los congresos de estas entidades debieron apearse estrictamente al régimen del apartado "B".

15. Pese a la bondad de la reforma del artículo 115 constitucional, al incorporar a millón y medio de trabajadores a la protección de la Declaración de Derechos Sociales, no deja de ser restringida, pues este

tipo de paliativos sólo se convierten en parches a la Constitución con la intención de mantenerla vigente.

16. Consideramos que la verdadera solución la constituye un replanteamiento de todas las relaciones de trabajo en la Constitución para establecer un sólo régimen de derecho laboral aplicable a todo trabajador, ya que, pese a las reformas de ayer y las más recientes, existen serias desigualdades, como es el caso de los trabajadores de los organismos del sector paraestatal, los cooperativistas, los trabajadores de las empresas sindicales, los trabajadores de confianza del sector público, etcétera.

17. Bien vale la pena reformar el artículo 123 constitucional a fin de que los derechos sociales comprendan a todos los hombres que ponen su fuerza de trabajo al servicio de otro, sin importar su categoría jurídica. El replanteamiento de todas las relaciones laborales en la Constitución hará accesible a todos los trabajadores la garantía de su derecho a condiciones dignas de una persona humana. Todos los trabajadores, con igual dignidad, merecen el mismo respeto y las mismas oportunidades. Cualquier discriminación a este respecto ofende al trabajo del hombre, valor primero de la riqueza y de la sociedad.