



# UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

Tres Fuentes y Tres Partes Integrantes de  
Derecho Burocrático en Querétaro, su  
Análisis Constitucional

## T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
MAESTRO EN DERECHO DEL TRABAJO

PRESENTA:

**Antonio Escobedo López**

SANTIAGO DE QUERÉTARO, QRO., FEBRERO 1999

No. Adq. H59421  
No. Title \_\_\_\_\_  
Clas. D348.6 \_\_\_\_\_  
E74E \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

## INTRODUCCION:

Hoy todo suceso o acontecimiento sea de la índole que se quiera, se nos presenta con efectos tan polémicos que resulta realmente difícil poder predecir, hasta cuando podemos tener la certeza de que estamos en el camino correcto. En cuanto a la norma jurídica no es la excepción, todos los problemas se pretende y propone sean resueltos, vía la reforma de la norma, sin tomar en cuenta que en el mejor de los casos la norma regula la realidad no la transforma.

En el presente trabajo nos proponemos el estudio precisamente de norma que intentó regular la relación jurídico laboral entre el Estado y sus trabajadores. Hoy en día, la construcción histórica del derecho se constituye en un objeto de estudio de gran trascendencia para esta ciencia, pues permite la reconstrucción de los escenarios que hicieron posible la formulación de las normas jurídicas.

Es así, que la tarea de hoy en día, en la Investigación Jurídica debe ser orientada a la desconstrucción histórica en nuestro estado. Tal inquietud es reciente por lo que las investigaciones sobre estos tópicos casi no existen, y los vacíos respecto a la Historia Jurídica de nuestro Estado, evidencian una problemática respecto a saber los orígenes de nuestro derecho.

En razón de ello, la formulación de los nuevos trabajos históricos, se ubican, no dentro de una problematización, sino de identificación de los elementos conformantes de una realidad determinada, donde la pregunta de la variable sólo se circunscribe a las fuentes (variables independientes), sin tratar de especular respuestas a las mismas.

Con resultado del estudio, análisis y desarrollo del trabajo, me propongo formular observaciones, respecto a la actuación formal y material del Estado patrón, lo que de suyo no constituye un obstáculo para la elaboración de una norma que realmente regule la realidad en sus relaciones laborales en su carácter de patrón.

Los trabajos que hasta hoy se han realizado con respecto a la historia del derecho en nuestro estado, han cumplido con la función de relatar y mostrar los acontecimientos dentro de los cuales se dio la norma jurídica, cuando de lo que realmente se trata es analizar la actuación del Estado y sus trabajadores, el derecho positivo frente a las normas de carácter constitucional y los principios de la libertad y soberanía que como Estado les reconoce la propia constitución como producto del pacto federal.

A partir de ciertos condicionamientos históricos, explicar el comportamiento y la actuación del Titular del Ejecutivo del Estado y las facultades expresas, como la de los congresos locales para legislar en materia laboral en tratándose de sus trabajadores, en ellas que queda de manifiesto, que más que ser una garantía de ejercicio se pudiera interpretar como una garantía de control, sobre todo, si se atiende a que los estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

Por otra parte que las facultades que expresamente no se concedan por la constitución a los funcionarios federales, se entenderán reservada a los estados. En esas condiciones como que no tiene ni tendrá sentido una reforma constitucional para facultar al estado a hacer algo que no le esta prohibido. En esa trama, se puede hablar de defectos de técnica jurídica y legislativa.

Los motivos y razones que en lo personal me impulsan para la investigación propuesta, tienen su antecedente, en la convicción, de que hoy es tiempo de proposiciones, que son tiempos de y para el cambio, que como personas y como profesionales, tenemos una responsabilidad histórica con la que tenemos que cumplir. Que lo que se expresa en las iniciativas, en su momento marcaron el sentido y derrotero del Estado, como una forma de transformar la realidad, los que se deben recuperar con finalidad dar sentido, dotar de significado, replantear, reestructurar y redefinir el presente a partir del pasado, proponiendo, interactuando en representación de los fueros de una sociedad más critica, más dinámica y participativa.

La explicación de nuestro presente esta en nuestro pasado. Si el saber da poder, si se conjuga el poder con el saber, lo más significativo y trascendente será traducirlo en el hacer. En la medida que se coadyuve en esa tarea, somos protagonistas de nuestra propia historia, nos transformamos de objetos en sujetos.

El analizar el contexto en el que se dio la legislación burocrática en Querétaro y el marco legal fundamental, tanto federal como local, nos puede dar una nueva lectura y exponer motivos que impulsen, la voluntad política del Estado por reconocer derechos a sus trabajadores y no solo compensarlos. La burocracia, es un elemento esencial del Estado aún en el nuestro en donde cumple con una función básica.

Toda vez que es una investigación histórica que se fundamente en un análisis constitucional, será la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el punto de partida sobre el que se procederá al estudio y análisis de los actos legislativos que dieron origen en momentos diversos a una ley, en el que el motivo principal lo era, o lo es, regular las relaciones obrero patronales entre los Poderes, Ayuntamientos, Empresas y Organismos Descentralizados. En razón de ello como podemos apreciar la fundamentación, antes que teórica resulta histórica; sin desconocer que podemos también sustentarnos en referencias a los teóricos para comprender al objeto de estudio en sí, como lo es el derecho burocrático. Podemos mencionar la perspectiva estructural o marxista, como la más idónea para nuestro objetivo.

En principio y si se considera que se trata de un trabajo de análisis Constitucional, la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política Local enfrentadas a la norma jurídica particular, aquí de lo que se trata y lo que se propone es un ensayo jurídico, que partiendo de la concepción material, se proceda al estudio y análisis de los actos legislativos que dieron origen en momentos diversos a una ley, frente a las facultades que materialmente se otorgan a los congresos locales para la elaboración de normas jurídicas, pero además, si tales normas se ajustan o no a las formalidades que a tal o tales actos imponen el estado desde la norma fundamental o constitucional, federal y el local.

En ese contexto la fundamentación teórica utilizada será la técnica jurídica y legislativa. Si se considera que se trata de tres actos legislativos, aunque refieren una norma laboral para ser aplicada a los trabajadores al servicios de los poderes del Estado y Municipios (1954, 1973 y 1987), su marco jurídico Constitucional Federal y Local son diferentes. Sin embargo, los elementos más significativos son formal y materialmente, primero la facultad expresa que se les reconoce en la Constitución Federal, a cuyo contenido debe someterse y ajustarse la Constitución Local, lo que hará nugatorio, el texto: Las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, lo mismos que el ser Libres y Soberanos en los concerniente a su régimen interior.

En que medida la exposición de motivos que en cada una de ellas se expresa, se refleja en la norma jurídica y su aplicación concreta. Como se explica la voluntad política del estado, frente a una realidad de excepción, como lo son sus trabajadores.

Independientemente de su fecha de publicación en el Periódico Oficial del Estado "La Sombra de Arteaga", se toma como fecha para su identificación, la que menciona en el acto de la sanción que para la primera corresponde al 20 de diciembre de 1954, la segunda al 13 de abril de 1973 y la última al 20 de julio de 1987.

Al tratarse de un ensayo de análisis jurídico sobre un acto legislativo, los objetivos se expresan como el análisis que de cada acto habrá de realizarse. Se trata de un trabajo de indentificación, luego la Hipótesis identificativa, surge de la propia investigación, en la actuación del Poder Legislativo, frente a la norma de carácter constitucional y local, mismas que serán expresados en el trabajo mismo. Los objetivos comprenden, tanto a la facultad para legislar; como que al resultado de ese acto legislativo, en relación a los principios previamente consagrados en la Ley Fundamental.

## CAPITULO PRIMERO

### CONDICIONAMIENTOS HISTORICOS EN RELACION AL ESTADO Y ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES RESPECTO A LAS FACULTADES PARA LEGISLAR

#### I. 1

... Y ESA INSTITUCION NACIO. SE INVENTO EL ESTADO.<sup>1</sup>

Cuando se llega al convencimiento y se tiene la certeza de que el Estado, como otras muchas instituciones son invención del hombre, ya no debería de sorprendernos tanto las diversas formas de organización, sus elementos, maneras de expresión y los cuestionamientos que sobre dicha entidad se expresan. Hoy que a nivel nacional se habla sobre la reforma del estado, es una oportunidad histórica para que los intelectuales, políticos, organizaciones no gubernamentales y miembros de la sociedad, reflexionen a partir de las fuentes que nos explican y hablan de su origen y desarrollo. Cuando los problemas sociales pareciera, salen del control del estado y de sus órganos, se debe de reconocer que no se trata de una cuestión meramente académica, sino que involucra por sus efectos a la sociedad en su conjunto.

No obstante y aunque el propósito de este ensayo no es tratar y proponer, soluciones al debate de reforma del estado, dadas las implicaciones que respecto a uno de los poderes del estado habrán de hacerse y los cuestionamientos apuntados, se hace necesario la reflexión sobre algunas ideas respecto del Estado en cuanto a su origen, desarrollo y sus diversas formas en las que se nos presenta. En ese sentido, tenemos la idea del estado en Grecia, el estado romano, el estado en la edad media o sociedad feudal y el establecimiento de las ideas modernas acerca del estado.

---

<sup>1</sup>ENGELS, Federico.- *El origen de la familia, la propiedad privada y el estado. En relación con las investigaciones de L. H. Morgan.* Editorial Progreso. Moscú.- Traducción al Español. Editorial Progreso, 1979. Impreso en la URSS. p. 107.

En los siguientes condicionamientos históricos, vemos como habrá de explicarse, determinarse y justificarse el nacimiento del estado.

La idea primaria adquirida en las aulas universitarias, que memorizada daba la respuesta a la pregunta de lo que era el estado como olvidarla.

De que ahí en donde se identifique a una sociedad humana, asentada en un territorio determinado, regida por un orden jurídico, una autoridad soberana y un fin común temporal, podemos hablar del estado, tales son sus elementos.

Con el tiempo, los cuestionamientos a partir de diferentes concepciones de lo que se aprende de lo que es el estado, la inquietud por el saber más respecto del estado, la afirmación de que se trata de una ficción jurídica, de cuya existencia se conoce más por la experiencia que por el conocimiento mismo, hasta que por fin se llega a la cuenta, que una cosa es el estudio formal de una materia y otra, es la explicación histórica del Estado como institución. Tampoco la idea es hablar de todos los condicionamientos históricos en relación al Estado, pero sí desde luego, los que permitan descubrir como su presencia está en relación directa con ciertos acontecimientos históricamente determinados y su eficacia conforme a ciertas prácticas de reproducción ideológica y política.

Así, como en Atenas se ubica el origen de la cultura clásica occidental, también se ubica el origen del estado. La economía monetaria disolvió el antiguo orden griego.



Como dijo el sofista Protágoras, el individuo se convirtió en la medida de todas las cosas. El período del conocimiento de la verdad por la verdad cedió el paso a del conocimiento pensando en la ganancia -que podía adquirirse por compra- ; los sofistas ya no defendían el tráfico pensando en el bien, sino pensando en el poder. La desintegración social, la lucha de las facciones, amenazó con disolver completamente el espíritu político del Estado-ciudad griego que había inspirado aún en Atenas durante las guerras persas. Se sucedieron uno tras otro, los experimentos constitucionales; la democracia fue reemplazada por la tiranía de los oligarcas ricos; a su vez la democracia sucedió al gobierno de la tiranía; ¿donde había de hacerse alto en el camino, lleno de altibajos, de la crisis social y política que había sacudido la vida de la polis griega hasta sus cimientos.<sup>2</sup>

En cuando al origen y desarrollo Estado en Roma, el fenómeno que nos muestra el autor ya citado, es el siguiente:

Cuando los descenviros, en respuesta a las peticiones de los plebeyos, redactaron las Ley de las Doce Tablas (a mediados del siglo V antes de Cristo), una delegación de patricios romanos recorrió las ciudades griegas para estudiar su derecho y especialmente las leyes de Solón en Atenas.<sup>3</sup>

No obstante que el autor citado, nada describe respecto de la historia de roma anterior al siglo V, previo a la cita, hace suponer el origen de roma y su influencia de la cultura griega y la ascensión de Roma a la categoría de potencia mundial, quedando únicamente Esparta y Atenas, en señal de respeto a sus honrosas tradiciones, como aliadas de Roma.

En el sexto libro de su Historia ha descrito Polibio -dejando con ello a la posteridad su recuerdo perdurable- el funcionamiento de las instituciones políticas romana. Los elementos aristocráticos, monárquicos y democráticos se penetran mutuamente, tratando

---

2 Mayer, J.P.- Trayectoria del pensamiento Político.- Versión Española de Vicente Herrero.- Segunda edición en Español, 1961. Fondo de Cultura Económica. p. 9.

<sup>3</sup>op. cit. p. 9.

cada cual de predominar, y actuando como contrapesos mutuos: "Porque si uno fija los ojos en el poder de los cónsules, la Constitución parece monárquica y realista; si en el Senado, aristocrática, y se mira al poder de las masas parece claramente una democracia".<sup>4</sup>

En el otro sentido, como resultado de los estudios realizados sobre las sociedades antiguas griegas, ahora se sabe y se habla de una constitución basada en la Gens, fratria, tribu y confederación de tribus. Podría faltar alguna forma intermedia; pero en todos los casos, la Gens era la unidad orgánica.

Lewis H. Morgan y Carlos Marx, fijan el origen del Estado en los umbrales de la civilización, en donde ven a la constitución griega aún llena de vigor, pero también el principio de su decadencia: la descendencia de los hijos por la madre cede su lugar a la descendencia de los hijos por el padre; el surgimiento de la riqueza privada; una nobleza hereditaria y una monarquía: ven en el estado una institución garante de las nuevas formas de organización, la acumulación de las riquezas como el fin más elevado de la comunidad humana, la división de la sociedad en clases, el derecho de la clase poseedora sobre la no poseedora y el dominio de la primera sobre la segunda. Y esa institución nació. Se invento el Estado.<sup>5</sup>

Según la leyenda de la fundación de Roma, el primer asentamiento en el territorio se efectuó por ciertos número de gens latinas (cien dice la leyenda), reunidas formando una tribu. Pronto se unió a ella una tribu sabeldia, que se dice tenía cien gens, y, por último otra tribu compuesta de elementos diversos, que constaba asimismo de cien gens. El relato entero deja ver que allí no había casi nada formado espontáneamente, excepción hecha de la gens, y que en muchos casos, esta misma sólo era una rama de la vieja gens madre, que continuaba habitando en su viejo territorio. Las tribus llevan el sello de su

---

<sup>4</sup>op. cit. pp. 36.

<sup>5</sup>MORGAN, Lewis H. *La Sociedad Primitiva*. Versión en castellano, de la editorial pavlov. 1984. ed., Quinto Sol. pp. 290, 292. ENGELS, Federico.- *El origen de la familia, la propiedad privada y el estado. En relación con las investigaciones de L. H. Morgan*. EDICIONES DE CULTURA POPULAR. Editorial Progreso. Moscú.- Traducción al Español. Editorial Progreso, 1979. Impreso en la URSS. Págs. 106 y 107.

formación artificial, aunque están formadas por, en su mayoría, por elementos consanguíneos y según el modelo de la antigua tribu, cuya formación había sido natural y no artificial; por cierto no queda excluida la posibilidad de que el núcleo de cada una de las tres tribus mencionadas pudiera ser una auténtica tribu antigua. El eslabón intermedio, la fratria, constaban de diez gens y se llamaba curia. Había treinta curias.<sup>6</sup>

El autor citado, reconoce expresamente que la gens romana era una institución idéntica a la gens griega, aunque más desarrollada. La Constitución de la gens, cedió su paso a una nueva constitución atribuida al rex Servio Tulio y que se apoyaba en modelos griegos, principalmente en la de Solón. Así fue destruido en Roma, antes de que se suprimiera el cargo de Rex, el antiguo orden social, fundado en vínculos de sangre. Su lugar lo ocupó una nueva constitución, una auténtica constitución de Estado, basada en la división territorial y en las diferencias de fortuna. La fuerza pública consistía aquí en el conjunto de ciudadanos sujetos al servicio militar y no sólo se oponía a los esclavos, sino también a la clase llamada proletaria, excluida del servicio militar y privada del derecho de llevar armas. En el marco de esta constitución se mueve toda la historia de la república romana, con sus luchas entre patricios y plebeyos por el acceso a los empleos públicos y por el reparto de las tierras del Estado y con la disolución completa de la nobleza patricia en la nueva clase de grandes propietarios territoriales y de los hombres adinerados, que absorbieron poco a poco toda la propiedad rústica de los campesinos arruinados por el servicio militar, cultivaban por medio de esclavos los inmensos latifundios así formados, despoblaron Italia y, con ello, abrieron las puertas no sólo al imperio, sino también a sus sucesores, los bárbaros germanos".<sup>7</sup>

Durante el renacimiento, se da el volver a la antigüedad Clásica. Se estudian las ciencias físicas y naturales; se establecen métodos de investigación y se realizan profundos estudios jurídicos, políticos y sociales, apareciendo por fin las ciencias culturales. El Concepto de Estado va redondeándose plenamente y como una de sus funciones básicas se

---

<sup>6</sup>op. cit. p. 119.

<sup>7</sup>op. cit. pp. 127, 128, 129.

le asigna la composición de los conflictos, impartiendo justicia y aplicando el derecho, escrito o consuetudinario.<sup>8</sup>

Conforme a la concepción clásica de la historia, ya se nos habla de los estados griegos y del estado en roma; de los estados europeos en la edad media y de su recomposición en la llamada época moderna, en esa concepción eurocentrista de la historia, los filósofos ingleses junto con los enciclopedistas franceses, explicamos nuestra independencia y el surgimiento de la nación mexicana. De ellos, se toman los principios de libertad, igualdad y fraternidad, el principio de la soberanía, la división de los poderes; de Norteamérica y Francia la idea de república con la modalidad de ser una federación. Cabría preguntarse, si vale la pena recuperar una explicación de la implantación de ciertas instituciones, cuando no nos han hecho pensar y ser diferentes.

Nos obstante que sin los movimientos revolucionarios de Inglaterra, Francia y la guerra de independencia norteamericana, resulta difícil entender la historia moderna, es la revolución francesa, la que llega a tener mayor sentido, ya que los movimientos revolucionarios que en ella se explican, marcan un parteaguas, un antes y un después. En una revolución se expresan valores, metas y perspectivas de una colectividad, identificarlos y poderlos expresar dota de sentido al hecho histórico. En la revolución inglesa de 1688, se proyecta una monarquía constitucional democrática, independientemente de que se trata de un pacto con el antiguo régimen. La guerra de independencia de las trece colonias inglesas de América, dan origen a un nuevo país, en el que se expresa el triunfo de la libertad sobre la tiranía. Pero será la revolución francesa, con todo y los cuestionamientos que al respecto pudieran plantearse, el modelo por excelencia de los movimientos revolucionarios y libertarios del siglo XIX, así como el principio de legitimidad para cualquier poder, la expresión más auténtica de los principios de libertad, igualdad y fraternidad.

Es importante delimitar, que sus alcances o proyección, sólo afectan al orden jurídico-político, ya que el campo económico y social, tiene a mi entender, una forma de

---

<sup>8</sup>GUERRERO, Euquerio. *MANUAL DE DERECHO DEL TRABAJO*. 13ª ed., PORRÚA. MÉXICO, 1983. p. 347.

explicación diferente. Sin embargo en su conjunto, la revolución política con proyección jurídica y la revolución económica con proyección social, desde donde habrá de afectar y de manera significativa el orden jurídico político, dando origen al liberalismo.

Por otra parte, habría que analizar los tres momentos de una revolución, como serían la pre-revolución, la revolución propiamente dicha y la etapa posterior o reconstrucción del nuevo orden, así como la recomposición de los actores sociales, sus posibles alianzas y tal vez sus relaciones irreconciliables, pero nunca como tránsito de la sociedad feudal a la sociedad capitalista, sino como un proceso que acelera, el nuevo modelo de las relaciones de producción entre los hombres y de ahí, poder entender mejor nuestro presente, así como el no haberse logrado los ideales de igualdad, libertad y fraternidad.

Formalmente en el orden jurídico-político, los conceptos de Asamblea Constituyente, pueblo, nación, Estado y los órganos del estado, se explican a partir de los movimientos mencionados. Pero para lo que aquí interesa, es definitivo el estudio y reflexión, del fenómeno y sus alcances. Dichas interrogantes, tendrán que tener iguales o diversas respuestas, sobre todo, si partimos de diversos contextos históricos y geográficos, dado que como afirma Edward Hallet Carr:

No hay pues, ni verdades absolutas ni leyes inmutables que puedan dar cuenta del curso de la historia. De idéntica manera. constituye una falacia pretender orientarse en los procesos históricos mediante la garantía de unos valores supremos no sujetos a variación ninguna. Libertad, justicia e igualdad, ¿no serían como los salvoconductos siempre válidos a la hora de interpretar tal o cual hecho histórico? La respuesta de E. H. Carr es contundente.

El nacimiento de un valor o ideal determinado, en un momento o lugar determinado, queda explicado por las condiciones históricas del momento y del lugar. El contenido práctico de absolutos hipotéticos como la igualdad, la fraternidad, la justicia o el derecho natural varía de un período a otro, de un continente para otro. Cada grupo tiene sus valores que están arraigados en la historia. Cada grupo se protege a sí mismo contra

la irrupción de valores extraños e inoportunos, que moteja con epítetos envilecedores... La norma de comparación o el valor abstracto, divorciados de la sociedad y dirimidos de la historia, son una entelequia, lo mismo que el individuo abstracto. El historiador serio es aquel que reconoce el carácter históricamente condicionado de todos los valores, y no quien reclama para sus propios valores una objetividad más allá del alcance de la historia.<sup>9</sup>

En los condicionamientos históricos anteriormente citados, se tiene la oportunidad de replantear y explicar, el origen y desarrollo del Estado, cómo sólo algunas de las experiencias de la sociedad humana, pasan a otra, pero en todas ellas se pueden identificar de una manera clara la presencia de esa institución llamada estado, independientemente de las formas de expresión de sus órganos.

Una reflexión, sobre los momentos de crisis y conflicto, sobre todo en la antigua Atenas, nos lleva a compartir la opinión de Marx y Morgan, respecto de la forma en que el estado se va desarrollando, en parte transformando los órganos de la constitución gentil, en parte desplazándolos mediante la instrucción de nuevos órganos y, por último reemplazándolos por auténticos organismos de la administración del Estado, con lo cual se usurpa el lugar del verdadero "pueblo en armas".

La ideología de estado, en el caso de la Antigua Roma, recurre a la incorporación de los plebeyos a la condición de ciudadanos con lo que se resuelven las guerras civiles, pero por otro lado además de subsistir las diferencias entre ciudadanos ricos y pobres, imponen a los nuevos ciudadanos el servicio militar, lo que le permite el sometimiento de los pueblos vecinos y la construcción del Imperio Romano. Resuelve la desigualdad civil y en su lugar se impone la desigualdad de fortunas, la primera es formal y la segunda es real, siendo la última en la que se funda y expresa la necesidad de la existencia del estado.

---

<sup>9</sup>HALLET, Carr Edward. *Qué es La Historia ?* 1985. Editorial Artemisa. p. IV.

Una vez dada la caída del Imperio Romano de Occidente, en la reorganización política de los reinos europeos, tiene como característica, un vasallaje eclesiástico y monárquico, mediante el cual se establecen relaciones de subordinación, el cual se expresa mediante el juramento del rey al momento de su coronación o consagración, al comprometerse a defender, fomentar y aún proclamar la verdadera fe y se convertía en protector y defensor de la iglesia y sus jerarquías, por no mencionar todos, tenemos los ejemplos de: los Francos, los reinos de Castilla y Aragón y al desintegrarse el reino franco, el Sacro Imperio Romano Germánico, en donde el Estado sigue siendo la institución mediante la cuál se siguen legitimando como vigentes las nuevas formas de apropiación, sometimiento y explotación.

La modificación en las relaciones de interacción entre los hombres, tanto en la baja y alta edad media, la iglesia modeló e impuso las formas de la actuación del estado, hasta que se vio afectada por la actividad económica creciente. Aún los padres de la iglesia, como más tarde la habrá de reconocer Hegel, la riqueza de algunos individuos produce la pobreza de otros.

En las revoluciones políticas de Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica y Francia, como ya se anota, tienen en los pensadores como Jhon Locke, Montesquieu y Voltaire, entre otros el sustento ideológico para el impulso de los referidos procesos con las diferencias ya anotadas.

No es posible en términos históricos, afirmar que con la revolución francesa se dé el advenimiento de la sociedad capitalista, sobre todo si se considera que sólo a mediados del siglo XIX, con la nobleza restaurada en el poder y la burguesía propietaria, la nueva clase social que nace y se desarrolla en la alta edad media, esto es la naciente burguesía salida de la manufactura e industria, no tiene vínculo con la revolución, sino con la burguesía gobernante, en ese contexto se puede explicar el establecimiento del estado moderno y con su consolidación al detentar el poder político y el económico, la expansión extraterritorial por parte de Inglaterra, Francia y los Estados Unidos de Norteamérica.

John Locke expresa que cada individuo, en cuanto es súbdito, posee pleno derecho a la seguridad personal y a la libertad física e intelectual. La autoridad tiene el deber de vigilar el respeto a estos derechos, por estar constituida para el bien de sus súbditos y su alguna vez el principio -o en general cualquier persona revestida de autoridad- quebranta estos derechos, el pueblo puede exigir su destitución. En su opinión, el poder legislativo debe estar en la representación nacional (burguesía), el Ejecutivo y Judicial al monarca.<sup>10</sup>

Hasta aquí, por ahora anoto que entre los poderes del estado, el que por excelencia sería el depositario de la soberanía del pueblo, sin duda alguna lo es el Poder Legislativo. En efecto si reflexionamos, sobre el ámbito de su actuación y facultades, así tenemos por ejemplo, que en los artículos 9º y 6º del Acta Constitucional y de la Constitución de 1824, dispone: “El poder supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial;..., en las bases y leyes constitucionales de 1935 y la Constitución de 1836, aunque de manera muy particular, por hablarse de un poder supremo, sigue observando el principio ya anotado, lo mismo que las Constituciones de 1857 y 1917, según se tratará más adelante.

---

<sup>10</sup>GRIMBERG, Carlos y Svanström, Ragnar. *Historia Universal Daimon*. Volumen 9. El Siglo de la Ilustración. pp. 122 a 125.



## ... PERO LOS VIEJOS MITOS, SE NIEGAN A MORIR.

El proceso histórico de los pueblos de América precolombina, se irrumpe, al darse lo que se ha llamado descubrimiento de América, más propiamente con lo que será la conquista. Ese proceso, se vuelve a violentar, cuando se explica más su independencia, por condicionamiento históricos externos que por el propio, basado en los anhelos de independencia y de libertad, derivado de un proceso acabado de nación.

La concepción eurocentrista de la historia con la que habrá de tenerse contacto, al querer ver en la realidad Des cubierta, la que se nos describe a partir del telón de fondo de los cronista e historiadores, aunque distorsionada, reafirma, una concepción basada en mitos. Como ya dije, tal condición, no es meramente un problema académico, sino tiene que ver necesariamente con nuestra condición cultural, derivada de una falta de reflexión sobre el pasado inmediato de nuestra propia persona, lo que de suyo nos impide llegar a tener conciencia individual y necesariamente llegar a desarrollar una conciencia colectiva, lo que me parece, hace imposible sepultar una actitud, cuya divisa es la falta de compromiso e impide la desconstrucción y construcción de una explicación histórica, lo que nos lleva a recurrir a una descripción lineal de nuestra realidad, ya no como propósito, sino como justificación de lo que sucede, en un absoluto abandono de una intervención protagónica.

Como afirma Erich Kahler: sin tomar en cuenta que los hombres de aquellos tiempos no eran de modo innato mejores de los de hoy, y ciertamente su condición material era infinitamente peor.<sup>11</sup>

Igualmente, no considero se deba caer en la posición del romanticismo, de aceptar que cualquier tiempo pasado fue mejor, lo que nos llevaría a tener que reconocer que el tiempo presente es peor y que el futuro, será aún peor, sino adoptar una posición acorde a nuestra condición actual y conforme a ella, adoptar una actitud de compromiso, pensando

---

<sup>11</sup>Kahler, Erich. Qué es la historia. Breviarios del F.C.E. Quinta reimpresión 1985. pp. 13 a 25.

que es importante saber las cosas, pero más importante es al igual que saberlas hacer lo que cada quien tenga, pueda y deba hacer.

Si ya se reconoce la condición del “estado patrón”, que podemos afirmar que independientemente de la falta de una norma reguladora de dicha relación, la misma, produce efectos jurídicos, no entiendo porque, no deba aceptarse con todo lo sui generis de la naturaleza jurídica de dicha relación, condiciones más definidas en la legislación del trabajo burocrático tanto a nivel federal como estatal, eso no le quita al estado su condición de autoridad, los viejos mitos se niegan a morir.

Aún cuando a partir de la década de los ochentas, a raíz de las reformas a los artículos constitucionales 115 y 116, de fechas 1983 y 1986, se dieron leyes conforme a las cuales se regula dicha relación de trabajo, esto no significa, que dicha la norma jurídica, responda a las expectativas de los trabajadores a quienes se les aplica, sino que dicho problema trasciende al ámbito profesional y académico, tanto con respecto a la naturaleza de la relación jurídico laboral y de la propia norma jurídica. Los niveles de gobierno Federal, Estatal y Municipal por cuestiones políticas y hasta por conveniencia, no obstante, el haber garantizado para todo trabajador en general, una norma protectora como lo es el artículo 123 Constitucional y su Ley reglamentaria, durante mucho tiempo a sus trabajadores, no hicieron formalmente extensivas tales normas.

Hoy más que nunca se requiere de una regulación en la que definitivamente se incorporen los derechos sociales que garantiza para todo trabajador el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no más apartado “B”.

Resulta cómoda la negación que encierra una afirmación, no más apartado “B”. Para ello debemos empezar por cuestionar, si el problema de limita a la exclusión de los llamados “trabajadores de confianza” o sólo excluir de las normas de la legislación burocrática, al funcionario independientemente de su nivel. Si dichos cuestionamientos no resuelven el problema, se hace necesaria una reflexión más profunda.

El que los viejos mitos se niegan a morir, tiene su explicación en el proyecto de desconstrucción histórica de nuestro estado, orientado a los orígenes en nuestro caso, de la fuente del derecho burocrático, sus escenarios históricos que hicieron posible su formulación, para la construcción histórica que formal y materialmente la explique, propósito que de no lograrse, nos lleva a reconocer que los viejos mitos se niegan a morir o incluso crear otros, ante la ausencia del mejor análisis.

Como más adelante he de referirme, al meollo del asunto, me parece que por el momento no queda más que reconocer, que la norma jurídica, cuando menos la legislación burocrática, ni antes ni ahora resisten una confrontación, de que dicha norma sea el resultado de la correlación entre los actores trabajadores y el estado, de los atributos de libre y soberano del estado local frente a la entidad federal y desde luego de las facultades reservadas a los órganos del estado, frente a las expresas concedidas a funcionarios federales.

Las ficciones y los mitos se pueden encarnar en una sucesión de explicaciones de triunfos y culpas, pero considero que no es una reivindicación sino una concesión, el hecho que se legisle con el propósito de regular una relación jurídica laboral, entre el estado y sus trabajadores, el hecho que se reconozca a dichos trabajadores los derechos constitucionales, conforme a los artículos 73 y 123, se concesione o autorice a los congresos de los estados en los términos del artículo 116, cuando por otra parte tales derechos fueron consagrados a partir de 1917.

La naturaleza jurídica de la relación de trabajo entre el estado y sus trabajadores, si bien, no es posible, asimilarla a los principios del apartado "A", del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto el estado, en su condición de patrón, tampoco se puede comparar al carácter y condición de patrón como lo regula dicho precepto, hay muchos elementos que en ambas relaciones se comparten como son horario, salario, descanso, vacaciones, prima vacacional, aguinaldo, seguridad social y vivienda, jubilación, etc., si bien, la naturaleza y su objeto, son diferentes, se puede hablar de

una legislación conforme a la naturaleza y su objeto, pero no una legislación de excepción o exclusión.

A propósito no me refiero aquí a la estabilidad en el empleo, derecho que en ambos casos se garantiza, es decir, en los apartados “A” y “B” así como en sus respectivas leyes reglamentarias. Sin embargo, por cuestiones diversas de excepción, la norma es superada por la realidad, según queda explicado adelante.

### I. 3

#### ... GENESIS DEL ARTICULO 123, EN EL DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONSTITUYENTE DE 1916-1917.

En fecha primero de diciembre de 1916, una vez concluidos los trabajos de la junta preparatoria, según dice el sumario de aquella fecha, se da lectura, discusión y aprobación del acta anterior, rindieron la protesta de ley los CC. diputados que no lo habían hecho el día anterior, se da un tiempo de espera mientras llega el C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del poder ejecutivo de la unión, se declara abierto el período único de sesiones y de inmediato el C. Primer Jefe, al hacer entrega del proyecto de Constitución reformada, expresa un sentido y patriótico discurso, mismo que por razones obvias se omite.<sup>12</sup>

Como producto de hecho tan significativo y trascendente para la historia de nuestro país, México se dio a conocer al mundo, por documento tan avanzado para ese tiempo, pero sin que por el momento se reflejara y superara las condiciones de extrema necesidad que los años de lucha fratricida y abuso desmedido le habían dejado. Resulta casi imposible, hacer una referencia de todo lo que ante tal evento se ha escrito, ese documento según se dijo, contenía en normas los anhelos de la revolución.

Asimismo, es algo tan arraigado en el escenario nacional el culto a nuestra ley fundamental, que no es posible imaginar un aniversario de nuestra Constitución sin la presencia de todos los representantes de los Poderes Federales y Locales.

Si se tuviera que clasificar nuestra norma jurídica fundamental, en cuanto a la influencia de otros Estados Nacionales o de alguna corriente de pensamiento, se hace necesario, el mencionar ciertos condicionamientos históricos, en donde se identificarían por un lado la independencia de las trece colonias inglesas de América, dando origen a los Estados Unidos de Norteamérica y la Revolución Francesa, así como los principios de

---

<sup>12</sup>Cfr. Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Tomo I. pp. 260-270.

jusnaturalismo, liberalismo y socialismo, para justificar por medio de este último, el derecho social, aportación de México al Mundo.

En nuestro país el debate actual y acorde a la época histórica en que vivimos, con todos los problemas sociales, políticos y económicos que nos aquejan, se proyecta como solución el camino de la reforma del Estado, la reforma a la Ley Federal del Trabajo, la revisión del modelo económico, todo ello bajo la justificación de una política económica de apertura a los mercados internacionales, la calidad total, la mejora continua, bien a la primera, la nueva cultura laboral, etc.

La fuente directa por excelencia, para tratar de definir el origen del tan sacramentado artículo 123, sin duda alguna lo es el "Diario de los Debates del Congreso Constituyente", de manera singular en sus sesiones celebradas los días 6, 12, 26, 27 y 28 de diciembre de 1916 y 23 de enero de 1917, se contienen en esencia las cuestiones relativas a los artículos 5o y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, cuando se acude a dichas fuentes, se descubre, que lo más álgido y a la vez más trascendente, se suceden en la 23ª, 24ª y 25ª sesión ordinaria, esto es, el debate obrero.

En 7a. sesión ordinaria celebrada en el teatro Iturbide la mañana del miércoles 6 de diciembre de 1916, sumario 6, se hace la primera lectura al proyecto de Constitución, propuesto por el C. Primer Jefe del Constituyente, GRAL. VENUSTIANO CARRANZA. Págs. 341 a 360, Tomo I. Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917.

De dicho proyecto se transcribe el artículo 5o. y la fracción X del artículo 73 de la Constitución:

ARTICULO 5.- Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por autoridad judicial.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurado y los cargos de elección popular, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales.

El estado no puede permitir que se lleve al efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por falta de trabajo, de educación o voto religioso. La ley, en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse.

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

El contrato de trabajo sólo obligar a prestar el servicio convenido por un período que no exceda de una año, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles.

En la fracción X, del artículo 73, del citado proyecto, se contiene la facultad del congreso, para: "Legislar en toda la república sobre minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo. Pág. 350, Tomo I. Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917.

En 10a. sesión ordinaria celebrada en el teatro Iturbide la tarde del martes 12 de diciembre de 1916, sumario 3, se da lectura a los asuntos en cartera y a los dictámenes de los artículos 5º, 8º y 6º..., Págs. 395 a 397, Tomo I. Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917.

Las citas anteriores respecto de la discusión tendientes a la aprobación o no del artículo 5º propuesto por la comisión, son tan sólo una muestra, de que será igualmente la sesión del día 28 de diciembre de 1916, en la que finalmente queda al descubierto, que la tarea legislativa a que vengo refiriendo, por reconocimiento expreso de JOSE NATIVIDAD MACIAS Y LUIS MANUEL ROJAS, se tenía ya prevista o elaborada una ley secundaria

para regular las relaciones del trabajo, pero nunca elevar a rango constitucional normas protectoras del trabajo.

Hoy sabemos que la génesis del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se explica a partir del referido artículo, del que no se plantea discusión alguna, sino en el artículo 5º, por lo cuál, me parece oportuno dejar plasmada la inquietud sobre las siguientes cuestiones: 1.- Por las intervenciones de los Diputados para hablar en pro y en contra del dictamen al artículo 5o, bien pudiera pensarse que no era la intención del Primer Jefe de la Revolución Constitucionalista Venustiano Carranza, el que se abordara la cuestión obrera. 2.- Que algunos CC. Diputados, en razón de intereses personales relacionados por cuestiones políticas, tenían reservados para sí el anunciar la cuestión obrera dentro del marco Constitucional. 3.- Que efectivamente el proyecto realmente hubiese sido pensado para que fuera una ley reglamentaria del artículo 5o.

A efecto de poder sostener los puntos referidos, sería a partir de la localización en la geografía del texto de los debates, ejes generales de las tendencias e identificar y establecer los propósitos de las intervenciones, las que por otro lado, nos permite una reflexión sobre lo que fue y es el trabajo legislativo.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> cfr. anexo 4.



... FACULTADES PARA LEGISLAR EN MATERIA LABORAL, CONSTITUCIONES DE 1857 Y 1917.

En principio debo aclarar, que con independencia de la existencia o no de una norma de carácter general, diversa a la Constitución General de la República, entre el estado y sus servidores (trabajadores), ha existido y existe una relación de trabajo, en atención a que independientemente de la naturaleza jurídica, que se pretenda a dicha relación, en ella se dan los elementos de subordinación y dependencia. Ahora bien, en las disposiciones constitucionales que más adelante transcribo, quedan de manifiesto dichas facultades, sin que por otra parte implique que su eficacia dependa, de su cumplimiento o incumplimiento por parte del estado, a las postreferidas facultades.

En las fracciones VII, XI, XXIX y XXX, del artículo 72 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, se reconoce expresamente la facultad para: “VII.- Aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo”; “XI.- Para crear y suprimir empleos públicos de la federación; señalar, aumentar ó disminuir sus dotaciones” ; “XXIX.- Para nombrar y remover libremente á los empleados de su secretaría y á los de la contaduría mayor, que se organizará según lo disponga la ley”, y “XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta constitución á los poderes de la Unión”.

Por su parte, las fracciones VII, XI, y XXIX, del artículo 73 de la Constitución de 1917, concedía al congreso de la Unión, similares facultades: “VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”; “XI.- Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones”; “XXIX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias. a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión”.

Por otro lado en la Constitución de 1957, tanto en su texto original, como el reformado por la Ley de Adiciones y Reformas de fecha 25 de septiembre de 1873, adicionado por la Ley de 10 de junio de 1998, en su artículo 5º., se establece:

Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. El estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse. Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro.”

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

“Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial. “En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser en los términos que establezcan las leyes respectivas, obligatorio el de las armas, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales, las cargas concejiles y las de jurado. “El estado no puede permitir que se lleve a cabo ningún contrato de trabajo, pacto o convenio, que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. “La ley, en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse. Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro.”

Por último, el primer párrafo del artículo 123 de la Constitución de 1917, decía así:

Art. 123. 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 una manera general todo contrato de trabajo.

Para el caso de Querétaro, en atención al contenido y alcance de la cita anterior, conforme a las facultades que a las legislaturas locales se conceden, en la Ley Del Trabajo de Querétaro Arteaga, aprobada por la XXV Legislatura del Estado Libre y Soberano, aprobara en 15 de diciembre de 1922, en su transitorio 5º, dispone:

Los empleados públicos del Estado y de los Municipios, no tienen derecho a huelga y se regirán por las leyes relativas en lo referente a sueldos, quedando exceptuados de los efectos de esta ley en lo relativo.

De lo anterior, ninguna intención se logra descubrir que vaya encaminado a la regulación de la relación jurídico laboral entre el estado y sus trabajadores. Sin embargo, de dichos preceptos tampoco se desprende que se ignore o desconozca, que ante la falta de una norma expresa, no se den las condiciones mínimas indispensables, que hagan posible la existencia -que siempre la ha habido- de una relación de trabajo, en atención a que tanto en el ámbito federal y estatal, conforme al los preceptos constitucionales se infiere la aprobación del presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo; Para crear y suprimir empleos públicos de la federación; señalar, aumentar ó disminuir sus dotaciones; Para nombrar y remover libremente á los empleados de su secretaría y á los de la contaduría mayor, que se organizará según lo disponga la ley, y Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta constitución a los poderes de la Unión, independientemente de las restricciones a una relación que efectivamente es de una naturaleza muy especial, pero que de ninguna manera se puede reconocer por ello, que la relaciones de trabajo entre el estado y sus servidores, deban ser reguladas por una legislación de excepción.

En especial, puedo aceptar que en las normas relativas a lo que se ha dado en denominar derecho burocrático, se reconozca -no podría ser de otra manera- que en muchos aspectos e instituciones tiene su origen en las disposiciones constitucionales y secundarias del derecho del trabajo, pero eso, por un lado no es suficiente para ser considerada como una legislación de excepción, como tampoco por otro, el pretender impulsar una legislación laboral única.

El retirar a las legislaturas de los estados las facultades para legislar en materia laboral, se debió a una reforma publicada en el "diario oficial" de 6 de septiembre de 1929, reforma que para ser congruente, se adicionó dicha facultad al congreso de la Unión, para que "el titular de la soberanía nacional" conforme a la fracción X, tuviera facultades para legislar en todas la República sobre..., y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución, la que fue publicada en la misma fecha, la que previa aprobación de las dos terceras partes de las legislaturas locales, habrá de dar origen a la Ley Federal del Trabajo de 1931.

Es importante observar, que de conformidad al artículo 124 Constitucional, "Las facultades que no están expresamente conferidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. En dicho precepto constitucional, según el comentario del Maestro Jorge Carpizo, se fundamenta en los siguientes principios:

"1.- Existe una división de la competencia entre la Federación y las entidades federativas en donde estas últimas son instancia decisoria suprema, pero exclusivamente dentro de su competencia (artículo 40).

2.- Entre la Federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115).

3.- Las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del Estado federal (artículo 41).

4.- Existe una clara división de competencias entre la Federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la Federación es competencia de las entidades federativas.<sup>14</sup>

Las reformas que si bien cumplieron en cuanto a la forma y al fondo, conforme a los principios mencionados, independientemente de que se cumplan o no, como resultado del ejercicio de una soberanía, nos debe llevar a la reflexión en el sentido de que el carácter de federal o local de una ley reguladora de una relación de trabajo, debe de respetar siempre el principio de la ley fundamental, independientemente de la competencia local o federal de las autoridades a quienes corresponda su aplicación. Se insiste, el hecho de que se trate del estado en su condición de patrón, no justifica la existencia de una norma en la que su características sea la excepción...

Hasta antes de que aparecieran las primeras normas relativas a la regulación de la prestación del servicio fuera de los casos de funcionarios, coadyuvando a la función del Estado, la característica que se advierte es que además de ser unilaterales no establecen garantía alguna en favor del trabajador, que no sea la relativa al salario, jornada, descanso y la posibilidad de jubilación o pensión.

---

<sup>14</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada) toma II, Segunda Edición. Editorial Porrúa. México 1998. pág. 1301.

## CAPITULO SEGUNDO

### EL CONGRESO LOCAL. SU FACULTAD PARA LEGISLAR EN MATERIA DEL TRABAJO

#### II. 1.

#### EL MARCO JURÍDICO EN LA CONSTITUCIONAL FEDERAL.

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en fecha 5 de febrero de 1917 disponía: “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 una manera general todo contrato de trabajo: I... XXX”

de conformidad a las facultades anteriormente señaladas, la XXV Legislatura del Estado de Querétaro, en dieciocho de diciembre de mil novecientos veintidós, aprueba la que sería la primera y única Ley del Trabajo del Estado. Dicho documento una vez enviado por la legislatura, los CC. LICS. JOSE M. TRUCHUELO Y ALFONSO M. BASALDUA, Gobernador Constitucional y Secretario General del Estado libre y soberano del Estado de Querétaro, mandan se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento, a la LEY DEL TRABAJO DEL ESTADO.

Implicita en esa Ley del Trabajo, se contienen disposiciones que pudiera pensarse contienen normas reguladoras de las relaciones entre el estado y sus trabajadores:

Art. 6o.- Solamente....fracciones I, II del artículo 123 de la Constitución General. Por lo que respecta a los servicios públicos, se estará a lo dispuesto por el artículo 5o. Constitucional. “En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, el de los jurados, los cargos

consejiles y los cargos de elección popular, directa o indirecta, y obligatorias y gratuitas, las funciones electorales<sup>15</sup>

Art. 10.- Quedan a salvo de los efectos de esta ley y se regirán por los que sean del caso o en su defecto por los principios generales de derecho:

I- ...,

IV.- Los contratos de trabajo de los empleados públicos de la Federación.

Art.- 11.- No obstante lo dispuesto por el artículo anterior, es potestativo para las partes pactar de antemano que su contrato se rija por esta ley, si para ello no hubiere inconveniente legal.

El artículo 5o., transitorio dispone:

Los empleados públicos del Estado y de los Municipios, no tienen derecho a la huelga y se regirán por las leyes relativas en lo referente a sueldos, quedando exceptuados de los efectos de esta ley en lo relativo.

Por otra parte, el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

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

Dicho precepto a la fecha no ha tenido ninguna reforma. Sin embargo, no falta la opinión en el sentido de que dicha reserva, tiene que ser expresa en la constitución local.

Los poderes federales sólo pueden realizar las funciones que expresamente les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los estatales todo lo que no esté

---

<sup>15</sup>El subrayado es mio.

reservado expresamente a la Federación, siempre que las constituciones locales establezcan las facultades respectivas a su favor.<sup>16</sup>

Sería importante una nueva reflexión sobre los preceptos Constitucionales que a continuación se transcriben, sobre todo porque reafirman y sostienen la vocación del pueblo mexicano, en el sentido, de ser él el titular originario de la soberanía, de cuyo principio, el poder de los órganos del estado dimana de la voluntad del pueblo, la soberanía como expresión absoluta de poder, se expresa tanto al ámbito nacional en lo general, como al ámbito local en lo particular para los estados integrantes de la federación, otorgándose en la propia constitución, la forma en la que el pueblo puede ejercer el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, así como la forma de reafirmar su vocación Republicana, Representativa, Democrática y Federal, mediante el ejercicio y vida democrática.<sup>17</sup>

En ellos se expresan los conceptos de soberanía nacional, al pueblo como en quien reside esencial y originalmente toda fuente de poder, la norma como expresión de tal soberanía, determina su forma de gobierno, su forma de composición y los órganos de gobierno, La Constitución como norma fundamental tanto para su ámbito Federal y Local, una general y otras particulares para cada uno de sus estados.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizar mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I- Los partidos políticos son entidades de interés público..., VI.

Sin embargo, también podría afirmarse que son esos mismos principios constitucionales, conforme a los cuales se expresa el poder soberano que es el pueblo, al ubicar en primer lugar y en el orden al Poder Legislativo, creador de la norma suprema, la que expresamente otorga facultados a los funcionarios de la Federación, se establecen

---

<sup>16</sup>RABASA, Emilio O. *Mexicano: ésta es tu Constitución*. 1997. Décima Primera edición. , LVI Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas. Comité de Asuntos Editoriales. p. 387.



limitaciones a la soberanía de los estados como entidades federativas, tal y como se evidencia en los términos de la cita anterior, así como en las reformas constitucionales que a continuación se expresan, ello sin dejar de considerar que no faltan los sometimientos expresos de la entidades federativas al gobierno federal, se donde se sustenta el que **los viejos mitos se niegan a morir.**

Efectivamente, las facultades a que nos referimos al inicio de este capítulo y que originalmente se otorgaban al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, al reformarse la fracción X, del artículo 73; el párrafo primero y la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución, al ampliar las facultades del congreso para expedir leyes en materia de trabajo, suprime en consecuencia la facultad para que las legislaturas locales expidan leyes del trabajo.

En respuesta a las reformas anteriores, la Ley Federal del Trabajo de 1931, en el artículo transitorio decimocuarto, derogó todas las leyes y decretos expedidos con anterioridad por las legislaturas de los Estados en materia del trabajo; y los expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto se opusiera a la precitada ley.”.

En fecha 3 de febrero de 1983, se publica en el Diario Oficial de la federación, una serie de reformas y adiciones, de las cuales una corresponde al artículo 115 de la Constitución Política de los estado Unidos Mexicanos, en la que expresamente en la fracción IX, otorga facultades a las Legislaturas de los Estados para que, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la propia Constitución, se legisle en cuando regular las relaciones obrero patronales entre los estados y sus trabajadores; el 17 de marzo de 1987, en el mismo medio se derogan las fracciones IX y X, del citado artículo 115, se establece que: Artículo 116.-.. IV.- Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de los Contencioso-Administrativo.. y V.- 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 por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

---

<sup>17</sup>Cfr. Artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La relación de los diversos preceptos de carácter constitucional, para lo que aquí interesa resultan de la mayor importancia y significado, en relación al marco jurídico de la constitución local, respecto a las facultades del congreso local para legislar en materia del trabajo, sobre todo, que previo a esas reformas, tenemos dos antecedentes legislativos a ese respecto: LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES Y DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO. (1954); Ley que norma el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio de los Poderes, de los Ayuntamientos, de las Empresas y Organismos Descentralizados del Estado de Querétaro.(1973).

Si atendemos a dichas reformas, sólo la LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y MUNICIPIOS. (1987), sería la única para la cual, la Legislatura del Estado, habría contado con facultades expresas, sin embargo, tal análisis se reserva para se tratado más adelante.

## II. 2

### EL MARCO JURÍDICO EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL.

Por su parte y al igual que en la Constitución Federal, en la Constitución del Estado, se ubican similares disposiciones, sobre las cuales se reconoce: “La Soberanía del Estado de Querétaro de Arteaga reside esencial y originalmente en el pueblo y de éste emana el poder Público, que se instituye exclusivamente para su beneficio.” Artículo 13); “Que el Estado de Querétaro adopta para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano. Representativo y Popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre.” (Artículo 14); “Que el Poder Público del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.” (Artículo 23).

Ahora bien, conforme a los principios constitucionales Federal y Local, al que recién nos hemos referido, en relación al artículo 124 de la Ley Suprema de la Unión, expresado al final del capítulo primero, es que podemos expresar dos posiciones, las que necesariamente tienen que ver con el objeto del presente trabajo, esto es analizar constitucionalmente los actos legislativos que dieron origen a las tres legislaciones, a saber: EL SERVICIO CIVIL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES Y DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO. (1954)<sup>18</sup>; Ley que norma el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio de los Poderes, de los Ayuntamientos, de las Empresas y Organismos Descentralizados del Estado de Querétaro.(1973)<sup>19</sup> y, LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y MUNICIPIOS. (1987)<sup>20</sup>.

Las preguntas y las respuestas, sobre la constitucionalidad de los actos legislativos, nos las reservamos al referirnos en cada ley en los particular dado que las primeras pueden ser las mismas y sólo pudieran ser diferentes las respuestas, las cuales bajo el riesgo de no ser repetitivo en más de tres ocasiones, permitirá además un análisis más sistemático, a la vez que no será necesario hacer tantas remisiones a respuestas anteriores. Sin embargo, una aproximación inmediata podría ser: Si hasta antes de 1973, no existía disposición

---

<sup>18</sup>Cfr. Anexo 1.

<sup>19</sup>Cfr. Anexo 2.

constitucional que facultara al Congreso del estado, para legislar en materia laboral, en tratándose de sus trabajadores, tal actuación fue conforme a lo que tácitamente se desprende del artículo 124 Constitucional, al no conceder expresamente a ningún funcionario federal dicha facultad, en la primera ley, ni siquiera el congreso de la unión tenía facultades expresas, dado que el apartado "B" ni siquiera existía.

En el caso de la última, que fue aprobada en 17 de julio de 1987 y publicada en la Sombra de Arteaga el 27 de agosto del mismo año, aunque expresa que las facultades se fundamentan en la fracción IX del artículo 115 y que para ese momento su facultad se contenía en la fracción V del artículo 116, ya que la disposición anterior había quedado derogada.

Según expresión utilizada como título del presente trabajo, las diversas disposiciones legales de referencia, integran lo que estimo como tres fuentes y tres partes integrantes del derecho burocrático en Querétaro, en cuanto a sus facultades tanto del Poder Ejecutivo y Legislativo, sólo se discute la facultad del poder legislativo, poder supremo por excelencia.

Por su parte las Legislaturas, una vez aprobadas las iniciativas en cuestión, cuya facultad nunca ha sido discutida, devuelven al ejecutivo del estado para que mande se imprima, publique y observe, así de fácil.

Sin que el motivo principal del presente trabajo sea el de analizar el contenido de sus normas, eso no significa que se puede afirmar, que en su conjunto, son tres fuentes y tres partes integrantes del Derecho burocrático en Querétaro, independientemente que la segunda no reconozca su antecedente en la primera, ni la última en la segunda según veremos en el análisis que en lo particular se hará en el capítulo tercero.

El problema no esta en demostrar si el Poder Ejecutivo, tiene o no facultades conforme a los artículos 51 y 93 de la Constitución Política del estado, si no si el Congreso

---

<sup>20</sup>Cfr. Anexo 3.

del Estado, al momento de aprobar dichas normas tenía o no facultades ya tácitas o expresas para hacerlo.

Lo anterior es así, en atención a que el artículo 63 de la Constitución Local, expresamente nada dice al respecto:

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

I.- Fijar cada año la ley General de Ingresos y los Presupuestos de Egresos, con vista de los proyectos que presente el Ejecutivo;

II.- Dar la resolución que corresponda, aprobando, reformando o reprobando las Leyes de ingresos de los Municipios;

XX.- Crear o suprimir empleos públicos en el Estado y señalar, aumentar o disminuir sus respectivas remuneraciones;

XXII.- Acordar las pensiones a los buenos servidores del Estado;

XXVIII.- Nombrar y remover libremente a los empleados de su directa dependencia;

XLII.- Expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las que por esta Constitución y la Federal se le conceden.

## II. 3

### EL MARCO JURÍDICO EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931

La ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que como se mencionó, derogó nuestra legislación local en materia de trabajo.

La única reminiscencia que encontramos y que pudiera establecer alguna esperanza para la clase trabajadora al servicio del estado y municipios, así como facultad a los congresos de los estados para legislar en cuanto a sus relaciones, fue el artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo:

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

Dentro de la vigencia de la Ley Federal del trabajo y hasta 1960, en que se reformó nuestra carta fundamental, para establecer facultades para legislar en materia del Trabajo aplicable a los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, Territorios y Distrito Federal, sin que expresamente se reconozca como fundamento el citado artículo 2º, se dieron las siguientes:

“ACUERDO SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO CIVIL.” Publicado en el Diario Oficial de la federación 12 de abril de 1934, para ser aplicado sólo en las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Ejecutivo. Abelardo L. Rodríguez

Es muy probable, que sea el primer intento serio por establecer una regulación a la relación de trabajo entre el estado y los antes entonces llamados “empleados y funcionarios”, o cuando menos la organización de tales funciones acordes a las del propio ejecutivo.

“DECRETO que beneficia a los servidores de la Revolución dentro de los postulados del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado.”

“ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIOS DE LOS PODERES DE LA UNION.”

Ambos documentos fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación, 5 de diciembre de 1938. A diferencia del acuerdo de 1934, incorpora a los trabajadores al servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Distrito Federal y Territorios. Esta por demás decir que se debe a LAZARO CARDENAS.

“ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIOS DE LOS PODERES DE LA UNION.” publicado en el Diario Oficial de la Federación, 17 de abril de 1941, al igual que su antecedentes el que abroga, así como todas las disposiciones que lo reforman o adicionan y las que se opongan a esta Ley. Es dado por Manuel Ávila Camacho.

No es atrevido afirmar, que nuestra primera legislación burocrática en el Estado, tiene más su fundamento y antecedentes en el último estatuto, que en la propia Ley Federal del Trabajo de 1931.

Independientemente de su observancia o vigencia, las disposiciones relativas a la regulación de una relación jurídico laboral, entre el estado y sus trabajadores, van más allá de las posibilidades de su estricta aplicación, sobre todo si atendemos a las condiciones y posibilidades económicas del estado.

## CAPITULO III

### LEGISLACION LABORAL BUROCRATICA EN QUERETARO

El objeto de estudio del presente capítulo, pretende ser el análisis constitucional del acto legislativo que dio origen a cada una de las citadas legislaciones. Sin embargo, siendo tres leyes, bien podemos decir que la primera y segunda, son antecedente de la última y así la primera lo será de la segunda, de ahí, la explicación del título “Tres partes y tres fuentes integrantes de la legislación burocrática en Querétaro”.

Los trabajos que hasta hoy se han realizado con respecto a la historia del derecho en nuestro estado, han cumplido con la función de relatar y mostrar los acontecimientos dentro de los cuales se dio la norma jurídica, cuando de lo que realmente se trata es analizar la actuación del Estado y en este caso la actuación de sus trabajadores, en la formulación de la norma. El derecho positivo igualmente debe ser explicado frente a las normas de carácter constitucional y los principios de la libertad y soberanía que como Estado les reconoce la propia constitución como producto del pacto federal.

A partir de ciertos condicionamientos históricos, se podría explicar el comportamiento y la actuación del Titular del Ejecutivo del Estado y las facultades expresas o implícitas, atribuidas a la federación o a las entidades federativas para legislar en materia laboral en tratándose de sus trabajadores, facultades en las que queda de manifiesto, que más que ser una garantía de ejercicio se pudiera interpretar como una garantía de control, sobre todo, si se atiende a que los estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

Por otra parte, como ya se ha afirmado las facultades que expresamente no se concedan por la constitución a los funcionarios federales, se entenderán reservada a los estados. En esas condiciones como que no tiene ni tendrá sentido una reforma constitucional para facultar al estado a hacer algo que no le esta prohibido. En esa trama, se puede hablar de defectos de técnica jurídica y legislativa.



Los motivos y razones que en lo personal me impulsan para la investigación propuesta, tienen su antecedente, en la convicción, de que basta ya de simulaciones en la regulación de la relación de trabajo que implícita y explícitamente se ha reconocido, que se hace necesario y urgente, se legisle para regular una realidad no para encubrirla, es deber de todos ser críticos pero positivos, hoy es tiempo de proposiciones que definan, que son tiempos de y para el cambio, que como personas y como profesionales, tenemos una responsabilidad histórica con la que tenemos que cumplir.

Lo que se expresa en las iniciativas, en su momento marcaron el sentido y derrotero del Estado, como una forma de transformar y regular una relación de trabajo. Hoy se debe de reflexionar cómo se da esa relación de trabajo con finalidad dar sentido, dotar de significado, replantear, reestructurar y redefinir una norma vigente en la que ya no haya ficciones, simulaciones o se entienda fraccionada, sin que ello implique eludir la responsabilidad que como trabajadores puedan tener derivada de su trabajo, para dar competencia a los tribunales administrativos. Todo ello se logra proponiendo, interactuando en representación de los fueros de una sociedad más crítica, más dinámica y participativa.

La explicación de nuestro presente esta en nuestro pasado. Si el saber da poder, si se conjuga el poder con el saber, lo más significativo y trascendente será traducirlo en el hacer. En la medida que se coadyuve en esa tarea, somos protagonistas de nuestra propia historia, nos transformamos de objetos en sujetos de la historia.

El analizar el contexto en el que se dio la legislación burocrática en Querétaro y el marco legal fundamental, tanto federal como local, nos puede dar una nueva lectura y exponer motivos que impulsen, la voluntad política del Estado por reconocer derechos a sus trabajadores y no solo compensarlos. La burocracia, es un elemento esencial del Estado. Aún en el nuestro en donde cumple con una función básica.

Es tiempo de reconocer, como es que se fue construyendo el marco jurídico para regular una relación de trabajo, la que por otra parte implícita y explícitamente se acepta,

tanto el contexto constitucional federal y local. Generalmente, se pretende explicar la norma desde la norma misma, o incluso como es el caso, no hacer ninguna referencia a la norma de origen, cuando en la realidad no será sino copia textual.

En razón de su origen, tiene una explicación histórica relacionada con una voluntad política; su existencia como se lleva dicho, se fundamenta dentro de un marco constitucional federal o local y desde luego tiene un propósito o sentido como es el de regular una relación de trabajo, independientemente que se reconozcan o no los elementos de toda relación laboral, lo mismo que todas sean dadas por un poder legislativo con facultades ya expresas o implícita para ello.

Tal y cómo quedó expresado en el capítulo que antecede y conforme a los principios que de las competencias se establece en el artículo 124 de las Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atendiendo a la división de poderes ya en el ámbito federal o estatal, en particular al poder legislativo atendiendo al momento en que se dio la aprobación de la norma. Situación diferente será respecto de la Ley de 1987, atento a las reformas Constitucionales relativas a los artículos 115 y 116, reformas que datan de 1983 y 1987, en las que expresamente se establecen facultades a las legislaturas locales para legislar en materia laboral, con respecto a sus trabajadores. Pero por lo que respecta a las leyes de 1954 y 1973, debemos formularnos las siguientes preguntas:

1.- En el año de 1954 y 1973, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos facultaba al Congreso del Estado, para legislar en materia de trabajo en tratándose de los trabajadores al servicio de los poderes del estado y municipios.

2.- la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohibía al Congreso del Estado, para legislar en materia de trabajo en tratándose de los trabajadores al servicio de los poderes del estado y municipios

3.- En el año de 1954 y 1973, la Constitución Política del estado establece facultades al Congreso Local para legislar en materia del trabajo en tratándose de los trabajadores al servicio de los poderes del estado y municipios.

4.- En el año de 1954 y 1973, la Constitución Política del estado establecía alguna prohibición al Congreso Local para legislar en materia del trabajo en tratándose de los trabajadores al servicio de los poderes del estado y municipios.

5.- Existe alguna disposición en la Constitución Local similar al artículo 124 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

Formuladas las interrogantes no sólo se trata de responder afirmativa o negativamente, ni mucho menos que derivada de una respuesta tal cual sea, se pueda decir que va implícita una negación o afirmación, sobre todo en atención a la extensión y sentido de la preguntas.

Con respecto a la primera pregunta, en nuestra norma constitucional federal ninguna facultad se expresa en favor de la Legislatura Local, para que se legisle en materia trabajo, tendiente a regular una relación laboral con sus trabajadores. Pero tampoco, se establecía ninguna prohibición para hacerlo. Conforme a las facultades y obligaciones de la legislatura, el artículo 63 de la Constitución Local dispone: “Art. 63.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura: I.- Fijar cada año la ley general de ingresos y los presupuestos de egresos...; XX.- Crear y suprimir empleos públicos en el Estado, y señalar, aumentar o disminuir las respectivas remuneraciones; XXII.- Acordar pensiones a los buenos servidores del Estado... XL.- Expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes, y todas las que por esta Constitución y la Federal se le conceden”. Así tampoco ninguna prohibición en la Constitución Local se expresa. Por otra parte en el artículo 30 se expresa: “Art. 30- Los poderes Públicos del Estado sólo podrán hacer aquello para lo que expresamente estén facultados por las leyes.”

De lo anterior y atendiendo a que dichas disposiciones, no obstante que sólo tuvieron aplicación administrativas, se podría afirmar que aún así generaron efectos jurídicos, ya que dieron pauta para que el estado, cumpliera parcialmente con lo que dichas normas expresan, lo que por otra parte ya venían cumpliendo pero sin ninguna norma que lo regulara.

Hoy el problema de las facultades o no tiene que ver, con las reglas de competencia entre el congreso Federal y Local, esto es: Constitucionalmente los congresos locales tendrán facultades para legislar en todo aquello que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos no concede expresamente al Congreso de la Unión. Pero yo agregaría además lo que la propia constitución federal les prohíbe.

Sin embargo, el problema de la competencia constitucional entre el congreso de la unión y las legislaturas, se explica con una flexibilidad tal, que siempre que se quiera más atendiendo a criterios políticos que jurídicos, las legislaturas tendrán facultades para legislar y si las legislaciones burocráticas de 1954 y 1973, no generaron problema alguno de aplicación, ello obedece, a que su vigencia su administrativa no jurisdiccional.

En atención a lo anterior, analicemos ahora, que se expresó en las exposiciones de motivos en las respectivas iniciativas:

### III. 1

## DEL SERVICIO CIVIL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES Y DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO. 1954.

Es muy común en la tarea legislativa del Estado, expresar la necesidad o de justificar la existencia de la norma, su modificación total o parcial, a ciertos acontecimientos históricos y no atender a la realidad que se pretende regular, tutelar las desigualdades o protección a los económicamente débiles, cuando más como un acto reivindicario por parte del estado, sin tomar para nada en consideración la realidad, esa parte material en la que se expresan motivos más que suficientes para legitimar la existencia de una norma, fuera de consideraciones huecas y vanas que solo expresan en el ámbito del discurso una idea que no corresponde a la voluntad política.

El que la naturaleza jurídica de la relación laboral entre el estado y sus trabajadores, pueda tener una misma explicación, no por eso se justifica, se pueda hablar de una norma uniforme que la regule. La anterior afirmación tiene como antecedente la primera norma jurídica a la que se viene haciendo referencia, la que viene a ser una copia casi textual del DEL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN, publicado en el Diario Oficial de la federación en 17 de abril de 1941, sólo con la adecuación del nombre LEY DEL SERVICIO CIVIL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIOS DE LOS PODERES Y DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE QUERETARO, según la estructura siguiente:

TITULO PRIMERO  
Disposiciones generales.

TITULO SEGUNDO.  
Derechos y Obligaciones de los Trabajadores.

CAPITULO PRIMERO  
Disposiciones Generales

CAPITULO SEGUNDO

De las horas de trabajo, descansos legales. (se adiciona “y vacaciones” aunque en dicho capítulo lo regula el artículo 27).

#### CAPITULO TERCERO.

De los salarios “De las licencias”.

#### CAPITULO CUARTO

De las obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores individualmente considerados “De los salarios”

#### CAPITULO QUINTO

De las obligaciones de los trabajadores “De las obligaciones de los Poderes y de los Ayuntamientos con sus trabajadores, considerados individualmente”.

#### CAPITULO SEXTO.

De la suspensión de los efectos de nombramiento de los Trabajadores. “De las obligaciones de los trabajadores”.

#### CAPITULO SÉPTIMO.

De la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores.  
“De la suspensión de los efectos de nombramiento de los Trabajadores”.

#### CAPITULO OCTAVO.

De la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores.

#### TITULO TERCERO.

De la organización colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión. “De la organización colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes del Estado y los Ayuntamientos”.

#### CAPITULO PRIMERO

De los sindicatos.

#### CAPITULO SEGUNDO

De las condiciones generales de trabajo

#### CAPITULO TERCERO

De las huelgas

#### CAPITULO CUARTO

del procedimiento en materia de huelgas y de la intervención que corresponde al tribunal de arbitraje.

#### “CAPITULO ÚNICO”

De las uniones de empleados

#### TITULO CUARTO

De los riegos profesionales y de las enfermedades no profesionales

**CAPITULO PRIMERO**  
De los riegos profesionales

**“CAPITULO ÚNICO”**  
De los riegos profesionales y de las enfermedades no profesionales.

**TITULO QUINTO**  
De las prescripciones

**“TITULO SEXTO”.**  
De la Comisión de Escalafón.

Lo regula el capítulo cuarto del título Segundo.

**TITULO SEXTO\*.**  
Del Tribunal de Arbitraje.

**CAPITULO PRIMERO.**  
De la integración del Tribunal de Arbitraje.

**CAPITULO SEGUNDO.**  
De la competencia del Tribunal.

**CAPITULO TERCERO.**  
Del procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje.

\* En legislación local que se comenta corresponde al Título Séptimo.

**TITULO SÉPTIMO**  
De las sanciones por infracciones a esta ley y por desobediencia  
a las resoluciones del Tribunal de Arbitraje

**TRANSITORIOS**

### III. 2

LEY QUE NORMA EL ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES, DE LOS AYUNTAMIENTOS, DE LAS EMPRESAS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE QUERETARO. 1973.

Uno de los aspecto que se contienen en la exposición de motivos de esta “Ley”, que bien podría ser retomada es la diferencia que se establece entre funcionarios como empleados, que la eficacia y productividad de los servicios públicos la hacen depender de los recursos humanos, la masificación de la población y el crecimiento del aparato administrativo, lo mismo que el establecimiento de la política de los mínimos y máximos, la insistencia sólo en el discurso de un total y absoluto abandono al no cumplir las garantías sociales.

La norma que sustentó la síntesis de la exposición de motivos que antecede, al igual que su precedente, sólo tuvo aplicación administrativa, ya que jurisdiccionalmente nunca tuvo vigencia. Eso no significa que no haya habido conflictos. La experiencia en cuanto a su aplicación, en muy singular, de presentarse el caso, el abogado que patrocinaba al trabajador era llamado ya por el titular de la Junta Local de Conciliación y arbitraje o en el mejor de los casos su negociación se realizaba en la secretaría General de Gobierno y el conflicto quedaba resuelto vía conciliación.

La ley de 1973, conocida como “LEY QUE NORMA EL ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES, DE LOS AYUNTAMIENTOS, DE LAS EMPRESAS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE QUERETARO”, fue remitida por el congreso local en fecha 13 de abril de 1973 y su publicación en el Periódico “la Sombra de “Arteaga” data del día 9 de agosto de 1973, ya para terminar su administración como Gobernador el C.P. Juventino Castro Sánchez.



Una de las particularidades de dicha Ley, sin duda lo constituye, que su ámbito de aplicación se extendió a las empresas y organismos públicos descentralizados, habiendo sido derogada, por la ley de 1987, publicada en fecha 27 de agosto del mismo año, derogándose así los convenios que se hayan celebrado con anterioridad a dicha ley, quedando vigentes solo aquellas normas o cláusulas que contengan mejores prestaciones y condiciones de trabajo en beneficio de los trabajadores, con lo que se demuestra que si tuvo vigencia y sin duda se alcanzaron mejores condiciones que en la ley vigente, sino no tendría ningún sentido la última parte del 4º transitorio.

Durante la administración del C. Rafael Camacho Guzmán, con fecha 19 de julio de 1984, se publicó la Ley que crea el colegio de Bachilleres del Estado de Querétaro. Una de las disposiciones que habrá de tener relación con la norma burocrática que se comenta, se contiene en el artículo 18 que a la letra dice: "Las relaciones de trabajo entre el Colegio de Bachilleres y sus trabajadores se regirán por la Ley del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicios de los Poderes, de los Ayuntamientos, de las Empresas y Organismos Descentralizados del estado de Querétaro".

Para mí tiene relevancia tal hecho, en razón de que en el año de 1986, un grupo de maestros del Colegio de Bachilleres, me invitaron para que les asesorara en la constitución de un sindicato. Sabiendo que nunca se había integrado el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, que el Sindicato de Trabajadores al Servicios de los Poderes del Estado y Municipios, integrado de hecho más no de derecho, había hecho una propuestas para reformar la Ley, de conformidad a los requisitos de los artículos 354, 355, 356, 364, 365, 371, 376, 377 y demás relativos de la Ley Federal del Trabajos, se formó el Sindicato único de Trabajadores del Colegio de Bachilleres del Estado de Querétaro, procediendo en fecha siete de agosto de 1986, a solicitar ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado el registro correspondiente, la respuesta que esperábamos fue en el sentido de que "Hágase saber a los promoventes que no ha lugar a proveer de conformidad su solicitud de Registro del sindicato que dicen representar, en virtud de que esta Junta no es la Autoridad competente para conocer y resolver dicha petición..., remitiéndose a la legislación burocrática de referencia, ante esa respuesta que ya esperábamos, dicha resolución fue

reclamada en Amparo Indirecto habiéndose formado el Expediente Número 206/86. El resultado por el momento fue favorable, la autoridad de amparo concedió a los quejosos el Amparo y protección de la Justicia de la Unión, bajo el argumento: "...sin embargo, de hecho ese Tribunal no existe, pues no ha sido establecido aún conforme lo marcan tales dispositivos legales y ante esa circunstancia, es obvio que la responsable, Junta Local de Conciliación y Arbitraje en el Estado, debe conocer supletoriamente del Registro del sindicato quejoso, en cumplimiento del artículo 365 de la Ley Federal del trabajo, a fin de no hacer nugatorio el derecho a la libertad de coalición de trabajadores y patronos previsto por el artículo 354 de la propia Ley Federal del Trabajo y contemplada como garantía Constitucional, por el artículo 123 Apartado B, Fracción X, por lo que en consecuencia al no haberlo considerado de esta manera la autoridad responsable, con su actuación viola en perjuicio de la quejosa las garantías consagradas en su favor por los artículos 14, 16 y 123 apartado B de la Constitución Federal de la República, lo que conduce a concederle el amparo que solicita, para el efecto de que se deje insubsistente el acuerdo reclamado, y en su lugar dicte otro declarándose competente y se aboque al conocimiento de la petición del registro planteada por los amparistas, resolviendo lo que en derecho proceda". La autoridad responsable en contra de la sentencia de amparo, promovió el recurso de revisión, habiéndose formado el Amparo en revisión Número 523/86 y su conocimiento al Tribunal del Décimo Primer Circuito, con sede en la ciudad de Morelia, Mich., con fecha veintiséis de enero de 1987, se dictó la ejecutoria correspondiente en la que se declararon infundados los agravios formulados por la responsable y por mayoría se confirmó la sentencia recurrida.

Uno de los razonamientos que en aquella ocasión me llamo la atención, lo fue el hecho no de haber ganado el amparo, sino el argumento que ahora es ya una realidad en tratándose de los trabajadores de las empresas y organismos descentralizados del Estado y Municipios, en el sentido que su relación jurídico laboral se regula por el apartado A del artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria. Por otra parte ya que para esas fechas sabíamos que el registro no se iba a lograr, era ya inminente La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios, de hecho, ahora estoy convencido, que dicha iniciativa estaba prevista desde 1986, sino de otra manera no me explico, como es que no se involucró

en la misma la reforma de abril de 1987 en relación a los artículos 115 y 116 e la Constitución Federal en su parte relativa a Municipios y Legislaturas Locales.

La otra parte de la experiencia, aunque fue adversa ya que el Registro nos fue negado y aunque se volvió a promover contra el acuerdo en Amparo Indirecto, en la sentencia se nos negó la Protección de la Justicia de la Unión y en la revisión ejecutoria que conoció el mismo Tribunal, confirmó la sentencia declarando infundados los agravios expresados. El registro fue negado por que según afirmación de la autoridad responsable, por haber exhibidos exhibido copias fotostáticas del acta de la asamblea sin que hayan sido autorizadas conforme a lo ordenado en la fracción I, del artículo 365 de la Ley Federal del trabajo.

Para cuando se da la norma a que vengo haciendo referencia, el marco Constitucional se ha modificado, nuevamente sin haberse reformado el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se amplían las facultades del Congreso de la Unión, se adiciona al Artículo 123, el apartado "B" y con fecha 28 de diciembre de 1963, se publica en el diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Si atendemos a que las facultades del Congreso de la Unión, respecto al apartado "A" y "B" del artículo 123 Constitucional, son facultades "expresas", las Legislaturas Locales implícitamente contaban con facultades para legislar en materia laboral tendientes a normar la relaciones de trabajo entre los Poderes del Estado y Municipios y sus trabajadores. Si la premisa parte de analizar las facultades expresas del Congreso Local y el artículo 30 de la Constitución Política del Estado: "Art. 30- Los poderes Públicos del Estado sólo podrán hacer aquello para lo que expresamente estén facultados por las leyes." Explícitamente no tenía facultades. En respuesta a una fundamentación jurídico-política, bien podemos atender al Principio de la Soberanía Popular, a una concurrencia de competencias, así como al hecho que no hay prohibición y si exclusión, luego en ambos supuestos la legislatura local si contaban con facultades y si se hace necesario, bien podríamos argumentar las razones de carácter histórico que se expresan en ambas iniciativas, así de sencillo.

### III.3

#### LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y MUNICIPIOS. (1987).

La justificación de facultades del Congreso Local para la aprobación de la ley vigente, ninguna dificultad nos presenta, ya que aún cuando, la iniciativa invoca la reforma de 1983, relativa a la fracción IX, del artículo 115 de la Constitución, cuando de hecho para el día 10 de julio de 1987, tales facultades se habían trasladado a la fracción VI del artículo 116 del mismo ordenamiento, en nada afecta la existencia de la norma, en atención a que se ha determinado, que no deviene inconstitucional una ley, por el hecho de que su exposición de motivos en nada se refleje en la norma.

Sin embargo, el hecho, de que dicha ley si sea vigente y tenga aplicación tanto administrativa como jurisdiccional, ha dejado al descubierto algunas disposiciones que son inconstitucionales de origen, según se verá en el capítulo siguiente.

Lo significativo en esta ley, lo constituye el hecho de que se acepta la condición del Estado Patrón, formalmente ya no se discute la existencia de una relación de trabajo, en fin y aunque parcialmente la exposición de motivos se contiene en el anexo tres, dejemos que la exposición nos hable por sí misma.

C. Lic. Mariano Palacios Alcocer, Gobernador Constitucional del Estado, en uso de la facultad que me confieren los Artículos 51 Fracción I, y 93 Fracción IV de la Constitución Política del Estado, formulo ante esa Representación Popular, Iniciativa de Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios, en los términos siguientes:

Ya en la Ley es cuestión aunque sólo sea en el discurso, se reconoce, la condición del "Estado Patrón", pero nuevamente se vuelve a incurrir en el defecto de las anteriores, al expresar en dicha iniciativa una serie de consideraciones que se refieren tanto a la naturaleza del Estado y la naturaleza jurídico laboral con sus trabajadores, la referencia a una reforma constitucional, así como algunos antecedentes en el ámbito federal.

Igualmente se refiere como un intento a la “Ley que Norma el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de los Ayuntamientos, de las Empresas y Organismos Descentralizados del Estado de Querétaro.” Como un ordenamiento que no cumplió en momento alguno con la función reguladora que pretendía y que ni siquiera se integró la instancia jurisdiccional de referencia. Sin tal condición fuera cierta, resulta extraño como es que la Ley de 1987, en su artículo cuarto transitorio, dispone: “. . . Se derogan los convenios que se hayan celebrado con anterioridad a esta Ley, quedando vigentes solo en aquellas normas o cláusulas que contengan mejores prestaciones y condiciones de trabajo en beneficio de los trabajadores.”

Por su importancia transcribo dos párrafos que solo se contienen en la iniciativa.

Una de las voces que se han escuchado reclamando la actualización de esta legislación es la del Sindicato de Trabajadores al Servicio de los poderes del Estado, que en noviembre de 1985 complementó su planteamiento con la presentación de su anteproyecto de ley, mismo que ha sido analizado y discutido arduamente por representaciones de las diversas instancias del gobierno municipal y representantes de los mismos trabajadores, culminándose con la elaboración del proyecto que ahora se presenta del ordenamiento que se denomina “Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios”, que en sus diferentes apartados contienen normas que definen la relación laboral, su naturaleza especial, diferentes categorías de trabajadores conforme a su actividad; la aplicación de esta ley a las diferentes entidades o instituciones que integran lo que se entiende por gobierno del estado, en cuyo concepto de incluyen los tres poderes y sus organismos y empresas descentralizadas y a los 18 municipios que conforman el Estado de Querétaro.

Asimismo, se proponen reglas para la contratación acordes con el tipo de actividad y la naturaleza del trabajo, elementos que se toman en consideración para establecer condiciones de trabajo incluyendo salarios y otras prestaciones. Se propone la ubicación de los trabajadores dentro del Instituto Mexicano del Seguro Social para atender lo relativo a su seguridad social; se regula específicamente el principio de estabilidad en el empleo

incluyendo normas sobre la carrera administrativa y derecho de escalafón. Derechos indeclinables y que necesariamente deben ser regulados y forman parte del artículo 123 constitucional, son el del derecho a la Asociación Profesional y Huelga, como derechos colectivos, dándose el cause legal para el ejercicio de los mismos y estableciendo la instancia jurisdiccional y administrativa correspondiente para el trámite y solución de conflictos, denominándose al organismo competente “Tribunal de Conciliación y Arbitraje” que tiene especificadas sus funciones y procedimientos.

Esta ley, aunque no en el mismo orden recoge el contenido de las anteriores, no obstante que sólo se refiere a la de 1973. Dentro de las innovaciones que presenta destacan: la instancia jurisdiccional al integrarse el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, de los convenios laborales, el derecho de huelga y la carrera administrativa, el esquema comparativo por títulos y capítulos de ambas disposiciones es como sigue:

**JUVENTINO CASTRO SANCHEZ**

Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga, a los habitantes del mismo sabed que:

LA H. CUADRAGESIMA TERCERA  
LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL  
ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE  
QUERETARO ARTEAGA, EN USO DE  
SUS FACULTADES QUE LE CONFIERE  
EL ARTICULO 63 DE LA  
CONSTITUCION POLITICA LOCAL, Y

Por tanto, la aludida legislatura, ha tenido a bien expedir la siguiente:

LEY que norma el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio de los Poderes, de los Ayuntamientos, de las Empresas y Organismos Descentralizados del Estado de Querétaro.

**TITULO PRIMERO  
DISPOSICIONES GENERALES**

**LIC. MARIANO PALACIOS ALCOCER**

Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga, a los habitantes del mismo, sabed que:

LA CUADRAGÉSIMA OCTAVA  
LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL  
ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE  
QUERÉTARO ARTEAGA, EN USO DE  
LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE  
EL ARTICULO 63 DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL Y

Por tanto la propia Legislatura ha tenido a bien expedir la siguiente:

LEY DE LOS TRABAJADORES AL  
SERVICIO DEL ESTADO Y  
MUNICIPIOS.

**TITULO PRIMERO  
DISPOSICIONES GENERALES**

TITULO SEGUNDO.  
DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS  
TRABAJADORES.

CAPITULO PRIMERO  
DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO SEGUNDO  
DE LAS HORAS DE TRABAJO,  
DESCANSOS LEGALES Y  
VACACIONES.

CAPITULO TERCERO.  
DE LAS LICENCIAS.

CAPITULO CUARTO  
DE LOS SALARIOS.

CAPITULO QUINTO  
DE LAS OBLIGACIONES DE LOS  
PODERES, DE LOS AYUNTAMIENTOS  
Y DE LAS EMPRESAS Y ORGANISMOS  
DESCENTRALIZADOS ESTATALES  
CON SUS TRABAJADORES,  
CONSIDERADOS INDIVIDUALMENTE.

CAPITULO SEXTO.  
DE LAS OBLIGACIONES DE LOS  
TRABAJADORES.

CAPITULO SEPTIMO.  
DE LA SUSPENSION DE LOS EFECTOS  
DEL NOMBRAMIENTO DE LOS  
TRABAJADORES.

CAPITULO OCTAVO.  
DE LA TERMINACION DE LOS  
EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO.

CAPITULO UNICO

TITULO SEGUNDO  
CONDICIONES GENERALES DE  
TRABAJO

CAPITULO I  
DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO II  
DE LAS HORAS DE TRABAJO,  
DESCANSOS LEGALES Y VACACIONES

CAPITULO III  
DE LOS SALARIOS

TITULO TERCERO  
DERECHOS Y OBLIGACIONES  
CAPITULO I

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS  
DEPENDENCIAS PUBLICAS

CAPITULO II  
DE LAS OBLIGACIONES DE LOS  
TRABAJADORES

TITULO CUARTO  
DE LA SUSPENSION Y TERMINACION  
DE LAS RELACIONES LABORALES

CAPITULO I  
DE LA SUSPENSION

CAPITULO II  
DE LA TERMINACION DE LA  
RELACION LABORAL

TITULO QUINTO  
CAPITULO UNICO  
DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

TITULO SEXTO  
CAPITULO UNICO

TITULO TERCERO.  
DE LA ORGANIZACION COLECTIVA DE  
LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE  
LOS PODERES DEL ESTADO, LOS  
AYUNTAMIENTOS, EMPRESAS Y  
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS  
ESTATALES.

CAPITULO UNICO.  
DE LOS SINDICATOS.

TITULO CUARTO.  
CAPITULO PRIMERO  
DE LOS RIEGOS PROFESIONALES Y DE  
LAS ENFERMEDADES NO  
PROFESIONALES.

SECCION SEGUNDA.  
DE LA JUBILACION

SECCION TERCERA.  
DE LA PENSION POR VEJEZ

20 Años de servicios	52.5 %
21 Años de servicios	55.0 %
22 Años de servicios	60.0 %
23 Años de servicios	65.0 %
24 Años de servicios	70.0 %
25 Años de servicios	75.0 %
26 Años de servicios	80.0 %
27 Años de servicios	85.0 %
28 Años de servicios	90.0 %
29 Años de servicios	95.0 %

TITULO QUINTO  
DE LAS PRESCRIPCIONES

TITULO SEXTO.  
CAPITULO UNICO

DE LA COMISION DE ESCALAFON

DEL ESCALAFON

TITULO SEPTIMO  
DE LA ORGANIZACION COLECTIVA DE  
LOS TRABAJADORES  
Y DE LOS CONVENIOS LABORALES

CAPITULO I  
DE LA ORGANIZACION COLECTIVA

CAPITULO II  
DE LOS CONVENIOS LABORALES

TITULO OCTAVO  
DE LA HUELGA  
CAPITULO UNICO

TITULO NOVENO  
DE LOS RIESGOS PROFESIONALES Y  
LAS ENFERMEDADES NO  
PROFESIONALES

TITULO DECIMO  
DE LA JUBILACION Y DE LAS  
PENSIONES POR VEJEZ Y MUERTE

CAPITULO I  
GENERALIDADES

CAPITULO II  
DE LA JUBILACION

CAPITULO III  
DE LA PENSION POR VEJEZ

20 años de servicios	53%
21 años de servicios	55%
22 años de servicios	60%
23 años de servicios	65%
24 años de servicios	70%
25 años de servicios	75%
26 años de servicios	80%
27 años de servicios	85%
28 años de servicios	90%
29 años de servicios	95%



TITULO SEPTIMO.  
DEL TRIBUNAL DE CONCILIACION Y  
ARBITRAJE.

CAPITULO PRIMERO  
DE LA INTEGRACION DEL TRIBUNAL  
DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

CAPITULO SEGUNDO.  
DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL

CAPITULO TERCERO.  
DEL PROCEDIMIENTO ANTE EL  
TRIBUNAL DE CONCILIACION Y  
ARBITRAJE.

TITULO OCTAVO  
DE LOS MEDIOS DE APREMIO Y DE LA  
EJECUCION DE LOS LAUDOS

CAPITULO PRIMERO

CAPITULO SEGUNDO

TRANSITORIOS

TITULO DECIMO PRIMERO  
DE LAS PRESCRIPCIONES

CAPITULO UNICO

TITULO DECIMO SEGUNDO  
DEL TRIBUNAL DE CONCILIACION Y  
ARBITRAJE

CAPITULO I  
DE LA INTEGRACION DEL TRIBUNAL  
DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

CAPITULO II  
DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL

CAPITULO III  
DEL PROCEDIMIENTO ANTE EL  
TRIBUNAL DE CONCILIACION Y  
ARBITRAJE

TITULO DECIMO TERCERO  
DE LOS MEDIOS DE APREMIO Y DE LA  
EJECUCION DE LOS LAUDOS

CAPITULO UNICO

DISPOSICIONES GENERALES

TRANSITORIOS

Del comparativo que antecede ninguna duda debe de existir, que salvo las innovaciones ya mencionadas, la Ley de los Trabajadores al Servicios del Estado y Municipios, retomó de la propia ley que deroga, su estructura.

Otra de las cuestiones que se contienen en la ley actual, son las relativas al procedimiento en el que se introducen o recuperan algunos principios de la Ley Federal del Trabajo de 1970, 1980 y de la Propia Legislación Federal del Trabajo Burocráticos, de la Ley . Señala una fecha para la audiencia de conciliación; de no haber arreglo, se concede plazo para que produzca su contestación y recibida la contestación o transcurrido el plazo, señala día y hora para la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, lo anterior según lo dispuesto en los artículos 159 al 181.

Me parece que hoy, ya no es posible cuestionar si las legislaturas de los estados tienen o no facultades para legislar en materia laboral, con la finalidad de regular la relación jurídico laboral con sus trabajadores, pero si, es nuestro deber vigilar que lo hagan dentro del marco Constitucional y conforme a las garantías sociales que en favor de tales trabajadores se consagra: para corroborar lo anterior se transcribe una tesis aislada que se estimó idónea para integrar jurisprudencia y sus precedentes.

**LEYES DEL TRABAJO. LAS LEGISLATURAS LOCALES SOLO PUEDEN EXPEDIR LEYES REGLAMENTARIAS DEL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.-** Del análisis conjunto y sistemático de las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el Congreso de la Unión cuenta con la facultad exclusiva para legislar en la materia de trabajo, en general, con apoyo en los artículos 73, fracción X, última parte y 123, apartado A y, adicionalmente, respecto de las relaciones de trabajo conocidas como burocráticas, en lo relativo a los Poderes Federales, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, de acuerdo con este último artículo, en su apartado B; en tanto que el artículo 116, fracción VI, al autorizar a los Poderes Legislativos de cada entidad federativa a expedir leyes que regirán las relaciones de trabajo entre los Estados (Poderes Locales) y sus trabajadores, es evidente que sólo pueden expedir leyes reglamentarias del apartado B del indicado artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues de comprender a otros sujetos, las mismas resultarían inconstitucionales.

P. XXVI/98.

Amparo en revisión 1110/97.- Francisco Soriano Celis. 13 de enero de 1998.- Unanimidad de diez votos.- Ausente: Mariano Azuela Hüitrón.- Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.- Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada en veintitrés de marzo en curso, aprobó, con el número XXVI/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial.- México, Distrito Federal, a veintitrés de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

ABRIL DE 1998. PAGES. 117 Y 118.

TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN, COMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA LEGISLAR EN MATERIA DE. De acuerdo con el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene, entre otras atribuciones, la de "Expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución"; pero no cabe interpretar tal disposición en el sentido de que las legislaturas locales carecen de atribuciones para expedir leyes que regulen las relaciones de servicio público existentes entre los estados y sus respectivos empleados públicos, pretendiendo que estas facultades son privativas del Congreso Federal, si se toma en consideración que el artículo 123 constitucional establece para el Congreso de la Unión, en forma perfectamente diferenciada, dos tipos o clases de atribuciones: en el apartado A, la de expedir leyes sobre el trabajo que regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de manera general, en todo contrato de trabajo, conforme a las bases que enumera en las diversas fracciones de dicho apartado, y, en el apartado B, la de expedir leyes sobre el trabajo que regirán entre los Poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal, con sus trabajadores. En lo referente al primer grupo (relaciones laborales entre los obreros en general con sus patrones), el Congreso Federal no tiene restringida su facultad legislativa a ninguna entidad federativa en particular, por lo que sus respectivos ordenamientos tienen vigencia, ordinariamente, en toda la República, pero en lo que atañe al segundo (relación de servicio público entre los estados y sus

empleados públicos), el referido Congreso de la Unión sí tiene una importante restricción, ya que teniendo facultades exclusivas únicamente para reglamentar las relaciones entre la Federación y Distrito Federal, por una parte, y sus empleados públicos, por la otra, queda fuera de sus atribuciones legislar sobre los vínculos de servicio público existentes entre los estados de la Federación y sus respectivos empleados, aspecto éste que compete a las correspondientes legislaturas estatales, de acuerdo con el principio establecido por el artículo 124 constitucional, en el sentido de que las facultades no concedidas expresamente a la Federación, se entienden reservadas a los estados. No cabe argüir, en contra de esta conclusión, que cuando el apartado A del artículo 123 constitucional otorga facultades al Congreso Federal para legislar sobre las relaciones laborales derivadas de los contratos de trabajo, se entiende incluida también la facultad de legislar sobre las relaciones entre los estados y sus empleados públicos, porque ambos tipos de relaciones no se identifican entre sí, en virtud de que tienen naturaleza jurídica diversa, en lo que están de acuerdo tanto la doctrina como la jurisprudencia de esta Suprema Corte.

Amparo en revisión 429/83. Jerónimo Berrones Terán y otro. 12 de abril de 1988. Unanimidad de dieciocho votos de los señores ministros: López Contreras, Cuevas Mantecón. Alba Leyva, Azuela Güitrón, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Ernesto Díaz Infante. Secretario: Alfredo Gómez Molina.

Amparo en revisión 1656/79. Blanca Peinado Ruvalcaba. 26 de agosto de 1980. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Gloria León Orantes.

Séptima Época, Volúmenes 139-144, Primera Parte, página 231.

Amparo en revisión 258/67. Sindicato de Trabajadores del Hospital Infantil de Monterrey. 4 de marzo de 1969. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Ernesto Aguilar Alvarez.

TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION, FACULTAD DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA LEGISLAR EN MATERIA DE. El hecho de que el artículo 73, fracción X, de la Constitución disponga que "El Congreso tiene facultad: ... para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123", no da lugar a considerar que el Congreso tiene la exclusividad para legislar en materia del trabajo pues, lo que se desprende del texto de ese precepto, es que tal facultad se limita a la expedición de leyes que reglamenten lo dispuesto en el artículo 123 de la Carta Magna, el cual se constriñe a las relaciones laborales que se dan entre obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general a todo contrato de trabajo (apartado A) y las que existen entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores (apartado B), dejando intocado lo relativo a los trabajadores de los poderes de los estados, razón por la cual, es evidente que, en atención a lo dispuesto por el artículo 124 de la Constitución, tal facultad pertenece a los estados por no estar reservada a la Federación.

Amparo en revisión 378/83. J. Jesús Viveros Luna. 21 de abril de 1988. Unanimidad de diecinueve votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente en funciones Cuevas Mantecón. Ponente: Angel Suárez Torres. Secretario: Enrique Alberto Durán Martínez.

## CAPITULO IV

### PROPUESTAS

Cuando se tiene noticias de la promulgación de una norma, nunca se imagina uno los problemas que habrá de tener su aplicación, sobre todo, si tenemos en cuenta lo promisorio de la exposición de motivos, ya de la propia iniciativa o de las discusiones que con relación a la norma previas a la aprobación quedan expresadas. La legislación burocrática, al igual que la legislación laboral ordinaria, contienen normas de carácter general tendientes a regular una relación de trabajo. Aunque de diversas naturaleza, ambas se identifican por su sentido revolucionario, reglamentan disposiciones de carácter Constitucional y tienden a materializar garantías sociales mínimas.

#### IV. 1

#### LO FORMAL Y LO MATERIAL, REPLANTEAR LA FACULTAD DEL CONGRESO LOCAL PARA LEGISLAR EN MATERIA LABORAL EN TRATÁNDOSE DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO Y MUNICIPIOS.

Hoy, la vigencia de la norma burocrática tanto en el ámbito de aplicación administrativa y jurisdiccional, nos plantea infinidad de problemas como a continuación se trata y para lo cual habremos de partir de los criterios que en cuanto a la interpretación de la norma, vienen observando el pleno y Segunda Sala de la Suprema Corte de justicia, Tribunales Colegiados y aún Juzgados de distrito, en relación a las siguientes cuestiones Constitucionales, lo que se refleja y repercute en perjuicio de los trabajadores excluidos de la aplicación de la norma.

El segundo Párrafo de la fracción VIII, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece: "Las relaciones de trabajo entre los Municipios 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 esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias". Por otra parte la fracción VI, del artículo 116 del mismo ordenamiento establece: "VI.- 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 por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias”.

No obstante tales disposiciones, tienen entre otras, dos limitaciones: La primera que se refiere a que siendo facultad exclusiva del Congreso de la Unión, conforme al apartado “A” y “B”, según puede verse “De acuerdo con el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene, entre otras atribuciones, la de "Expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución"; pero no cabe interpretar tal disposición en el sentido de que las legislaturas locales carecen de atribuciones para expedir leyes que regulen las relaciones de servicio público existentes entre los estados y sus respectivos empleados públicos, pretendiendo que estas facultades son privativas del Congreso Federal, si se toma en consideración que el artículo 123 constitucional establece para el Congreso de la Unión, en forma perfectamente diferenciada, dos tipos o clases de atribuciones: en el apartado A, la de expedir leyes sobre el trabajo que regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de manera general, en todo contrato de trabajo, conforme a las bases que enumera en las diversas fracciones de dicho apartado, y, en el apartado B, la de expedir leyes sobre el trabajo que regirán entre los Poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal, con sus trabajadores. En lo referente al primer grupo (relaciones laborales entre los obreros en general con sus patrones), el Congreso Federal no tiene restringida su facultad legislativa a ninguna entidad federativa en particular, por lo que sus respectivos ordenamientos tienen vigencia, ordinariamente, en toda la República, pero en lo que atañe al segundo (relación de servicio público entre los estados y sus empleados públicos), el referido Congreso de la Unión sí tiene una importante restricción, ya que teniendo facultades exclusivas únicamente para reglamentar las relaciones entre la Federación y Distrito Federal, por una parte, y sus empleados públicos, por la otra, queda fuera de sus atribuciones legislar sobre los vínculos de servicio público existentes entre los estados de la Federación y sus respectivos empleados, aspecto éste que compete a las correspondientes legislaturas estatales, de acuerdo con el principio establecido por el artículo 124 constitucional, en el sentido de que las facultades no concedidas expresamente a la Federación, se entienden reservadas a los estados. No cabe argüir, en contra de esta

conclusión, que cuando el apartado A del artículo 123 constitucional otorga facultades al Congreso Federal para legislar sobre las relaciones laborales derivadas de los contratos de trabajo, se entiende incluida también la facultad de legislar sobre las relaciones entre los estados y sus empleados públicos, porque ambos tipos de relaciones no se identifican entre sí, en virtud de que tienen naturaleza jurídica diversa, en lo que están de acuerdo tanto la doctrina como la jurisprudencia de esta Suprema Corte”.<sup>21</sup>

La segunda la restricción que se impone a las legislaturas de los Estados, sino en las disposiciones que les “autoriza” para legislar, sino con las disposiciones del apartado “B”. “TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION, FACULTAD DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA LEGISLAR EN MATERIA DE. El hecho de que el artículo 73, fracción X, de la Constitución disponga que "El Congreso tiene facultad: ... para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123", no da lugar a considerar que el Congreso tiene la exclusividad para legislar en materia del trabajo pues, lo que se desprende del texto de ese precepto, es que tal facultad se limita a la expedición de leyes que reglamenten lo dispuesto en el artículo 123 de la Carta Magna, el cual se constriñe a las relaciones laborales que se dan entre obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general a todo contrato de trabajo (apartado A) y las que existen entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores (apartado B), dejando intocado lo relativo a los trabajadores de los poderes de los estados, razón por la cual, es evidente que, en atención a lo dispuesto por el artículo 124 de la Constitución, tal facultad pertenece a los estados por no estar reservada a la Federación”<sup>22</sup>.

El problema no está en que se confunda la naturaleza jurídica de la relación de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, sino en “las garantías sociales” que en su favor consagra el apartado “B” del artículo 123 Constitucional, lo mismo que la interpretación de los tribunales de Amparo, conforme a las facultades que emanan de la jurisprudencia, ya reformando o adicionando tales facultades.

---

<sup>21</sup>Octava época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo: Y. Primera parte. p. 115

<sup>22</sup>Op cit. p. 116



La aplicación de las normas del trabajo burocrático, independientemente de las cuestiones de competencia, en donde se presenta el mayor problema tienen relación directa con lo dispuesto por las fracciones IX, X, XIII y XIV, del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

IX.- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación de su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley.

X.- Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera sistemática los derechos que este artículo les consagra.

XIII.- Los militares,... y los miembros de los cuerpos de seguridad Pública,...

XIV.- La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Además, de que la autoridad competente para conocer y resolver de los conflictos obrero-patronales, entre los organismos y empresas descentralizadas del Estado y Municipios "De conformidad con el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia número 1/96, la inclusión de los organismos descentralizados de carácter federal en el artículo 1º. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es inconstitucional. Luego entonces, la relación de laborales de los

organismos descentralizados existentes en el Estado de Querétaro y sus trabajadores, la competencia para resolver los conflictos de trabajo, le surte efectos a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado y conforme al apartado "A" del artículo 123 Constitucional.

Si tomamos en consideración que el artículo 72 de la Constitución Política del estado dispone: "ARTICULO 72.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo estará dotado de plena autonomía y será independiente de cualquier autoridad administrativa. Tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las dependencias administrativas estatales y municipales con los particulares. Tendrá la organización, jurisdicción y competencia que le atribuya la ley que apruebe la legislatura." De tal redacción, no le surte competencia a dicho tribunal para conocer y resolver de los conflictos que se presente en los trabajadores integrantes o miembros de los "llamados cuerpos de seguridad" estatal o municipal, la que actualmente viene sosteniendo para lo cual se apoya en la resolución a la contradicción de tesis 11/94, dictada por el pleno de la Corte, relacionada con la T/J. 24/95, con trascendencia tal, que no sólo amplía la competencia que el artículo 14 de la Ley del tribunal de los Contencioso Administrativo del estado, señala para dicho Tribunal, sino que de hecho modifica el precepto de la Constitución Local que se ha mencionado.

Para tal propósito la resolución de la contradicción de tesis, se apoya en una Ley y reglamento, cuyo ámbito de aplicación se determina para el Departamento del Distrito Federal, cuya regulación no puede incluirse para ninguno de la órganos del estado. Una cosa es que de conformidad a la fracción XIII, transcrita parcialmente líneas arriba, disponga que: se regularán por sus propias leyes, lo que por otra parte quedarían excluidos de la Ley Burocrática Estatal, pero la falta de una ley que regule su situación laboral, a efecto de no violar en su perjuicio las garantías que se contienen los artículos 14, 16 y 123, la autoridad competente para conocer y resolver dichos conflictos, sería La junta Local de conciliación y arbitraje del Estado, en ausencia de ley.

Por todo lo anterior, se hace necesario y urgente, una revisión formal y material de las "facultades del Congreso Local" en lo formal y material, desde considerarlo como la autoridad suprema del estado, aunque para ello sea necesario desmitificarlo de su doble papel y condición de autoridad y patrón.

Por lo extenso de las tesis, sólo se incluye la relativa a los organismos y empresas descentralizadas.

**COMPETENCIA LABORAL. SE SURTE EN FAVOR DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, CUANDO SE DEMANDA A DISTRIBUIDORA CONASUPO DEL NORTE, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE.**- De conformidad con el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia número 1/96, la inclusión de los organismos descentralizados de carácter federal en el artículo 1º. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es inconstitucional. Por tanto, como en el artículo único del Acuerdo del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de abril de mil novecientos ochenta y uno y en la relación de entidades paraestatales de la administración pública federal, se establece que Distribuidora Conasupo del Norte, S.A. de C.V. (Diconsa), es una empresa de participación estatal, supuesto condicionante para la aplicación de la citada jurisprudencia, debe considerarse que la competencia para conocer de los conflictos que se susciten entre este organismo y sus trabajadores corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en virtud de que la relación laboral queda comprendida dentro del apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, del artículo 123 constitucional.

2a. CLV/97.

Competencia 423/97.- Suscitada entre la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal y la Junta Especial Número Cuarenta y Dos de la Federal de Conciliación y Arbitraje en Torreón, Coahuila.- 31 de octubre de 1997.- Unanimidad de cuatro votos.- Ausente: Genaro David Góngora Pimentel.- Ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano.- Secretaria: Alejandra de León González.

Competencia 168/97.- Suscitada entre la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal y la Junta Especial Número Cuarenta y Dos de la Federal de Conciliación y Arbitraje en Torreón, Coahuila.- 30 de mayo de 1997.- Cinco votos.- Ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano.- Secretaria: Rocío Balderas Fernández.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, febrero de 1996, tesis P./J. 1/96, página 52, de rubro: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL."

ENERO DE 1998. PAGES. 419 Y 420.

COMPETENCIA LABORAL. EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE DEL ESTADO DE PUEBLA ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITEN ENTRE ALGUNO DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO Y SUS TRABAJADORES, CUALQUIERA QUE SEA LA CATEGORÍA DE ESTOS.- De conformidad en lo dispuesto en los artículo 1o., 2o. y 82, fracción I, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla, el Tribunal de Arbitraje de dicho Estado es competente para conocer y resolver las controversias que se susciten entre alguno de los órganos de gobierno de dicho Estado y sus trabajadores, cualquiera que sea su categoría, ya que la relación jurídica sustancial entre las partes litigantes deberá ser materia de dicho estudio que realice dicho tribunal en relación con lo fundado o infundado de la acción que haya ejercitado el actor, y no del relativo a la competencia.

2a. LVII/98.

Competencia 48/98.- Suscitada entre la Junta Especial Número Tres de la Local de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Puebla y el Tribunal de Arbitraje del Estado de Puebla.- 27 de marzo de 1998.- Cinco votos.- Ponente: Mariano Azuela Hütrón.- Secretario: Ernesto Martínez Andreu.

ABRIL DE 1998.- PAG. 243.

#### IV. 2

**REDEFINIR CONFORME A LA NATURALEZA DEL CONTRATO Y DEL SERVICIO, NO SOLO EN LO FORMAL SINO EL LO MATERIAL, PARA SER TRABAJADOR DE BASE O DE CONFIANZA, PERO SIN EXCLUIR A ESTOS ULTIMOS.**

Si ya no esta en tela de juicio, que la relación jurídica entre el estado y sus trabajadores, es de naturaleza laboral especial, bien podría aplicarse el criterio de la Ley federal del trabajo, excluyendo a los trabajadores de confianza del los convenios que al efecto se celebren entre las entidades y sus sindicatos, pero no excluirlos de la aplicación de la Ley. Si la naturaleza de la relación jurídico laboral, abandono la pretensión de querer regularlos conforme al derecho civil o administrativo, no reconociendo la posibilidad de regularlos conforme al derecho laboral ordinario, sino que se acepto que era una relación si generas y fue por ello las leyes burocráticas, considero que ya no se puede retardar la aplicación de la norma para los trabajadores de confianza.

Me parece que el problema se allanaría, si tan sólo se hiciera la diferencia entre trabajadores sindicalizados y de confianza siendo ambos de base, sin perjuicio que los trabajadores de confianza, pudieran como en la ley laboral ordinaria a su vez formar sus propios sindicatos, cuestión esta última que en la realidad descrita a la fecha es letra muerta, por las razones que no vendrían al caso explicar.

La actual clasificación de trabajadores de confianza en la Ley Burocrática vigente, debe ser profundamente analizada, no con el propósito de establecer que los trabajadores que no estén incluidos en dicha clasificación, sean considerados de base, sino con la finalidad de excluir de dicha clasificación, a los trabajadores cuya actividad depende de una concreta señalada por la ley, de la que se deriva su papel como funcionario y que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Actualmente las condiciones generales de trabajo, casi en su totalidad se aplican a quienes prestan un servicio en favor de las entidades estatales y municipales, incluyendo a organismos y empresas descentralizadas, así como a otros organismos e instituciones como de beneficencia, asociación civiles o instituciones de asistencia privada y hasta los funcionarios de elección popular, no obstante que estrictamente no sean trabajadores. La simulación y ficción, no sólo es privilegio de la relación de trabajo regulada por la ley ordinaria, sino también comprende las altas esferas gubernamentales, la inclusión de los trabajadores de confianza en la ley burocrática, realmente no implica un problema mayor. Si lo que se busca es no ampliar en su favor el derecho a la permanencia o estabilidad en el empleo, la que consagrada para los trabajadores de base, no necesariamente depende del patrón si no de la necesidad del propio trabajador por tener un ingreso.

Pienso que no hay que perder de vista, que de garantizar con claridad y transparencia la estabilidad en el empleo a los trabajadores, ya de base y de confianza, se esta garantizando que el estado y municipios cumplan su función, ya que los demás trabajadores, me refiero a los funcionarios ya de elección directa o designación, ambos, unos más que otros, saben que su "trabajo" es por tiempo determinado. Bueno y habría que ver, que en algunas entidades ya se habla de inamovilidad.

Para resolver el problema de los llamados trabajadores de base o de confianza, habría que analizar materialmente las condiciones de trabajo, con tal profundidad, que poco importe que se tenga que llegar a reconocer, que por el trabajo o actividad que desempeñen todos sean de confianza, pienso que más bien el problema, es más bien de forma y no de fondo. Esto es, en ocasiones como en el caso, nos empeñamos tanto pretender cumplir la norma, que no prevemos, que sería preferible, modificar la norma con la finalidad de regular la realidad que sería el fondo. El ser trabajador de base, tiene relación más directa a la clasificación de trabajador de planta o eventual, tiene que ver más con las condiciones del trabajo mismo y con el tiempo, lo mismo que el ser trabajador de confianza, con la única excepción de la vinculación del trabajador de confianza y a patrón. El que a unos se les reconozca el derecho a ser sindicalizados y a otros no, en nada debe de afectar su condición

de trabajadores, ya que tal derecho lo tienen los trabajadores de confianza en el derecho constitucional y lo regula el derecho ordinario y nada pasa.

La naturaleza del problema entre la denominación de trabajadores de base y trabajadores de confianza, formalmente tiene que ver, no tanto con la clasificación que se hace en el artículo 4º, de la Ley de los Trabajadores al Servicios del estado y Municipios, sino en la clasificación de respecto de los de confianza se describen en el 5º, del mismo ordenamiento, pero más en hecho de que en su último párrafo, excluya a los trabajadores de confianza del régimen de esta ley, pero insisto, el problema se zanjaría, si los que quedaran excluidos fueran los funcionarios, que los trabajadores de confianza fueran igualmente de base y sólo se les excluyeran de la aplicación de los convenios laborales. En su gran mayoría la dificultad se da, en razón de que se da el carácter de trabajadores de confianza a los funcionarios desde el primer nivel de los diversos poderes, ayuntamientos, empresas y organismos descentralizados, en otras palabras, sólo excluye al Gobernador, a los Presidentes municipales, a los Diputados y a los titulares del Tribunal Superior de Justicia, cuando en realidad se trata de funcionarios de elección popular y directa, así como a los designados por nombramiento.

A reserva de ampliar algunas observaciones respecto de los trabajadores funcionarios en el siguiente apartado, debe de excluirse como trabajadores de confianza, a quienes desempeñen funciones derivadas de la ley o del nombramiento. Así de esa manera, queda resuelto, el problema de la estabilidad en el empleo a quienes legal y moralmente no tiene derecho y además por otro lado sin mayores prejuicios, se amplía a quienes hacen posible la función del estado.

Igualmente a la fecha, La suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de una resolución del pleno, ha resuelto, que la sindicación única, que regula ley burocrática actual, viola la libertad sindical consagrada en el artículo 123 Constitucional, Apartado "B", Fracción X. La declaración de inconstitucionalidad, aclaro, no específicamente habla de nuestra legislación burocrática, sino de una norma de la misma naturaleza dada por la legislatura del Estado de Jalisco, en la que igualmente se habla como en nuestra legislación

de un sólo sindicato por dependencia o entidad. Como se puede consultar en el anexo 3, en los artículos 86, 87 y 88, se reconoce a los trabajadores de base el derecho de sindicalizarse libremente, pero tal derecho esta limitado a un sindicato para los trabajadores del Gobierno del estado, incluidos los de los Organismos y Empresas y uno en cada municipio, con sus empresas y organismos.



#### IV. 3

#### EL TRABAJADOR FUNCIONARIO.

Sin prejuicios, hoy debemos acuñar en la legislación el término de “trabajador funcionario” como decimos los abogados para todos los efectos legales a que haya lugar. Esto me recuerda, como cuando se decía que era indigno, que los maestros universitarios formaran un sindicato, que eso quedaba para los obreros, no para los profesionistas. Espero que ahora no se diga o se pretenda seguir manteniendo criterios que no corresponden a los tiempos actuales. En efecto, hay en las normas conforme a las cuales se realiza la función pública estatal o municipal, actividades que materialmente no pueden realizar los titulares de los poderes y ayuntamientos y tales funciones deben ser realizadas por aquellas personas a quienes el Gobernador llama como sus más cercanos colaboradores a desempeñarse como titulares de las entidades de la administración, a quienes los titulares incorporan al trabajo de la administración pública, para los cual la Ley Orgánica de la administración Pública establece y delegan funciones, los Presidentes Municipales, Diputados etc., al igual incorporan a personas para que presten un servicio, servicios por el cual por disposición expresa del artículo 5 Constitucional, presupuestos de egresos, etc., reciben un salario o sueldo.

Hay trabajadores que por disposiciones de ciertas leyes, tendrán que necesariamente realizar tal o cual acto, como por ejemplo: en la Ley Orgánica de la administración Pública “ARTICULO 4.- I.- Secretaría Particular; II.- Secretaría Privada; III.- Secretaría Técnica; IV.- Coordinación de planeación para el Desarrollo; V.- Coordinación de Asesores; VI.- Coordinación de Relaciones Públicas; VII.- Coordinación de Comunicación Social; VIII.- Coordinación de Salud en el Estado y IX.- Las demás a las que se les atribuya tal especialidad en esta Ley, los reglamentos o acuerdos administrativos.”

Otro ejemplo, lo tenemos en el artículo 20, del mismo ordenamiento, referente a los Titulares de las Secretarías del Ejecutivo: Secretaría General de Gobierno; Secretaría de

Planeación y Finanzas; Secretaría de la Contraloría; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría de Desarrollo Agropecuario; Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología; Secretaría de educación; Secretaría del Trabajo; Secretaría de Turismo; Secretaría de Salud; Oficial Mayor; Procurador General de Justicia y diversos más, cuya actuación y funciones quedan expresamente determinadas por las leyes, además de todos los que en cada una de las dependencias tendrían tal carácter, tales trabajadores nunca podrán ser considerados como trabajadores de confianza, sino funcionarios.

Por la razón que sean, las condiciones actuales ya no son como hace cincuenta o más años, pasamos de un estado de derecho a un estado social de derecho, lo que ha ocasionado que el nivel de funcionarios ahora sea más amplio, la población se ha incrementado considerablemente y la sociedad demanda mayor atención. Esto ha generado que se modifique estructuralmente el estado y municipios, provocando cada día una mayor planta de trabajadores, que el concepto de funcionario, ya no sólo se da a los titulares de algunas dependencias de las diversas entidades públicas, sino a toda persona que realice una función determinada y establecida en la ley, por lo cual se propone el término de trabajador funcionario, para referirnos a quienes desempeñan incluso funciones de autoridad, actuando en ocasiones como representantes de órganos del Estado, sin que necesariamente tal función dependa de una elección popular, como es el caso de la mayor parte de los trabajadores denominados de confianza en el precepto anteriormente citado. La naturaleza de la función y no el nombre lo debe definir.

Igualmente, para esta clasificación de funcionario o trabajador funcionario, trabajador de base o de confianza, se utiliza el término de servidor público, sobre todo en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dado que el artículo 2, de dicho ordenamiento dispone: "2.- Son sujetos de esta ley, toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Municipal, en sus Organismos auxiliares y Fideicomisos, y en los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto que le dio origen. También quedan sujetos a esta Ley, aquellas personas que manejen o administren recursos estatales, municipales, concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con sus Municipios, y aquellos que en los

términos de esta ley, se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y construcción de obras públicas, así como prestación de servicios relacionados con éstas, que deriven de los actos o contratos que se realicen con cargo a dichos recursos.”

No es que se este en contra de que haya un ley, que regule la responsabilidad en que se puede incurrir el trabajador en la prestación del servicio, lo que es de llamar la atención que para unos casos no se les hace **objeto** de aplicación de la norma que regula la prestación de un servicio y para otros efectos si son **sujetos** de responsabilidad.

La denominación de funcionario, como trabajador funcionario si se quiere sólo se utiliza para llamar la atención, de la enorme contradicción que existe en la clasificación de trabajador de base y de confianza, cuando que para ambos -excluidos los funcionarios independientemente de su nivel- debe garantizarse la estabilidad en el empleo.

No se trata de discutir que la naturaleza jurídica de la relación de trabajo, entre el estado y funcionarios, sea de diversa a los demás trabajadores, sino se sabe que lo origina el que el funcionario de momento de encuentre involucrado en la administración pública, sabe perfectamente, que tal actividad o trabajo será temporal, que para él, la permanencia en el mejor de los casos se puede lograr, pero se sabe perfectamente que no tiene derecho a la estabilidad en el empleo, lo que significa que en caso de despido o cese, no tiene derecho a demandar la indemnización o reinstalación, dado que su trabajo no es de planta sino eventual. No perdamos de vista, que aunque no se quiera reconocer algunas instituciones del derecho burocrático, tienen su fuente en la Ley federal del trabajo y aunque en principio, expresamente tal derecho, no se establece sólo para los trabajadores de planta, la interpretación armónica de los artículos 24, 25, 31, 35, 39, 160 y demás relativos, llevan a la convicción, que los eventuales, aunque pueden demandar la una o lo otro, se puede concluir que no tiene derecho, atento a que la naturaleza de su contrato no se lo genera. Tampoco se puede considerar que sea un acto de gratitud del estado el que reciba el salario y se apliquen las normas de seguridad social, esa es la mínima garantía que pueda tener, lo mismo que

horario de trabajo, días de descanso, vacaciones y demás prestaciones derivadas de su trabajo.

El trabajador funcionario, además de saber de la eventualidad del trabajo o función a la que ha sido llamado, ha sido invitado en razón de que se le considera capaz de poder realizar el trabajo a desarrollar e incluso llegar a tener que representar a algún órgano del Estado, sin que dicha responsabilidad derive de uno de los llamados de elección popular, se sabe perfectamente que debe interiorizarse o posesionarse con la función que va a desempeñar hasta cierto tiempo en el mejor de los casos, entonces en ese sentido será un trabajador por tiempo determinado e igualmente sabe que es eventual, dado que la eventualidad depende del tiempo o de la obra.

Sin embargo, no obstante que directamente el problema podría no estar en la permanencia o estabilidad en el empleo del funcionario, al estar incluido como trabajador de confianza sin serlo, quizás influya para que el estado, en ocasiones representado por tales funcionarios, se resistan a que se considere a los trabajadores de confianza como trabajadores de base.

#### IV. 4

### LA EXCLUSIÓN DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

Ya anteriormente me he venido refiriendo a la exclusión de los trabajadores de confianza. Por tener efectos significativos la exclusión de la categoría como trabajadores de confianza a los llamados funcionarios, pudiera tal vez, resolver el problema fundamental que radica en lo que se ha denominado: la estabilidad en el empleo. Como respecto de tal cuestión los colegiados y la corte a reiterado el criterio "Los trabajadores al servicio de las entidades federativas están excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo; por tal razón, no pueden validamente demandar prestaciones derivadas de ese derecho con motivo del cese, como son la indemnización y la reinstalación en el empleo, porque derivan de un derecho que la Constitución y la ley no les confieren.

Ahora cuando menos los Tribunales de Conciliación y Arbitraje, al promoverse la demanda le dan el trámite correspondiente, pero igual, de acuerdo a los citados criterios los tribunales pueden hacer valer de oficios, la falta de acción y de derecho.

La exclusión, así como el negar acción y derecho a los trabajadores en los términos anotados, viene generando una inconformidad y malestar el sector afectado. Pienso que lo más efectivo es seguir insistiendo para lograr destrabar la polémica de los trabajadores de confianza para ser considerados como de base, que se modifiquen los criterios que cada vez se reiteran con más fuerza. Para ello voy a tratar mi punto de vista en lo general, respecto a la estabilidad en el empleo.

### LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO

El derecho que se concede a los trabajadores que sean despedidos injustificadamente de su trabajo, se expresa en el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo. Dicho derecho consiste en que el trabajador podrá optar a su elección, a que se le reinstale en el trabajo que

desempeñaba, o que se le indemnice con el importe de tres meses de salario. Como por el momento nos interesa hablar sobre la estabilidad en el empleo, nos referiremos sólo al primer supuesto, y así tenemos que cuando éstos optan por la reinstalación, el artículo siguiente al en el que se consagra ese derecho, establece en beneficio del patrón, la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de las indemnizaciones que se determinan en el artículo 50 de la Ley Federal del Trabajo, en los siguientes casos: a) Cuando se trate de trabajadores que tengan una antigüedad menor de un año; b) Si se comprueba ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje que el trabajador, por razón del trabajo que desempeña o por las características de sus labores, está en contacto directo y permanente con él y la Junta estima, tomando en consideración las circunstancias del caso, que no es posible el desarrollo normal de la relación de trabajo; c) En los casos de los trabajadores de confianza; d) En el servicio doméstico; y e) En los casos de los trabajadores eventuales.

Por otra parte, la propia Ley Federal del Trabajo en los artículos 182 al 186, establece las condiciones especiales bajo las cuales se regirá la relación de trabajo, así como por la generales de la propia ley, en cuanto no las contraríen.

Tales condiciones son del tenor siguiente: a) garantizar las mismas condiciones de trabajos semejantes; b) quedar excluidos del sindicato de los trabajadores, c) no serán tenidos en cuenta en los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría en los casos de huelga; d) no podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integren de conformidad a las disposiciones de la Ley; e) Las condiciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo, se extenderán a los trabajadores de confianza, salvo disposición expresa en contrario; f) El patrón le podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza, aún cuando no coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 47; g) el trabajador podrá optar y ejercitar las acciones que se contienen en el artículo 48 de la propia ley, esto es, optar por la indemnización constitucional o por la reinstalación. En caso a que se refieren los dos últimos incisos que corresponden al artículo 185, si el trabajador de confianza hubiese sido

promovido de un puesto de planta, volverá a él, salvo que exista causa justificada para su separación.

Pensemos que se continuó con el juicio, que finalmente el laudo, resolución con la que se concluye el procedimiento laboral, fue en favor del trabajador y que se condena al patrón a reinstalar al trabajador actor en su trabajo, bajo las mismas condiciones y términos en que lo venía haciendo y al pago de los salarios caídos, se notifica al patrón de que tiene el término de setenta y dos horas siguientes a la notificación, para que voluntariamente cumpla con los términos del laudo, que el patrón es omiso y no cumple. El trabajador actor, denuncia el incumplimiento y solicita la ejecución forzosa tanto de la reinstalación y pago de los salarios caídos; para que quede constancia y certeza el patrón y sólo por lo que respecta a la reinstalación, como excepción se le notifica con anticipación, cuando menos de veinticuatro horas hábiles, se le fecha y hora en que se llevará a efecto la reinstalación, lo anterior en aplicación de lo dispuesto por el artículo 947 de la Ley Federal del Trabajo, que dispone: Si el patrón se negare a someter sus diferencias al arbitraje o aceptar el laudo dictado por la Junta: a) Dará por terminada la relación de trabajo; b) condenará a indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario; c) Procederá a fijar la responsabilidad que le resulte al patrón del conflicto, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 50, fracciones I y II; y d) Además condenará al pago de los salarios vencidos, expresión de los mismos alcances al de caídos desde la fecha en que dejaron de pagarlos hasta que se paguen las indemnizaciones, así como el pago de la prima de antigüedad, en los términos del artículo 162.

Las disposiciones contenidas en este artículo no son aplicables en los casos de las acciones consignadas en el artículo 123, fracción XXII, apartado "A" de la Constitución.

La parte del precepto Constitucional del párrafo anterior dice: " El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato o por haber tomado parte en un huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el

contrato mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario cuando el trabajador se retire del servicio por faltas de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratos provengas de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.

La última parte por el momento no nos interesa, sólo mencionamos que es el marco Constitucional a que se refiere el artículo 51 de la propia Ley Federal del Trabajo.

De lo hasta aquí tratado, podemos concluir que no hay estabilidad en el empleo, que mediante el pago de las indemnizaciones y sanciones derivadas de la negativa del patrón de reponer al trabajador, lo eximen de la obligación de reinstalarlo, aún en los casos a que se refiere la primera parte del precepto Constitucional precitado.

Bien, después de haber expuesto algunas ideas de lo que sucede en el derecho laboral ordinario, el problema es mayor al referir dicha figura al Derecho Burocrático, más grave se torna cuando se trata de un cede injustificado, ya no de estado como patrón, sino del estado como autoridad, sobre todo si consideramos que la estabilidad en el empleo, es una idea que tiene su sustento en una garantía social, siempre y cuando no se incurra en una falta que genere como consecuencia la separación. El hecho que los trabajadores de confianza al servicio del estado, queden excluidos de la norma y ninguna ley regule la prestación de sus, produce que se les deje en total y absoluto estado de indefensión, lo que se traduce, no sólo en una violación de derechos individuales y familiares, es no un problema jurídico, sino un problema de carácter político que además encarna de una injusticia grave en contra de la dignidad humana y por ello en una violación a los derechos humanos y sociales, contrario al expresado como cuando al justificar la existencia de la norma, se dice: “Que son los brazos y el rostro de la función pública”, “teniendo como bases mínimas las establecidas en el Artículo 123 Constitucional... protección al salario, estabilidad en el empleo, “Debiendo de reglamentar con claridad en beneficio de los trabajadores al servicio de los estados y Municipios”, se ha dicho que como criterio firme la corte sostiene, que no es



inconstitucional, el que la exposición de motivos no se refleje en la norma, no la hace inconstitucional, formal y legalmente podemos estar de acuerdo, pero eso no hace justa la injusticia.

La estabilidad en empleo, no significa inamovilidad, sino es la forma de garantizar el derecho al trabajo. Sólo para fundamentar las observaciones se hace cita textual de algunas tesis relativas al problema aquí expuesto.

**TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LA FALTA DE ACCIÓN PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL CON MOTIVO DEL CESE PUEDE INVOCARSE DE OFICIO POR EL TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.**- Los trabajadores al servicio de las entidades federativas están excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo; por tal razón, no pueden validamente demandar prestaciones derivadas de ese derecho con motivo del cese, como son la indemnización y la reinstalación en el empleo, porque derivan de un derecho que la Constitución y la ley no les confieren. Por tanto, la circunstancia que se haya tenido por contestada la demanda en sentido afirmativo, no implica que el tribunal de conciliación correspondiente esté impedido para analizar la procedencia de la acción; por el contrario, está obligado a realizar el estudio de la misma en observancia de la jurisprudencia visible con el número 20, en la página 31 de la Segunda Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917 - 1988, de rubro: "ACCIÓN, NECESIDAD DE SATISFACER LOS PRESUPUESTOS DE LA.", la cual, conforme al artículo 192 de la Ley de Amparo, debe acatar.

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CIRCUITO.**  
X. 1º34 L.

Amparo directo 1202/96.- Cristóbal Santiago Flores.- 10 de abril de 1997.- Unanimidad de votos.- Ponente: Leonardo Rodríguez Bastar.- Secretaria: María Dolores Olarte Ruvalcaba.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo V, Materia del Trabajo, tesis 580, página 382, de rubro: "LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. NO ESTÁN PROTEGIDOS EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO Y, POR TANTO, CARECEN DE ACCIÓN PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL CON MOTIVO DEL CESE,".

ENERO DE 1998, página 1188.

#### IV. 5

### EL ESTADO PATRÓN, FRENTE A SUS TRABAJADORES, UNA NUEVA RELACIÓN.

Si hay formas de acreditar que el Estado fue invención del hombre, si hoy se acepta que el estado tiene una relación de trabajos con quienes le prestan un servicio y hacen posible que el estado cumpla con su función, que aunque sui generis, el Estado reconoce su condición de patrón, si durante el desarrollo del siglo que esta por terminar la idea del estado de derecho clásico, individualista y liberal, a evolucionado a lo que se ha llamado "Estado Social de derecho, con el objeto de adoptar las estructuras jurídicas y políticas a las nuevas necesidades del desarrollo técnico, social, económico, político y cultural, pretendiendo la superación de las deficiencias del individualismo clásico liberal, porque no pensar seriamente en lo que se viene pregonando como "la reforma del estado", porque no pensar en como podemos desentrañar o descubrir el misterio del estado.

Será necesario para ver que pasa revisar la distribución y el control de los poderes, seguir sometiendo la administración pública a la ley, el cuestionar los órganos de representación soberana, la función del ejecutivo y los sistemas de administración de justicia, impulsar más instrumentos de control para la administración pública, el respeto a los derecho humanos, o es que nuestra condición actual es el resultado de la globalización o de nuestra condición cultural, dar respuestas a las cuestiones anteriormente formuladas, es un problema no fácil de resolver ni tarea de unos cuantos, pienso que es necesario una revisión y reflexión de lo que han sido los últimos treinta años, tomar conciencia de que así como somos parte del problema somos parte de la solución, si bien es cierto que ver las cosas diferentes sería una utopía, también es cierto que sería una ilusión no un ideal, seguir pensando que la responsabilidad es de otros y no nuestra.

Cómo poder incidir para que las normas del derecho burocrático, regulen realmente una relación jurídico-laboral, que actualmente ya no esta en discusión. Cómo destrabar, el que se siga excluyendo a los trabajadores de confianza de la aplicación de la norma, cuando

en realidad en esa clasificación como lo hemos planteado, se involucra a quienes desempeñan el papel de funcionarios e incluso representantes de algunas entidades del estado. Cómo atendiendo a los criterios que reiteradamente a sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que los trabajadores de los organismos y empresas descentralizadas del estado y municipios, deben regular su relación de trabajo por el apartado "A", del Artículo 123 Constitucional. Cómo finalmente se puede lograr que efectivamente se garantice para los trabajadores del Estado el Derecho al Trabajo, sino no se hace realidad en que se cumpla con la Estabilidad en el Empleo.

La solución a las cuestiones anteriormente planteadas, sólo tiene dos soluciones posibles. La primera, depende de las condiciones generales de trabajo y de su relación entre el estado y trabajadores, dado que la ley, es una norma en la que se contienen los mínimos y máximos conforme a los cuales se habrá de regular la relación de trabajo, en los convenios laborales se pueden establecer mejores condiciones de trabajo, en las que se puedan resolver sin modificar la ley, quienes realmente son trabajadores de confianza, quienes son funcionarios, otorgar a los primeros los derechos que se derivan de la ley y excluirlos de los convenios laborales en cuanto a las condiciones de trabajo y que los funcionarios queden en su caso excluidos de la ley y sólo garantizar el derecho a la percepción de su salario y las normas de seguridad social.

La segunda, depende necesariamente de las entidades del Estado involucradas, esto es: el Poder Legislativo y el poder Ejecutivo, en atención a que sabiendo los problemas de la aplicación de la norma, las facultades que al efecto se establecen en la Constitución Federal, la condición del Estado de Querétaro de ser libre y soberano en cuanto a su régimen interior, reconociendo que en la primera se deposita la soberanía del Estado, dar una ley en donde con claridad y transparencia, sin simulaciones, se regulen conforme a la realidad la relación de trabajo con sus servidores. El Estado, en su condición de patrón y sin menoscabo de sus atributos y facultades, del análisis de la norma vigente y su confrontación con la norma constitucional, puede validamente concluir, que en algunos rubros la Ley de los Trabajadores al Servicios del Estado y Municipios, ya esta superada, que ya no es actual, que cuando la norma no corresponde a la realidad que pretende regular, resulta obsoleta.

El Estado, tiene el deber y responsabilidad histórica de responder a los ciudadanos, creando normas conforme a las cuales se pueda garantizar condiciones dignas de convivencia e interpelación, pero con sus trabajadores, quienes no pierden su condición de ciudadanos y sin que el Estado pierda su condición de autoridad, tiene además el compromiso de garantizar el derecho al trabajo, conforme a normas que no den lugar a dudas o confusiones.

Es importante reconocer que el Estado en su condición de patrón, no se puede equiparar a la que tienen los particulares, que no produce bienes, que los servicios que presta, no es con el ánimo de lucro, que no obtiene plusvalía y en consecuencia no tiene utilidades, pero eso no significa, que no pueda establecer condiciones laborales diferentes a las que actualmente se tienen, sobre todo, cuando en la realidad los aspectos que generan problemas de relación, no tienen un costo mayor al que actualmente realiza.

Los servicios públicos y la función del estado nunca será una actividad rentable, pero eso no significa, que por no ser productiva no genere riqueza, la plusvalía que se genera por sus trabajadores, se traslada a quienes reciben el servicio y no precisamente que dicha plusvalía pueda ser cuantificada, pero la mejor atención en la demanda de servicios produce un efecto de reconocimiento en favor del estado.

Es ya tiempo en que el Estado, en su situación de patrón sui generis vayan perfilando las condiciones de una nueva relación con sus trabajadores, sobre todo en aquellos aspecto sobre los cuales se ha venido insistiendo. No se trata de que necesariamente en esa nueva actitud, tengan que involucrar los fondos públicos, la dignidad, no se compra o se paga con dinero. La existencia de una norma que responda a los tiempos actuales, será aquella en la que no exista posibilidad de encubrir a quienes no son trabajadores, que no escatime derechos a quienes los tienen, que definan con claridad las condiciones de trabajo, que no será otra cosa más que no atribuir la condición de un trabajador de confianza a quien no lo es, que los organismos y empresas descentralizadas, ya del Estado o Municipios y sus

trabajadores, se regulen por la ley que les es aplicable, que para quienes son trabajadores se garantice la estabilidad en el empleo, que no significa inamovilidad ni patente de impunidad.

Las sugerencias de la urgente reforma de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios, estimo que ya están dadas, no son reclamos recientes, cuando menos en el estado se han dado con la vigente tres leyes. En las tres han permanecido intocados los problemas aquí expuesto, en cada una de ellas se han realizados algunas modificaciones, pero ninguna ha resuelto el problema de la exclusión, negando a quienes son trabajadores, por el sólo hecho de estar considerados como de confianza, del derecho consagrado por el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos. “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia...”. Nuestra legislación actual, viene arrastrando viejos vicios, los que sin duda se encubren en un supuesto sometimiento a la legalidad y respeto a la Ley Suprema, en la que se contiene la voluntad del pueblo al que finalmente se le atribuya ser el titular de origen, cuando por otra parte, es en cumplimiento a tal idea, sobre la cual se debe enfrentar el Estado en su condición de patrón y definir una nueva relación de trabajo, de no hacer, las instituciones como en antiguo, serán sustituidas por otras que respondan a la actualidad cambiante, enfrentando al pueblo en armas en contra de los viejos mitos que se niegan a morir.

## CONCLUSIONES

No resulta fácil a quien se ha involucrado en el estudio del marco jurídico Federal y Local, para intentar el análisis constitucional de un acto legislativo, formular conclusiones, es tanto como agotar la posibilidad de continuar la reflexión sobre una verdad que no es absoluta. Al hacerlo, lo hago sólo para cumplir con el requisito metodológico, sobre un tema que ha sido la inquietud de casi diez años, inquietud, que no se agota, ya que al verme involucrado con las normas del derecho burocrático desde una retrospectiva histórica, sembró en mi inquietudes diferentes y nuevas opciones de trabajo.

PRIMERA.- La ambigüedad de las normas Constitucionales tanto Federal y Local, respecto a las facultades del Congreso Local, sobre todo en la Legislación Burocrática aprobadas en 1954 y 1973, analizadas en un sentido amplio los Congresos Locales si tenían facultades, dados que de conformidad al artículo 124 de la Constitución Federal, las facultades que expresamente no están concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. En ese sentido, al no existir facultades expresas en favor de funcionarios federales, la Legislatura Local, se puede afirmar que el acto legislativo es constitucional. Además por lo que respecta a la primera, el artículo 2º. de la Ley Federal del Trabajo de 1931, disponía: Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio Civil que se expidan, aunque se trata de una ley federal, tendría mayor jerarquía la norma constitucional ya indicada.

SEGUNDA.- Si se ve el problema con un criterio estricto, el hecho que se entiendan reservados a los estados, conforme al artículo 30 de la constitución Local, que reproduce el sentido del 124, esto es: "ART. 30.- Los Poderes Públicos del Estado sólo podrán hacer aquello para lo que estén facultades por las leyes." No existiendo en el artículo 63 de la propia Constitución Local, facultades para legislar expresamente serie tal acto inconstitucional, sin embargo, de una interpretación armónica de las fracciones XX, XXII, XXVIII y XLII, en relación a los artículos 26, 27 y 26, el acto sería constitucional, más aún si se considera la observación de la última parte de la conclusión anterior.

TERCERA.- En el caso de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios, aprobada por la Legislatura Local, en diecisiete de julio de 1987, atento a que para esa fecha la Fracción VI, del artículo 116 Constitucional, faculta expresamente a las Legislaturas de los Estados para que expidan las leyes conforme a las cuales se regulará la relaciones de trabajo entre el estado y sus trabajadores y el párrafo último de la fracción VIII, del artículo 115, referente al municipio establece su extensión en los mismos términos.

CUARTA.- Hoy, en diversas tesis y ejecutorias los Tribunales de Circuitos, Cuarta y la Segunda Sala y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han venido reiterando el criterio sobre la inconstitucionales de las Legislaciones Burocráticas, en lo referente a los organismos y empresas descentralizadas del Estado y Municipios, determinando que las relaciones entre dichos organismos y sus trabajadores, deberán regularse por el Apartado "A", del Artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria.

QUINTA.- En el mismo sentido que la conclusión anterior, sólo que con respecto al derecho a la libre sindicación, en atención a que las Leyes Burocráticas, al limitado a la existencia de un Sindicato para los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Uno para cada Municipio, hoy esa limitación se ha considerado como inconstitucional.

SEXTA.- Al hacer extensiva la categoría de trabajadores de confianza, a personas a quienes formal y materialmente se desempeñan como funcionarios independientemente del nivel y cuya actividad y jerarquía determinan las leyes, se traduce en un grave perjuicio para los primeros, ya que debe ser a los funcionarios a quienes se debe de excluir de la aplicación de la norma burocrática, y en todo caso excluir a los de confianza de los beneficios de los convenios laborales, pero no de la Ley.

SEPTIMA.- En relación a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estados y Municipios, atento a las condiciones actuales y a la declaración de inconstitucionales de algunos de su preceptos y los reclamos no satisfechos, promover la difusión de tales cuestiones, como forma de incidir en la reforma o adecuación de la norma.

## BIBLIOGRAFÍA

- CUEVA, Mario de la. *TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN*. México, PORRÚA, 1982.
- ENGELS, Federico. *EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO*. EDICIONES CULTURA POPULAR, 1979.
- MUÑOZ, Ramón Roberto. *DERECHO DEL TRABAJO. TOMO I Y II*. México, PORRÚA. 1983.
- TEJA, Sabre Alfonso. *LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931*. México, BOTAS, 1932.
- TENA, Ramírez Felipe. *LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO 1908-1983*. México, PORRÚA. 12ª EDICIÓN, 1983.
- TRUEBA, Urbina Alberto. *DERECHO SOCIAL MEXICANO*. México, PORRÚA, 1978.
- TRUEBA, Urbina Alberto. *LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970. REFORMA PROCESAL* 51ª EDICIÓN. México, PORRÚA, 1984.
- TRUEBA, Urbina Alberto. *LEY FEDERAL DEL TRABAJO REFORMADA Y ADICIONADA*. 38ª EDICIÓN, PORRÚA, 1963.
- TRUEBA, Urbina Alberto. *TRATADO TEORICO PRACTICO DE DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO*. México, PORRÚA, 1965.
- LEY DEL TRABAJO DEL ESTADO DE QUERETARO ARTEAGA. 1922
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERETARO ARTEAGA. 1917.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERETARO ARTEAGA. 1984.
- CONSTITUCIÓN POLITICA DEL ESTADO DE QUERETARO ARTEAGA. 1997.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 1983.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA TOMO I Y II. DECIMOSEGUNDA EDICIÓN. México. PORRÚA 1998.
- DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE QUERETARO 1916-1917. REEDICIÓN CONMEMORATIVA DEL SETENTA ANIVERSARIO, TOMO I Y II. 1987.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.
- PERIÓDICO "LA SOMBRA DE ARTEAGA"
- REFORMAS CONSTITUCIONALES
- NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO*. EDICIONES ANDRADE, 1970.



## INDICE DE EXPOSICION

INTRODUCCION:.....	2
--------------------	---

### CAPITULO PRIMERO

#### CONDICIONAMIENTOS HISTORICOS Y ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES RESPECTO A LAS FACULTADES PARA LEGISLAR

I.1	
... Y ESA INSTITUCION NACIO. SE INVENTO EL ESTADO.....	6
I. 2	
... PERO LOS VIEJOS MITOS, SE NIEGAN A MORIR.....	16
I. 3	
... GENESIS DEL ARTICULO 123, EN EL DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONSTITUYENTE DE 1916-1917.....	20
I. 4	
... FACULTADES PARA LEGISLAR EN MATERIA LABORAL, CONSTITUCIONES DE 1857 Y 1917.....	24

### CAPITULO SEGUNDO

#### EL CONGRESO LOCAL. SU FACULTAD PARA LEGISLAR EN MATERIA DEL TRABAJO

II. 1.	
EL MARCO JURIDICO EN LA CONSTITUCIONAL FEDERAL.....	29
II. 2	
EL MARCO JURIDICO EN LA CONSTITUCION LOCAL.....	34
II. 3	
EL MARCO JURIDICO EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.....	37

### CAPITULO III

#### LEGISLACION LABORAL BUROCRATICA EN QUERETARO

##### III. 1

DEL SERVICIO CIVIL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES Y DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE QUERETARO. 1954.....39

##### III. 2

LEY QUE NORMA EL ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES, DE LOS AYUNTAMIENTOS, DE LAS EMPRESAS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE QUERETARO. 1973.....47

##### III.3

LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y MUNICIPIOS. 1987.....51

### CAPITULO IV

#### PROPUESTAS

##### IV. 1

LO FORMAL Y LO MATERIAL, REPLANTEAR LA FACULTAD DEL CONGRESO LOCAL PARA LEGISLAR EN MATERIA LABORAL EN TRATANDOSE DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO Y MUNICIPIOS.....61

##### IV. 2

REDEFINIR CONFORME A LA NATURALEZA DEL CONTRATO Y DEL SERVICIO, NO SOLO EN LO FORMAL SINO EL LO MATERIAL, PARA SER TRABAJADOR DE BASE O DE CONFIANZA.....68

##### IV. 3

EL TRABAJADOR FUNCIONARIO.....72

##### IV. 4

LA EXCLUSION DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.....76

##### IV. 5

EL ESTADO PATRON, FRENTE A SUS TRABAJADORES, UNA NUEVA RELACION.....81

CONCLUSIONES.....85

BIBLIOGRAFIA.....87

**INDICE DE EXPOSICION.....88**

**ANEXO 1. LEY NUMERO 69 DEL SERVICIO CIVIL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES Y AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE QUERETARO.....1 A 25**

**ANEXO 2. LEY QUE NORMA EL ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES, DE LOS AYUNTAMIENTOS, DE LAS EMPRESAS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE QUERETARO. .... 1 A 34**

**ANEXO 3. LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y MUNICIPIOS ..... 1 A 43**

**ANEXO 4. GENESIS DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL EN EL DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONSTITUYENTE DE QUERETARO 1916-1917 ..... 1 A 28**