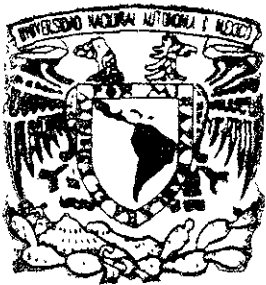


879309 46
29



UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE



Facultad de Derecho con Estudios Incorporados a la
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Clave : 879309.

INEFICACIA DEL DERECHO LABORAL BUROCRÁTICO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

Elvia Leticia Rodríguez Lara

Asesor : LIC. RAUL RODRIGUEZ GARCIA

CELAYA, GTO.

MARZO DE 1999.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

272315



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS:

Por permitirme formar parte de este mundo y vivir este momento.

A MIS PADRES:

Por su eterno apoyo, su ejemplo de amor y superación.

A MIS HERMANOS:

José Luis, Conchis, Mario, Mauricio y Sergio.

Por ser siempre un modelo a seguir, aunque lo duden.

A MIS SOBRINOS:

Por permitirme recordar la increíble experiencia de ser niño.

A MI ASESOR:

Lic. Raúl Rodríguez García.

Por su gran colaboración en la realización de este trabajo.

INDICE.

INDICE GENERAL.

Pág.

INTRODUCCION.

CAPITULO. I. - EL ESTADO.

1.1.- Naturaleza jurídica del Estado.....	1.
1.2.- Concepto de Estado.....	7.
1.3.- Elementos constitutivos del Estado.....	13.
1.4.- Organización del Estado.....	20.
1.5.- La función del Estado.....	33.

CAPITULO II. - EL MUNICIPIO EN MEXICO.

2.1.- Origen y evolución del municipio mexicano.....	40.
2.2.- El municipio en la Constitución de Querétaro.....	46.
2.3.- El estatuto municipal en nuestro país.....	54.
2.4.- Base constitucional de los trabajadores al servicio del Estado..	65.

CAPITULO III. - LA RELACION DE TRABAJO EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

3.1.- Importancia, alcance y normas del derecho del trabajo.....	67.
3.2.- Concepto jurídico laboral del trabajador.....	75.
3.3.- Naturaleza jurídica de la relación de trabajo.....	79.
3.4.- Consideraciones sobre los trabajadores de confianza.....	85.

CAPITULO IV.- LOS SERVIDORES PUBLICOS Y SU REGIMEN JURIDICO LABORAL.

4.1.- Justificación jurídica de la relación laboral de los servidores públicos.....	91.
4.2.- Los servidores públicos de confianza y su diferencia con los trabajadores en general.....	103.
4.3.- Los trabajadores del Estado y los municipios.....	106.
4.4.- Necesidad de reformar la ley del trabajo de los servidores públicos del Estado y los municipios.....	113.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION.

INTRODUCCION.

El derecho en nuestra sociedad actúa siempre y en forma constante en la vida de los hombres, a veces poco perceptible, más sin embargo ahí se encuentra siempre.

Así el derecho del trabajo, lo encontramos, ya sea contemplado desde el punto de vista individual o colectivo, como protector del hombre que trabaja.

Pero en ocasiones esta protección considerada es sumamente general y abstracta, por ello es necesario profundizar en el campo teleológico del derecho laboral para llegar a conocer sus finalidades inmediatas.

De tal forma, y como todo derecho que tiene como fin, el de proteger a los débiles, por cuanto tienden a mantener el equilibrio necesario que es consecuencia de la justicia que lo inspira. Así nace el derecho laboral, como un derecho de lucha, protector de la clase trabajadora, que busca, la estabilidad económica del trabajador, la seguridad de su empleo y el respeto de sus derechos.

Por lo tanto en el desarrollo de este trabajo se analizara el régimen laboral burocrático de los servidores públicos de nuestro Estado de Guanajuato, dentro del cual se hará alusión a la ineficacia e inseguridad laboral dentro del cual están inmersos, proponiendo ciertos derechos a estos servidores, como una estabilidad en el empleo y en el caso de los servidores públicos de confianza, que no se limiten injustificadamente sus

derechos, por el simple hecho de estar contemplados en el supuesto que previene el artículo 9°. De la Ley Federal del Trabajo

Una de las grandes ventajas que posee el derecho del trabajo es que por ser tan controvertido, se pueden dar infinidad de opiniones, todas diferentes sobre un mismo tema, dicho lo cual se deja abierta, la posibilidad de la sana crítica del lector en relación con el presente trabajo.

CAPITULO PRIMERO.

CAPITULO. I. - EL ESTADO.

1.1 .- NATURALEZA JURIDICA DEL ESTADO.

La realidad del Estado puede estudiarse desde un punto de vista jurídico, relacionado a la realidad política estatal, con las figuras del derecho con las que se intenta establecer una correspondencia. Así es como nacen las teorías jurídicas elaboradas para explicar la naturaleza del Estado.

Sí examinamos la historia de los distintos pueblos clásicos, de Grecia del antiguo Oriente, de Roma, por ejemplo vemos que de acuerdo con el contenido histórico de esos pueblos se desarrolló concomitantemente el orden jurídico propio y adecuado para esos hechos sociales. Igual sucede en la historia de cualquier pueblo, siempre hay correlación entre los hechos sociales y la resolución que el derecho asigne a esas instituciones. Impresionados por está realidad los pensadores tratan de explicar la naturaleza del Estado a la luz de las instituciones jurídicas.

"1.- El Estado como Objeto o Establecimiento: Existen tres maneras posibles de concebir jurídicamente al Estado: La primera de ellas es considerado como objeto, como establecimiento. Esta teoría, al considerar al Estado como objeto, tiene que hacer una separación interna de dos elementos que existen en el mismo Estado, los dominadores y los dominados, puesto que el objeto supone la existencia de un sujeto al cuál referirlo, y entonces los dominados son el objeto de la autoridad. Pero sólo es posible concebir a un Estado como objeto de un sujeto, como un grupo de esclavos sometidos a la

propiedad de un señor. Esta idea podría servirnos para explicar la realidad de determinadas agrupaciones políticas históricas, pero es imposible que nos explique el Estado moderno, que está formado por gobernantes y gobernados siendo ambos sujetos activos del Estado, no son objeto los (gobernados), de la actividad de la autoridad, sino que unos y otros intervienen activamente para formar la realidad del Estado, de las relaciones entre el gobierno y particulares y de estas entre sí surge precisamente el Estado. No se pueden separar y considerar a una como sujeto, y a otra como objeto." (1).

La existencia del derecho con su concepto de relación o mejor dicho, de interrelación hace caer por su base esas teorías, el orden jurídico sirve para enlazar a gobernantes y gobernados. Es incompatible la existencia del orden jurídico con la idea del estado, como objeto. Dentro de estas teorías se encuentra la de Seydel sobre el señor o soberano, que pretende explicar al mismo tiempo la naturaleza real y la naturaleza jurídica del Estado. Esta doctrina hace derivar el derecho, del imperium o poder efectivo real y no puede explicar cómo un hecho objetivo el poder puede dar vida a un hecho subjetivo que es el derecho.

Otras doctrinas más modernas tratan de explicar la naturaleza del Estado explicando a este como una fundación o establecimiento. Recurren también a un concepto jurídico para explicarlo. Pero este concepto jurídico lo presentan con perfiles vagos, y aunque llegaran a precisarlo, solo se referirían al aspecto jurídico del Estado si logran probar la existencia de un orden jurídico superior al estado y del cuál recibiera el gobernante ese derecho. La

1). Porrúa Pérez Francisco, Teoría del Estado, Editorial Porrúa, México, 1985, Pág. 175.

doctrina del derecho divino de los reyes afirmaba la existencia de un orden supraestatal, y este mismo existía en la base de la doctrina patrimonial del Estado, para la cuál la propiedad era superior al mismo Estado.

2.- El Estado como Relación Jurídica: En segundo término, dentro de estas doctrinas jurídicas encontramos las que conciben la naturaleza del Estado como una relación jurídica, a primera vista parece exacto afirmar que el Estado es una relación jurídica porque observamos que en el mismo existen gobernantes y gobernados con mutuas relaciones, pero esta teoría no logra explicar porque las instituciones estatales permanecen, no obstante los cambios de las personas.

No puede explicar la unidad permanente del Estado, así reducimos su ser, pues en el existen otras relaciones. En realidad en la base real misma del Estado existen tantas relaciones como sujetos de ellas, y cada cambio entre los gobernantes o gobernados significa la creación de nuevas relaciones. Entonces al cambiar estas relaciones desaparecería un Estado para dar lugar al nacimiento de otro. Esta misma objeción puede hacerse a la teoría que explica al Estado a través de la relación de los órganos estatales con los individuos y los órganos del Estado entre sí. No explican porque a través de los cambios que se suceden en la realidad sociológica del Estado, permanece éste como una unidad activa, y para rebasar esta objeción tiene que recurrir a ficciones o síntesis mentales para tratar de explicar al Estado. Tratan de concebir la naturaleza del Estado como una ficción jurídica y entonces adoptan una posición negativa en lo que respecta a su realidad. Niegan implícitamente, la realidad del Estado, puesto que afirman que sólo puede pensarse como una

ficción jurídica. El error más grande de esta teoría es que no puede decir, de donde proceden las relaciones jurídicas del Estado. Estas necesitan normas que sean impuestas por un poder, y este, ¿de donde surge o quien atribuye? Si se dice que el Estado quien impone esas relaciones jurídicas, se incurre en el mismo error que anteriormente se vio: tenemos que reconocer la existencia de un orden jurídico supraestatal, del cuál surja el poder que establezca las relaciones jurídicas. Con esta teoría no se puede construir un orden jurídico internacional porque las relaciones jurídicas entre Estados no pueden resolverse tan simplemente como las que se dan dentro de un Estado. La existencia misma de esas relaciones jurídicas implica la necesaria referencia a una realidad en la cuál de producen. Esa realidad es precisamente el Estado. También es rechazada esta segunda concepción del Estado.

3.- El Estado Sujeto de Derecho: En tercer término encontramos las doctrinas que asignan al Estado una naturaleza de sujeto de derecho. El ser sujeto de derecho es una cualidad que el derecho atribuye a un ser; no es algo esencial que exista dentro de la naturaleza, sino que esa cualidad le viene de su reconocimiento por el orden jurídico. La personalidad jurídica es una creación del orden jurídico, el sujeto de derecho por excelencia es la persona humana.

Pero además de ella existen personas jurídicas de otro orden, gentes que tienen una sustantividad especial y se les atribuye también derechos; son entes a quienes se les considera con una personalidad jurídica o moral, tales como son las sociedades mercantiles o civiles. Son sujetos a derecho, personas entes a quienes el derecho les atribuye precisamente esa capacidad de ser sujetos de derecho. En igual forma el Estado, que no es una

persona física, sino una entidad moral, es sujeto de derecho en cuanto el orden jurídico se la atribuye. Y al atribuirle esa personalidad, también le da derechos, y entonces lo concibe igualmente como un sujeto de derechos. Esa atribución no es hecha en entes ficticios sino a seres reales. Su misma realidad es la que impone al orden jurídico la necesidad de considerarlos sujetos del mismo. La personalidad jurídica no es sino una cualidad necesaria de la realidad de las personas morales.

Jellinek considera de que el hecho del cual el Estado tenga en su base una serie de relaciones humanas un cambio constante, no impide que se le pueda pensar como unidad sintética, si que de acuerdo, con su teoría del conocimiento, sea posible determinar si existe posibilidad de investigar si hay relación entre esa idea y la realidad. Dice que el hombre tampoco puede considerarse como idéntico así mismo sino que constantemente está sometido a un cambio; pero que no obstante, por medio de una abstracción puede pensarse como unidad. Y en esta forma al considerar, al Estado por medio de una síntesis o abstracción como unidad, es posible considerarlo como persona como sujeto de derechos, de la misma manera que el hombre, por una síntesis mental, puede ser considerado como unidad.

Por otra parte, se afirma que el Estado, como ser que existe en la realidad, constituyendo una persona moral, es lógico que pueda ser sujeto a derechos, pues se trata de un ser con capacidad para recibirlos y ejercitarlos. No importa que en su base se encuentre un conjunto de variables relaciones humanas, ya que estas giran en torno a una unidad, que es precisamente el Estado. El hombre como persona humana es único e invariable, idéntico

asimismo, no obstante los cambios en el contenido de su conciencia y en la estructura celular de su cuerpo material. Tanto la unidad y realidad del Estado como las del hombre, podemos conocerlas, no por medio de síntesis mentales, sino desentrañando su misma sustancia real, es decir podemos conocerlas en sí mismas. Rechazamos, por tanto, la posición neokantiana de Jellinek, y afirmamos que el Estado no en forma ficticia sino real es sujeto de derechos, pero esta cualidad no integra la naturaleza sino que es una consecuencia de ella. La realidad del Estado tiene que ser explicada en forma más amplia para determinar después sus cualidades. Esta doctrina de la naturaleza del Estado resulta también incompleta

En resumen existen dos teorías fundamentales para explicar el Estado. La atómica o individualista, que sólo concibe la existencia del individuo como real, explicando entonces la asociación o comunidad, el Estado como una simple ficción jurídica. Afirma que en la realidad sólo existe el individuo, que cuando se asocia con otros y surge el Estado, sólo podemos llegar a explicarlo por medio de una simple ficción.

En segundo término, examinamos la doctrina colectiva o universalista, que atribuye realidad, en vez de ficción a la existencia del Estado, además de la del individuo y así es posible que se le atribuyan derechos y se considere al Estado como sujeto de derechos. Pero esta doctrina considera la realidad del Estado como síntesis mental; es entonces la doctrina subjetiva de Jellinek.

A diferencia de Jellinek, se afirma la existencia del Estado como un ente real, al que es posible atribuir derechos, es decir le atribuimos una realidad objetiva.

Ya se ha expuesto que esa realidad consiste en constituir un ente de cultura, especificándose dentro, de esta categoría del mundo del ser como una realidad social y dentro de las realidades sociales, adquiriendo una especificación cualitativa como Estado al integrarse como una unidad teleológica por encaminarse hacia la consecución del bien público temporal de sus componentes.

1.2 .- CONCEPTO DE ESTADO.

Jellinek considera la base para la elaboración de un concepto del estado no es únicamente la observación y la comprobación de los estados empíricos o conceptos que se dan en el desarrollo histórico no debemos tomar solamente como base, para elaborar nuestro concepto del Estado, el examen del dato real histórico en relación con los Estados que han existido, sino que debemos tratar de construir un Estado tipo, cuyas notas esenciales corresponden igualmente a una construcción ideal del mismo. Este sería el tipo ideal de Estado.

Al de Estado construido sobre la base de la observación en los estados reales, lo llama Jellinek "tipo empírico".

Para el concepto del Estado, en tanto no comprende el estudio de un estado concreto, consiste en hallar, en construir precisamente ese "tipo empírico" por otra parte, se considera que si se toma en cuenta el estado ideal, entonces se llega a la construcción de un tipo ideal, de un estado perfecto posible. Vemos entonces que Jellinek, aún cuando ya precisa un poco más su doctrina, es en realidad un avance empírico. Vemos que el valor de una construcción de un "tipo empírico" de Estado, basándose en una simple generalización, tomando como base para hacerla los Estados que han existido o que existen tienen valor sólo para aplicarla a esos Estados que han servido de base a nuestra generalización. Y si tomamos en cuenta que esta es posible hacerla tomando como base los Estados que han existido en la historia, pues tienen caracteres disímbolos y que por tanto tiene que referirse a una época determinada, advertimos otro defecto más en la doctrina de Jellinek.

La elaboración de un tipo ideal de Estado tampoco puede servir de base para el concepto del Estado. Si elaboramos una teoría del Estado perfecto posible por realizar, será válida únicamente para nosotros, para aplicarla a ese tipo de Estado que consideramos que sería el perfecto. Pero no serviría para explicarnos la esencia de los Estados que existen en la realidad. Por tanto no es posible tomar uno de esos tipos ("tipo empírico" o "tipo ideal"), en forma aislada, para obtener el concepto del Estado.

Se ha estimado que ni el ideal abstracto ni el empírico deben tomarse como conceptos absolutos para elaborar el concepto del Estado, y él busca la teoría intermedia, elaborando su propia doctrina, armonizando lo real con lo racional, y entonces dice que lo ideal debe ser una expresión racional de

lo real. Debemos contrastar los datos de la realidad con las construcciones mentales, con el razonamiento para así poder elaborar un concepto válido del Estado. El concepto del Estado deberá comprender, no lo que haya sido el Estado, sino lo que es, mediante la interpretación racional de los datos reales. No se trata de obtener una concepción subjetiva del Estado, sino una interpretación que corresponda a la realidad, válida para mí y para todos el concepto de lo que es esencialmente el Estado.

Para ello son de utilidad indispensable los datos del saber histórico y la propia experiencia o vivencia del Estado. De esos datos se tomará lo que es esencial al Estado, lo característico, lo específico, pero no con una simple generalización como la de Jellinek, sino tratando de interpretar, a la luz de la razón esos datos reales para establecer principios válidos, no buscaremos determinar un tipo ideal, sino que procuraremos establecer la esencia y el concepto del Estado, y para ello además de investigar los datos reales y confrontarlos con nuestro pensamiento, haremos juicios de valoración de esa realidad y la estimaremos justa o injusta, conveniente o inconveniente. Con ese objeto usaremos como patrón los ideales políticos que consideremos tienen el mayor valor en sí y ese criterio de valoración tendrá a su vez, su apoyo en la realidad distinguiéndolo así de la mera construcción utópica de un tipo ideal, de Estado imaginario ese mismo juicio del valor del Estado, de los datos de la realidad en relación con el mismo, lo debemos establecer a través precisamente de esa realidad, para llegar a construcciones de ese mismo orden, construcciones reales, no utópicas.

El Estado Como Concepto en su Aceptión Más Amplia.

En su acepción gramatical amplia "Estado" equivale a manera de ser o de estar las cosas, es lo distinto del cambio; en ciencia política el Estado también expresa una situación algo que permanece dentro del cambio, la manera de ser o de estar políticamente. En un sentido amplio, Estado es la manera de ser o de estar construida políticamente una comunidad humana. Pero ni examinando la sociedad humana, encontramos que dentro del Estado existen otros grupos sociales; que el hombre se relaciona con sus semejantes en asociaciones de distinto orden: la familia, la iglesia, la corporación las sociedades civiles y mercantiles. Todas esas instituciones son grupos de hombres asociados. Pero vemos que el hombre además de asociarse en estas instituciones, además de tener relaciones con sus semejantes en vista de un fin específico, forma parte a la vez de muy diversas agrupaciones, además de construir una familia, puede ser socio de una empresa mercantil y miembro de sociedades deportivas, culturales de sindicatos, universidades, etc., y también en vista de otro fin específico, se asocia con sus semejantes de una manera más amplia y constituye el grupo social que llamamos estado. Está tiene funciones y naturaleza distintas de las de los otros grupos. Para formar esta más amplia asociación humana, las relaciones que tienen entre sí los hombres son de otra índole; relaciones políticas.

Entonces examinando ese ingrediente que existe en la base de la sociedad humana en una forma amplia para construir el Estado, vemos que el objeto propio de la teoría del Estado será precisamente desentrañar la esencia de esa relación punitiva, la esencia de la política como ingrediente peculiar del estado que lo distingue de las demás agrupaciones humanas y le da carácter

propio pero en un sentido vulgar, no científico, se dan dos amplias acepciones al estado por una parte se le considera como una estructura social y se refiere a conceptos parciales, a ficciones tales como el pueblo. En segundo término el segundo sentido amplio y vulgar del Estado es referido al fenómeno del poder del Estado sobre la sociedad y se hace referencia al gobierno. Estos dos sentidos amplios, no científicos, los resumimos en esas corrientes: el Estado entendido como estructura social y confundido con el pueblo y el estado como poder y entonces entendiendo a este como la autoridad que tiene el poder en sus manos y confundiéndolo con algunas de sus manifestaciones como son el gobierno o el ejercito.

“Concepto Social Del Estado: De acuerdo con Jellinek, para obtener el concepto social del Estado necesitamos, en primer término, estudiar los hechos que se encuentran en la base del mismo. Hemos visto que en la base del Estado se encuentran una serie de hechos sociales, una serie de relaciones humanas. En último análisis, estas relaciones son actos del hombre, condicionados por el contenido psíquico propio de la naturaleza anímica de los seres humanos. El Estado es por consiguiente, una creación humana, consiste en relaciones de voluntad de una variedad de hombres. En la base del Estado encontramos hombres que mandan y hombres que obedecen y que además de esas relaciones de dominio, también tienen entre sí relaciones de igualdad.” (2).

En segundo término, si analizamos este sustrato del Estado vemos que los hombres que se relacionan entre sí, para formarlo, se encuentra viviendo en un territorio, el territorio del Estado, pero este territorio tiene

2). Ob. Cit. Pág. 185.

tal sentido de territorio del Estado cuando lo relacionado con los hombres que lo habitan considerado en sí mismo, el territorio del Estado no es parte sino una parte de la superficie de la tierra.

Ya se ha visto que las relaciones humanas que se encuentran formando el sustrato, del Estado varían, constituyen un fluir constante, vemos que esas relaciones se agotan y dan nacimiento a otras y esto es una forma permanente. Siendo la base del Estado actos del hombre y siendo también la vida del hombre un fluir constante, la base del Estado también es mutable, variable. Entonces debemos establecer un criterio de unificación que nos permita concebir esas variables relaciones humanas como una unidad, debemos acudir a un criterio que nos permita unificarlas, y obtener así principios generales, científicos en relación con esa base variable del Estado y expresar el concepto social del mismo.

Concepto Jurídico Del Estado: El concepto del Estado no es completo si no lo referimos al aspecto jurídico. El Estado se autolimita sometándose al orden jurídico que lo estructura y da forma a su actividad. El Estado es sujeto de derechos y deberes, es persona jurídica, y en este sentido es también una corporación ordenada jurídicamente. El sustrato de esa corporación la forman hombres que constituyen una unidad de asociación, unidad que persigue los mismos fines y que perdura como unidad a influjo o por efecto del poder que se forma dentro de la misma. Esta personalidad jurídica del Estado no es una ficción, es un hecho que consiste en que el ordenamiento jurídico le atribuye derechos y deberes que crean en el hombre la personalidad jurídica y en los entes colectivos la personalidad moral.

"Como concepto jurídico define Jellinek al Estado como la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio, o en forma más resumida, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario." (3).

1.3 .- ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ESTADO.

Elementos Previos o Anteriores al Estado: Dabin considera que son dos los elementos anteriores al Estado: cierto numero de hombres, que viven en un territorio delimitado.

El elemento humano. En la base del Estado formando su sustrato encontramos un grupo de hombres, de seres racionales y libres dotados de vida, que tienen fines específicos.

No todas las corrientes doctrinales están de acuerdo con esta concepción del hombre como ser racional y libre con fines propios. Pero de la manera como se resuelva el problema de la naturaleza humana, así será la concepción que se tenga del Estado. Si negamos la personalidad humana, colocamos al Estado a una categoría conceptual, haremos del Estado un instrumento ya al servicio de la "humanidad", del "pueblo" de la clase social, etc., o bien erigimos al Estado mismo en fin supremo de su actividad y concomitantemente de la actividad de los hombres (Estado totalitario).

Concepciones políticas de esta especie las hubo en la antigüedad

3). Ob. Cit. Pág. 189.

clásica e infortunadamente, han resurgido en nuestros tiempos, dando origen a las monstruosidades del nazismo alemán, del fascismo italiano, del bolchevismo ruso etc.

Los hombres no son iguales en cuanto a individuos, por tener distintas características, pero en sentido amplio, afirmamos que su valor dentro del Estado es el mismo. El ser humano tiene el mismo valor dentro del Estado. La agrupación estatal vale para todos los hombres, sin distinción.

El territorio segundo elemento previo del Estado; es el espacio en el que viven los hombres al agruparse políticamente para formar el Estado. Ya hemos visto que sólo puede considerarse como territorio del Estado al referirlo a este mismo, pues aisladamente considerado sólo en una parte de la superficie terrestre.

Esas notas o elementos constitutivos son los siguientes: a) Un poder político que asuma el mando supremo e independiente de esa sociedad, es decir que sea soberano. b) Un orden jurídico creado por ese poder soberano para estructurar la sociedad política y regir su funcionamiento. c) Una finalidad o teleología específica del Estado que consiste en la combinación solidaria de los esfuerzos de gobernantes y gobernados para obtener el bien público temporal.

“El profesor italiano Groppali, dice que la discordancia en la doctrina respecto de cuales son los elementos del Estado. Dice que un primer grupo de pensadores afirma que los elementos constitutivos del Estado son

tres: el pueblo o elemento humano, el territorio y la soberanía o poder siendo está la doctrina que pudiéramos llamar clásica en este respecto." (4).

Otros autores añaden al parecer que Groppali y nosotros también lo hacemos, otro nuevo elemento, que es el fin, como elemento unificador que coordina los esfuerzos de los hombres que se dedican a obtenerlo.

Por último otras corrientes y doctrinas quieren añadir otro elemento: dicen que existe en la esencia del "Estado" el "Gobierno", y consideran a este como la encarnación de la personalidad del Estado.

Pienso que el gobierno no es un elemento esencial del Estado, el gobierno en cuanto a encarnación del poder, sólo es el grupo de hombres que en un momento determinado lo detectan, pero el elemento del Estado no es ese grupo, sino el poder que hemos visto surge del mismo.

Además de los elementos que señala Groppali, considero necesario añadir otro, que es el orden jurídico. Ya hemos visto que no es posible concebir un Estado moderno sin considerar que existe, formando parte de su sustancia, el ordenamiento jurídico.

Resulta por otra parte, que siendo el Estado el resultado de una conducta humana, para poder comprender su naturaleza es imprescindible estudiar la realidad del agente de esa conducta: el elemento humano que constituye la base del Estado que implica de manera necesaria el análisis de la

4). Ob. Cit. Pág. 193.

persona humana, para estudiar el efecto se requiere previamente el conocimiento de la causa que lo produce y si el Estado nace a causa de la actividad de los hombres que con ella lo crean, el análisis de lo que es el hombre en sí constituye la piedra angular de la construcción de la teoría del Estado.

El elemento humano.

La Persona Humana: Todos los problemas humanos giran en torno de este concepto, del concepto de la persona humana, y no podemos resolverlos adecuadamente sin un pensamiento claro acerca del hombre.

Max Scheler en el puesto del hombre en el cosmos dice: "La misión de una antropología filosófica muestra exactamente cómo la estructura fundamental del ser humano explica todos los monopolios, todas las funciones y obras específicas del hombre, el lenguaje, la creencia moral, la religión, el Estado y la ciencia, la administración, la historicidad y sociabilidad".

En resumen todas las manifestaciones de la cultura, todos los actos del hombre que se caracterizan por tener una finalidad que los hace culturales en cuanto tienden a la creación de los entes de cultura, se explica precisamente, a través de la naturaleza específica del ser humano.

La característica específica del hombre en su personalidad. El ser el hombre una persona es la raíz que caracteriza y dignifica todo su ser.

Debemos pues, tratar de investigar qué es la personalidad humana. Personalidad es aquella propiedad o cualidad que nos autoriza a decir de un ser que es persona.

"Etimológicamente, "persona", viene de personare, resonar o sonar a través de, el origen posible de este vocablo radica en que las representaciones del teatro romano los actores usaban unas máscaras en las que existían unas laminillas para engrosar la voz a los actores pero también servían (esas máscaras) para caracterizar a los actores y encontramos aquí la palabra: "representaban" un personaje determinado, el rey, un guerrero, etc., entonces se empleo la palabra "personificar" como equivalente de "representar" y en esta forma paso después al derecho romano, ya como concepto jurídico, y se considera "persona" quien representa, el derecho ante la ley. Después se elaboró el concepto de la persona jurídica como el sujeto de derechos y deberes; ser persona jurídica es ser sujeto de derecho y obligaciones. Pero en el derecho romano no todos los hombres eran personas, no todos eran sujetos de derecho y obligaciones. Existían los esclavos y los extranjeros. Sólo era persona el cives romanus, posteriormente con el advenimiento del cristianismo, la iglesia católica afirmó la igualdad específica de todos los hombres y entonces fue persona todo ser humano, y así fueron sinónimos hombre y persona humana. Desentrañar por tanto, la esencia del hombre, equivaldrá a obtener la sustancia de la persona humana." (5).

La persona humana no puede bastarse a sí misma en sus apetencias corporales y espirituales. Necesita y reclama el concurso de la sociedad para

5). Ob. Cit. Pág. 195.

poder suplir las propias deficiencias de la realización de su programa de vida.

Pero en forma concomitante, la sociedad se representa a la persona humana con la exigencia de la necesidad que tiene de que la persona humana ayude a las otras personas que integran la sociedad, para que conjuntamente realicen su programa de vida, del que sabemos cada uno de los miembros de la sociedad posee uno propio que le corresponde como ser humano.

La persona pues incluye, en su esencia, y por lo tanto en todo su ser y en todo su obrar, como en todo lo que le pertenece, una doble función; individual y social. Es necesario no perder nunca de vista esta concepción, pues constituye el fundamento de la verdadera síntesis de los derechos entre el individuo y la sociedad, es la clave para precisar la posición del hombre ante el Estado.

La persona humana aparece exigiendo algo de la sociedad, pero al mismo tiempo tiene obligaciones respecto de ella. Y la sociedad por su parte, tiene determinadas obligaciones respecto de la persona humana, pero a la vez tiene derecho a exigir algo de ella.

En consecuencia, la sociedad en su forma más representativa, que en el Estado debe tomar en cuenta por encima de todo, el fin del hombre, la suprema perfección del individuo y para que este pueda alcanzarla debe proporcionarle las facilidades suficientes para obtenerlo. Estas facilidades que el Estado debe otorgar a la persona humana son las siguientes:

1.- Suficiente libertad de acción, para que pueda responder de sus actos y tender por sí misma hacia su propio fin. El Estado debe respetar y mantener la libertad del hombre para que este pueda desarrollar con facilidad su programa propio de vida.

2.- En segundo término, debe proporcionar suficientes medios materiales, indispensables para la conservación de la vida y para el desarrollo del cuerpo y alma.

3.- En tercer término, el Estado debe proporcionar suficiente orden y tranquilidad pública indispensables para la convivencia y cooperación de los individuos al bien común.

Las condiciones anteriores exigen que el Estado respete las iniciativas individuales sin suprimirlas, como ocurre cuando existe un régimen político totalitario, sino que el poder público debe coordinar esas iniciativas.

También debe proporcionar abundancia de medios para la vida y la cultura, no sólo en el orden material dando acceso a todos los que componen la sociedad a los bienes de fortuna necesarios para satisfacer las necesidades materiales, sino también en el orden intelectual moral y religioso en los que se funda la suprema perfección de la naturaleza humana.

En esta forma la sociedad viene a tener el mismo fin último de cada uno de los individuos que la componen pero la forma en que la sociedad llega a su fin supremo, aquello que es propio de la sociedad, es facilitar al

hombre los medios necesarios para su inmediata y mediata perfección realizando esas tres condiciones que se han establecido cómo básicas para normar y dirigir su actividad.

En esta forma el Estado habrá proporcionado al individuo los medios necesarios para su perfección y suplirá la indigencia de la persona humana, que por sus propias inclinaciones tropieza con dificultades en el curso de la vida para lograr su perfeccionamiento.

1.4 .- ORGANIZACION DEL ESTADO.

Como hace notar Jellinek en los pueblos primitivos consideraban la actuación de sus dirigentes, de sus jefes, como actividad del grupo social. En esta forma se observa que es la realidad la que impone ese concepto, y podemos decir, también con Jellinek que la idea que la actividad de los grupos puede ser representada por los individuos constituye el fundamento de la actividad asociativa y pretende a toda jurisprudencia. Es decir que ese concepto que sea idea es anterior incluso a la idea del orden jurídico.

De lo anterior se concluye con la actividad del Estado se manifiesta o se ostenta por medio de la actuación de sus gobernantes que actúan formando parte de estructuras del Estado que se llaman órganos.

Lo expuesto nos lleva a afirmar la existencia dentro del Estado de estructuras particulares, que son las que tienen la misión de llevar a cabo su

actividad, de realizar los actos estatales y que son los que denominamos órganos.

Estos órganos en su conjunto integran el gobierno y la administración del Estado.

Pero estos órganos no son todos de la misma categoría tienen diversa función, y de la misma se deriva, que tengan igualmente, distinta estructura.

Como se ha afirmado, la estructura del Estado se compone de órganos precisamente por el hecho de que constituye un ser que se caracteriza por estar estructurado en forma organizada. La estructura del Estado se compone de órganos, pero como está estructura estatal es compleja, requiere igualmente, la existencia de una pluralidad de órganos.

Para su estudio lo más conveniente es clasificarlos para examinar sus caracteres al hacerlo al clasificarlos, encontramos en primer término un grupo de ellos que son los que denomina Jellinek, "órganos inmediatos".

En el Estado existen de manera necesaria unos órganos cuya naturaleza es de tal orden, que determinan precisamente la existencia del Estado, matizando a las organizaciones sociales que los posean, cuando existen esos órganos, que denominamos inmediatos, dentro de un grupo social, ese grupo social es un Estado.

Estos órganos se llaman "inmediatos" dice Jellinek, porque su carácter de órganos es una consecuencia inmediata de la constitución de la asociación misma.

La actividad del Estado sólo puede tener lugar, sólo puede manifestarse por medio de ellos, por medio de estos órganos inmediatos.

"Un órgano inmediato puede estar formado por un sólo individuo, cuando reúna en sí mismo todo el poder del Estado, con exclusión de otras personas. Tal sucedía en las monarquías absolutas en las que el monarca, por tener concentrado en sí todo el poder estatal, era el único órgano inmediato del Estado." (6).

"Son órganos inmediatos también los grupos de personas físicas con atributos de poder, derivado directamente de la misma constitución, como en el Estado Mexicano los titulares del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo." (7).

En los Estados Federales, los Estados miembros tienen también el carácter de órganos inmediatos, pues igualmente, son vehículos de primer orden en la actuación del poder del Estado. Son órganos de realización inmediata de la actividad estatal.

6). Ob. Cit. Pág. 370.

7). Ob. Cit. Pág. 371.

La calidad de órganos inmediatos, entonces queda fijada por el orden jurídico estructural del Estado, que fija las condiciones de elección o de sucesión el poder, constituyendo la institución misma y dando vida a esos órganos del Estado.

Vamos a ver ahora la clasificación de los órganos inmediatos del Estado, de acuerdo con Jellinek, podemos clasificar los órganos inmediatos, en primer término en creadores y creados. Organismo creador es el que da origen a otro órgano que resulta así órgano creado por ejemplo: el colegio de electores, es un órgano creador y el cuerpo que estos eligen es un órgano creado. Los electores reunidos para elegir a las personas que han de formar una asamblea legislativa, constituyen un órgano creador, la asamblea legislativa que surge en virtud de la actividad de ese órgano creador, es un órgano creado.

Los órganos inmediatos pueden también dividirse en primarios y secundarios. Esta clasificación tiene importancia en los Estados que adoptan la teoría de la representación, el órgano secundario representa al primario, quien exterioriza su voluntad por medio de su representante, quien es el órgano secundario.

Así según esa doctrina, los órganos legislativos serían órganos secundarios, pues representan la voluntad del pueblo, que sería el órgano primario.

También se clasifican los órganos inmediatos en dependencias e independientes. Son dependientes cuando necesitan de la colaboración de otro

órgano del Estado para exteriorizar su voluntad. Por ejemplo las leyes emanadas del legislativo tienen que ser promulgadas y tienen que ser dadas a conocer por el ejecutivo.

Los órganos inmediatos son independientes cuando no necesitan de otro órgano para desarrollar su actividad, por ejemplo el ejecutivo, al realizar su función administrativa la hace directamente, sin el concurso de otros órganos del Estado.

Por último los órganos inmediatos del Estado pueden también clasificarse en normales o extraordinarios. Normales u ordinarios, son aquellos que como su nombre lo indica, existen siempre en la estructura del Estado, para su funcionamiento regular.

Extraordinarios son los que únicamente existen cuando concurren circunstancias especiales que requieren su funcionamiento.

Un órgano ordinario es el Legislativo, es el Ejecutivo, y lo es el Poder Judicial, que normalmente existe siempre en el Estado y concurren con su actividad para su funcionamiento regular, en todas las circunstancias.

En cambio, por ejemplo una regencia en una monarquía durante la minoría del Rey, o un gobierno provisional en las repúblicas en caso de muerte o renuncia de los titulares del ejecutivo, de acuerdo con lo previsto en las diferentes constituciones, forman órganos extraordinarios del Estado, puesto que no concurren en la marcha ordinaria, normal, del Estado sino que

únicamente existen cuando se requiere su funcionamiento por la existencia de determinadas circunstancias anormales dentro de la vida del Estado.

Características de los Organos del Estado: Los órganos inmediatos presentan una característica fundamental, y es que no están sometidos al poder de mando de otro órgano en el ejercicio pleno de las funciones que le son propias, es decir que en este sentido de no encontrarse subordinados al poder de mando de otro órgano dentro del Estado son completamente independientes.

Por ello el Estado más simple, de estructura más sencilla es el que tiene un sólo órgano. Esta circunstancia especial se daba en la monarquía absoluta, en que sólo había un órgano; el monarca.

Y a medida que se reparte la soberanía a medida que se distribuye el poder, la estructura del Estado es más compleja y aparecen más órganos.

Se dijo que en lo que respecta a su contenido, a su función a los órganos inmediatos siempre son independientes pero esa independencia sólo la debemos considerar a su aspecto formal, pues ya dijimos que tomando en cuenta circunstancias especiales podemos también clasificarlos en dependientes e independientes. Esto quiere decir que puede haber una jerarquía dentro de esos órganos.

Por lo que se refiere a las relaciones entre los órganos dependientes y los independientes no ofrecen tales relaciones ningún problema, pues su estructura misma es la que las establece y las define.

En cambio cuando se trata, no de una relación entre un órgano independiente y un órgano dependiente, sino de las relaciones de órganos independientes entre sí entonces hay que precisar los límites de cada uno para que no haya interferencia entre sus respectivas esferas de acción y para que no exista lucha política entre los mismos.

Los órganos inmediatos característicos del Estado moderno son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

En el Estado Mexicano es de la conciencia que dentro del orden constitucional no existe supremacía de ninguno de los órganos del Estado sobre los demás, de hecho el Poder Ejecutivo tradicionalmente se encuentra colocado en un plano superior al de los otros poderes.

Habiendo examinado la clasificación de las características de los órganos inmediatos del Estado, vamos a estudiar ahora los órganos mediatos del mismo.

Según Jellinek son órganos mediatos del Estado aquellos cuya situación no descansa de un modo inmediato en la Constitución, sino en una comisión individual, son responsables y están subordinados a un órgano

inmediato de una manera directa o indirecta. Su actividad en relación con la colectividad, en este sentido es siempre derivada.

Clasificación de los Organos Mediatos: Estos órganos mediatos también pueden clasificarse siguiendo los lineamientos que utilizamos al clasificar los órganos inmediatos. Y así también hay órganos mediatos dependientes o independientes, simples y de competencia múltiple.

Pero además pueden clasificarse en facultativos y necesarios y esta clasificación es de gran trascendencia.

En el desarrollo de sus funciones, el Poder Ejecutivo que ya se dijo es uno de los órganos típicos jurídicos inmediatos del Estado puede libremente crear órganos mediatos que lo ayuden en su actividad. Son los órganos mediatos facultativos, cuando el ejecutivo tiene a su arbitrio el crear órganos que han de auxiliarle en el desarrollo de sus funciones.

Por el contrario, en ocasiones la estructura jurídica del Estado le obliga a desarrollar sus actividades dentro de determinada esfera, de acuerdo con los órganos con los lineamientos se fijan en ese mismo orden jurídico; no queda al arbitrio el ejecutivo de formarlos, sino que el orden jurídico mismo ya establece sus lineamientos disponiendo que ese órgano inmediato del Estado tiene que ser el auxiliado por órganos mediatos cuya estructura e índole precisa el mismo orden jurídico, son los órganos mediatos necesarios.

En ese sentido, estos órganos mediatos también significan un nuevo reparto de la soberanía, un nuevo reparto del poder, que evita la prepotencia excesiva de los órganos inmediatos del Estado.

Con objeto de precisar con mayor claridad estos conceptos, un tanto abstractos, vamos a examinar un caso de órgano mediato, un órgano mediato creado por el orden jurídico. Digamos el municipio.

"El municipio es un órgano mediato, puesto que auxilia el Poder Ejecutivo, al administrativo, en el desarrollo de sus funciones dentro de determinada esfera espacial, dentro de la demarcación territorial que corresponde a un municipio. Pero que no queda al arbitrio del ejecutivo el crearlo sino que su estructura está fijada por el orden jurídico. Entonces el ejecutivo para desarrollar su actividad, dentro de esa esfera espacial del municipio, ha de servirse de este órgano mediato del Estado." (8).

Por otra parte dentro de los órganos mediatos del Estado, en su estructura particular puede distinguirse también la existencia de órganos inmediatos y de órganos mediatos de ese especial organismo estatal.

Por ejemplo el régimen municipal que ya dijimos es un órgano mediato del Estado, en sí mismo, dentro de su propia estructura particular, tiene órganos mediatos y órganos inmediatos para realizar sus funciones.

Desde el municipio, son órganos inmediatos las autoridades

8). Ob. Cit. Pág. 375.

ejecutivas del mismo; digamos el presidente municipal. En cambio serán órganos mediatos los constituidos por las actividades y por los titulares de esas actividades que corresponden a funcionarios de segundo orden de ese mismo municipio, dentro de sus especiales esferas de competencia.

Situación Jurídica de los Organos del Estado: Para poder precisar la situación jurídica de los órganos del Estado, cuya estructura ya hemos delimitado, es necesario distinguir radicalmente entre el órgano y el titular del mismo.

Según Jellinek, el órgano como tal, no posee responsabilidad alguna frente al Estado, no existen dos responsabilidades; la del Estado y la del órgano, entre las cuales puede darse una relación de derecho, una relación jurídica, sino que Estado y órgano forman una sola unidad.

De tal, que no es posible colocar al Estado frente a sus órganos, porque si se elimina a estos del Estado desaparece éste, al desaparecer su estructura jurídica.

Se sabe que los órganos forman la estructura del Estado a través de la cual se hace presente el poder público, por tanto si tratáramos de separarlos del mismo lo reduciríamos a la nada.

El Estado no representa a sus órganos, sino que los lleva dentro de sí constituyéndolo.

Cada órgano tiene su respectiva esfera de competencia y cuando uno invade el terreno del otro, se suscitan conflictos que han de solucionarse por medio del control jurisdiccional. Pero los órganos no son personas. Únicamente el Estado tiene personalidad dentro de esa particular esfera de competencia.

Las cuestiones jurídicas que se plantean entre los órganos son problemas de competencia que existen dentro de la personalidad única del Estado. Son cuestiones de derecho objetivo, no de derecho subjetivo.

La competencia de los órganos es algo que proviene de la estructura política del Organismo Estatal.

No puede desdoblarse el Estado en un conjunto de personas jurídicas, que podrían entonces colocarse frente a él o sobre él. El poder no pertenece a los titulares de los órganos en un momento dado, sino al Estado, que se sirve de los órganos de que está formado para actuarlo.

El orden jurídico se encarga de precisar la estructura de los órganos y definir los derechos y las obligaciones de las personas físicas a quienes se atribuye la titularidad de sus funciones.

Esos titulares no se confunden con el órgano mismo cuyas funciones desarrollan.

El Estado y el titular de sus órganos constituyen, ellos sí, personalidades separadas entre las cuales puede existir una pluralidad de relaciones jurídicas.

De la separación entre órgano y titular se sigue la consecuencia de que el titular tenga un conjunto de derechos y deberes como persona física que se derivan de su función, que le pertenece a él mismo y no al órgano del que es titular.

Con objeto de evitar las interferencias de la actividad de un órgano en la de los otros y para asegurar la uniformidad de dirección de su actividad, es preciso como observa Groppali, que los órganos del Estado sean coordinados y unificados.

Esta coordinación y unificación se obtiene por medio de dos instituciones: la competencia y la jerarquía.

La competencia es la esfera particular de atribuciones que corresponde a cada órgano.

El orden jurídico se encarga de delimitar las respectivas esferas de competencia de los órganos, distribuyéndola de acuerdo con los diversos criterios de clasificación.

Y así habrá competencia territorial, consistente en la delimitación espacial de la actuación de los órganos.

Competencia por materia, de acuerdo con el contenido específico de las funciones que se le atribuyan. Y competencia por grado, correspondiente a la posición escalonada del ordenamiento jerárquico de los órganos con objeto de unificar y coordinar su actividad.

Se ha comentado, que para un recto funcionamiento de los órganos del Estado es preciso que su actividad, se coordinara y ordenara en atención a dos principios; la competencia y la jerarquía.

Se indicó lo que se entiende por competencia y ahora vamos a entrar el análisis del segundo de los elementos coordinados y ordenados que hemos anotado: la jerarquía o principio jerárquico.

"Esa jerarquía se entiende como el ordenamiento por grados de varios órganos diferentes de acuerdo con sus competencias, específicas, subordinados los unos de los otros con objeto de coordinar su actividad en vista del fin unitario del Estado, disciplinándose así los poderes y los deberes." (9).

El hecho de que el poder se manifieste en forma gradual, escalonada, tiene la misma explicación y justificación que ese elemento del Estado, que es el poder, Su necesidad deriva de la existencia dentro del Estado de una voluntad que manda y de otras voluntades que deben obedecer, para lograr que ambas voluntades ordenen y obedezcan, en forma disciplinada,

9). Ob. Cit. Pág. 378.

tomando siempre en cuenta que han de dirigirse hacia la realización del fin del Estado, supliendo las diferencias, corrigiendo los errores y dirimiendo las controversias.

Por ello puede decirse que la jerarquía es la sumisión de una voluntad a otra voluntad.

No se concibe un Estado sin jerarquía, ni esta sin obediencia. La jerarquía significa la obediencia de una autoridad respecto de otra de grado superior. Por encima de todas está la autoridad suprema; luego otras autoridades, que tienen que obedecer a las superiores, con una esfera de competencia más limitada.

La jerarquía implica la existencia de un vínculo que ligue en forma escalonada a los órganos del Estado, estableciendo la obediencia de los órganos inferiores respecto a los órganos superiores, que hacen valer la supremacía por medio de órdenes y por medio de la vigilancia de la autoridad, de los órganos inferiores.

De este modo la jerarquía cumple su papel de coordinadora y ordenadora de la actividad de los órganos estatales.

1.5 .- LA FUNCION DEL ESTADO.

Para que el hombre cumpla con los fines políticos de la persona y de la colectividad, es primordial aceptar el carácter del Estado y sus fines.

Contrariamente a Kelsen, quien sostiene el rasgo secundario de lo ordenado, se piensa, que según sean los conceptos del Estado que imperen en un tiempo y espacio, así serán los fines políticos creadores de la organización estatal dan el concepto de este Estado. De su naturaleza y ser. Los caracteres coactivos del derecho, y los impositivos de la potestad estatal que imponen la conducta pactada y consecuencia son medios. Nunca fines ni esencias. Las esencias y categorías conceptuales del Estado y del derecho hay que hallarlas en los contenidos de estas instituciones.

Por sus fines, la organización política del hombre es una obra de normas técnicas previstas para un resultado, armónico y equilibrado. Hay pues una estética política también del Estado, por sus medios que han hecho posible la civilización, en la naturaleza el sentimiento de lo bello y la emoción metafísica, sólo existen en el hombre.

Puede hablarse de que las cosas tengan fines objetivos, tienen funciones y consecuencias. Ambas cuando son políticas dan forma al ser del estado lo generan.

Los fines del Estado, aunque proceden en primera instancia del irracional instinto del hombre por supervivir, se racionalizan en el derecho positivo de la organización política. El Estado institucionaliza con el poder, el orden y la paz. Y así el fin de la obediencia, implica la protección (Hobbes). Para este autor, el fin del Estado es su función social. Ni el Estado ni la sociedad se "proponen" fines, tienen funciones que los hombres, gobernantes y gobernados cumplen.

"La función del Estado consiste pues, en la organización de activación de auto normas de la cooperación social - territorial, fundada en la necesidad histórica de un status vivendi común que armonice todas las oposiciones de interés dentro de una zona geográfica, la cuál en tanto no exista un Estado mundial, aparece delimitada por otros grupos territoriales de denominación de naturaleza semejante." (10).

La función del sentido de Estado, se encuentra inicialmente en la voluntad de la decisión humana para formar la sociedad política. Y así mismo para estructurarla de acuerdo con los fines básicos del grupo gregario, libertad, bien común, solidaridad, orden, paz, seguridad en sus ramas variadas, respecto a los derechos ajenos, (propiedad posesiones), cooperación etc.

Los fines políticos que el Estado encauza presentan una gran variedad de temática, podemos establecer dos grupos básicos: los materiales y los idealistas. En aquellos destacan los valores económicos. En estos, los éticos, religiosos e idealistas.

Hay además los valores "non", aquellos que son específicos, de la comunidad política, y del hombre inmerso en ella, para que ambos sobrevivan, son comodines de contenido inmanente, ya que en sí mismos no expresan axiología. Por ejemplo, la necesidad de coexistir expresa el vitalismo de subsistir.

10). Arnáiz Amigo Aurora, Estructura del Estado, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 3ra. Edición, México, 1997, Pág. 175.

Cuales son los fines primordiales del Estado, dice Heller:

Desde que Aristóteles inicio su política con el fin del Estado, la cuestión fin del Estado constituyó un problema fundamental para todas las doctrinas

Estaba reservado al romanticismo al combatir por primera vez, la legitimidad de este modo para plantear el problema afirmado que el Estado, como las plantas y los animales, es un fin es sí. A partir de entonces la cuestión del fin de Estado aparece desatendida por la doctrina, que la rechaza por considerarla un problema ficticio, o superfluo, o bien por que la estima de imposible solución. Si en algún caso reconoce que tal cuestión está justificada, sus respuestas no son en general, nada satisfactorias científicamente. Y en todo caso, la teoría del Estado esta muy lejos de ser en ella su problema fundamental.

Coincido con este autor en el planteamiento del problema, pero no en sus dos conclusiones finales. El fin del Estado, tal como los hemos presentado, se resuelve en los objetivos que persiguen el individuo y la comunidad política, a través de su organización, en cuestión intrínseca a la temática estatal y política. Un elemento Sine Qua Non, a diferencia del estudio del origen de las organizaciones políticas de un presente o de un pasado, investigación propia de la historia política, pero el estudio del fin del Estado, de sus objetivos es, con el de la soberanía, uno de los temas básicos de la teoría política.

En el Estado los hombres se proponen fines los cuales condicionan los medios idóneos para lograrlos. El Estado es uno de estos medios el más elevado que corresponde a la necesidad imperiosa del hombre que ha de vivir en sociedad para poder subsistir. El Estado tiene una estructura directamente relacionada, con sus fines, actualizada en ellos órganos del Estado.

Los órganos con sus funciones se relacionan con la estructura social y los fines del Estado.

El Estado tiene un fin en sí mismo, o fin objetivo, el cuál depende de los fines subjetivos de los individuos de un Estado, pero no basta con que los hombres quieran la existencia del Estado. Han de acondicionar el que hacer político a este logro. Existe un consentimiento político, táctica y continuamente renovado del hombre político hacia su derecho ¿quien realiza la idea del Estado o su concepto, y quien interpreta la realidad del Estado?, si no los hombres.

El conjunto de potestades del Estado separadas de las individuales y sociales forman un derecho específico del Estado en el que esta institución es sujeto de atribuciones, obligaciones y deberes.

¿Qué es lo que la corporación política suprema ha de proporcionar al hombre de un estado y a su comunidad? El conjunto de estos derechos en los códigos, políticos modernos, forman las denominadas garantías individuales y sociales. En sección esencial de la parte declarativa de las cartas magnas. El total de facultades e imposiciones otorgadas a la institución estatal constituye el núcleo principal de la parte orgánica de la Carta. A cualquiera de estas ramas

jurídicas le va bien la siguiente denominación del derecho, sistemas y sistemas de normas impuestas por el Estado y se trata de derecho privado, público o del específicamente político en el que el Estado es el propio sujeto de imputación.

Esta separación nos evita incurrir en el error del Vecchio "pues esta fuera de duda que el Estado es precisamente el centro y el sujeto de este ordenamiento jurídico". Es una lamentable confusión un tanto precipitada.

El municipio y las instituciones propias de las demarcaciones políticas territoriales deberán ser recogidas en el derecho político específico. También han de reglamentarse los derechos y los deberes de los Estados entre sí, "derecho interestatal" así como el más amplio también de ámbito extraterritorial centrado en el denominado Derecho Internacional. Ambos derechos operan sobre la base de los pactos y obligaciones contraídos por acuerdo voluntario. Para que estos acuerdos obliguen en el ámbito interior ha de cumplirse con un procedimiento especial instaurado en la Carta Magna de cada Estado. El cumplimiento de esta legislación hace legítimo el compromiso contraído.

Al aceptar que el Estado es en el Derecho Político específico centro y sujeto de la imputación del derecho, estamos admitiendo la personalidad jurídica del Estado, ente abstracto capaz de derechos y obligaciones.

El razonamiento de legitimidad del derecho político es válido para las otras dos ramas jurídicas, ya que todo agrupamiento social tiende,

naturalmente a generar un derecho propio, y moderadamente, en muy amplia medida, con las organizaciones sindicales, otras veces actúan o intentan actuar, incluso en directa oposición con las normas estatales. De aquí las complicaciones que surgen con frecuencia y que dan a la vida del Estado un carácter de casi perpetua crisis.

CAPITULO SEGUNDO.

CAPITULO II.- EL MUNICIPIO EN MEXICO.

2.1.- ORIGEN Y EVOLUCION DEL MUNICIPIO MEXICANO.

El municipio es una de las grandes innovaciones instituidas en la carta de Querétaro, una verdadera decisión política. Fundamental porque es una de las piezas básicas de la arquitectura constitucional y el sistema orgánico de México.

Los numerosos y variados elementos de la solución municipal de 1917 arrojaron a una verdadera jungla Temática. La cual reclama un tratamiento sistemático, la evolución histórica de la institución municipal, incluida la postura de las sucesivas constituciones, primero: la naturaleza jurídico política y territorial del municipio, y por lo tanto, sus relaciones con los poderes estatales y con los nacionales; su arreglo orgánico y el consecuente reparto de competencias, así como las relaciones de las autoridades municipales de la ciudadanía, finalmente.

"Se deja estancia de que la etapa prehispánica, sobre todo el imperio azteca, conoció fórmulas de la organización político-territorial semiautónoma, y de participación popular de la prestación de los incipientes servicios públicos, particularmente los de policía y salubridad, que con cierta liberalidad analógica podrían tenerse por antecedentes municipales." (11).

11). Romero Vargas e Yturbide Ignacio, Organización Política de los Pueblos de Anáhuac, Libros Luciernaga, México, Pág. 50.

La etapa de la conquista, colonización y virreinato encuentra uno de sus hitos en la formación del ayuntamiento de la Villa Rica Veracruz. Maniobra jurídica de Hernán Cortés al fin ex-estudiante de las leyes de la Universidad de Salamanca- para extinguir definitivamente los lazos de dependencia que lo vinculan con Diego Velázquez, gobernados de la isla Española (Cuba).

Es interesante resaltar el acto cortesiano de la creación del primer ayuntamiento mexicano vincula directamente la empresa de la conquista con los Reyes Católicos, y que al efecto se hecha mano de la tradición municipalista castellana: los pueblos tienen derecho a reunirse (ayudarse), y en el cabildo examinar los asuntos de interés común, así como a designar a las autoridades que han de concluir al poblado y defenderlo (alcaldes y regidores), y a quienes lo representen (procuradores), ante los propios monarcas.

"Paso a paso de la construcción de la nueva sociedad política novo hispana, se extendió la institución municipal, recreándose el legado ibérico, por un extremo, y captado, por el otro las modalidades que la demografía indígena hacia indispensables." (12).

El municipio español, osea para peninsulares o criollos, fue al mismo tiempo un aglomerado de elementos democráticos y de elementos oligárquicos, dado que la estructura de las cortes como fórmula de representación política, así fuera discontinuada, no tuvo sitio en el enjambre

12). Zavala Silvio, El Mundo Americano en la Epoca Colonial, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1967, Pág. 398.

institucional de la Nueva España, los ayuntamientos son los únicos cuerpos representativos siempre amagados por la barroca y centralizadora organización política colonial.

Por el otro lado, los cabildos españoles, distintos por cierto, a los cabildos eclesiásticos, absorbieron tendencias oligárquicas, y aún aristocratizantes, pues los cargos edilicios fueron recayendo en unas cuantas familias nobles o de comerciantes y mineros, a través de su adquisición en propiedad o arrendamiento. Era frecuente que varias regidurías fueron también hereditarias.

Aunque al principio la corona resolvió que los ayuntamientos indígenas se confiarían a los caciques aborígenes, al correr del tiempo sufrieron del asedio de las encomiendas y las reducciones y de las autoridades coloniales superiores.

"El siglo XIX, con la Independencia, la búsqueda de la organización política y la reforma social, la dictadura porfiriana, dejó su huella al municipio. Se estrena el siglo pasado con motivo de la caída de la dinastía borbónica en España y la usurpación bonapartista popular; excita al virrey a que tome todas las providencias necesarias para preservar la integridad de lo colonial hasta que tuviera lugar la restauración y convoca a todos los ayuntamientos novohispanos a hacer lo propio." (13).

En esos momentos se miró a los cabildos como verdaderas

13). Villoro Toranzo Luis, *El Proceso Ideológico de la Revolución de Independencia*, UNAM, México, 1967, Pág. 100.

corporaciones representativas y expresiones soberanas.

La carta de Cádiz, no obstante sus vicisitudes aplicativas, apoya al constitucionalismo mexicano los fundamentos primero del federalismo, según lo demostró la profesora Bemsón, con las diputaciones provinciales: y el carácter constitucional de la institución municipal, y con ello, trazó el camino para un arreglo políticamente descentralizado.

La descentralización política, a través de las diputaciones y los ayuntamientos, es congruente con las otras soluciones que llevó al triunfo el liberalismo en el constituyente gaditano, como la separación de poderes, el parlamentarismo y la monarquía constitucional.

"La Constitución de Cádiz dispuso que para el gobierno interior de los pueblos habría ayuntamiento y precisó las distintas modalidades del encargo edilicio y su carácter electivo, prohibió la reelección inmediata, y le definió su competencia, inclusive la reglamentaria." (14).

El reglamento provisional del imperio de Iturbide únicamente se refirió al municipio para determinar que los ayuntamientos serían electivos.

Las bases del plan, Constitución Política de 1823, prescribían el número de alcaldes regidores y síndicos en función de la población y otorgando al Congreso Nacional la facultad de definir los ingresos tributarios de los

14). Villarroya Joaquín Tomás, Breve Historia del Constitucionalismo Español, Centro de Estudios Constitucionales, UNAM, México, 1987.

ayuntamientos pero se quedan cortos si se les compara con la Constitución de 1812.

Por contra, el acta constitutiva, de la Federación Mexicana, y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, ambas de 1824, no hicieron mayor referencia a los municipios o a sus cuerpos de gobierno.

La primera Constitución Centralista, las leyes constitucionales de la República Mexicana de 1836, por su parte, no sin cierto laconismo, resolvió que habrá ayuntamientos, los cuales serían de elección popular, y que estaría a su cargo la recaudación e inversión de los "propios y arbitrios".

La segunda Constitución Centralista (las bases orgánicas de la República Mexicana de 1843), igualmente lacónica, apunta sólo que las asambleas departamentales que sustituyen a los congresos locales de la Constitución de 1824 aprobarían los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos municipales.

Ambas cartas adoptaron la figura del jefe político o prefecto que consagró la Constitución de Cádiz.

El estatuto provisional del Imperio Mexicano de 1865, virtual Constitución Centralista de Maximiliano de Habsburgo, contiene varios preceptos de contenido municipal "cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes", y esa

administración se depositaría en un alcalde (de designación) y un ayuntamiento de elección popular. Las contribuciones serían decretadas por el "emperador".

La Constitución Federal de 1857, precisamente por una mala inteligencia, del federalismo, rechazó la propuesta del diputado Castillo Velasco y se resolvió implícitamente por dejar a los Estados la regulación de la institución municipal.

A pesar de ello, algunos preceptos de esta carta demuestran que el constituyente daba por descontado que existían y existirían los municipios (obligación ciudadana a contribuir a los gastos municipales y de inscribirse en el padrón municipal, por ejemplo).

El estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que expidieron los liberales en 1856 al triunfo definitivo de la Revolución de Ayutla, atribuye a los gobernadores la creación de municipios, la aprobación de ingresos y presupuestos de egresos municipales y la vigilancia de su administración y uso.

En el siglo XIX, ya bajo la Constitución de 1857, los planes políticos que Porfirio Díaz expidió en sus rebeliones contra Juárez y Lerdo de Tejada, sostienen la reivindicación de la libertad municipal.

La reconstrucción historia constitucional de México, no debe omitir, por penoso que sea, que las leyes de desmortización, deseosas de liquidar el patrimonio inmobiliario de la iglesia católica, y de favorecer la

extensión de la propiedad privada al calor del optimismo liberal, desposeyeron de sus bienes raíces tanto a las corporaciones indígenas como a las municipalidades, con lo que éstas últimas vieron severamente debilitada su capacidad material para atender con eficiencia las necesidades colectivas.

Las previsiones federalistas no se realizaron suficientemente puesto las sucesivas constituciones locales no desarrollaron sistemáticamente el estatuto de la institución municipal. En ocasiones tocó a las leyes secundarias hacer la regularización, o bien está se hizo a través de ordenanzas administrativas, en las primeras décadas del siglo XIX se siguieron aplicando cuerpos normativos de la época colonial.

La insuficiente legislación estatal llevó a que se consolidaran los reglamentos autónomos, es decir, bandos municipales, no sustentados en bases normativas sistemáticas y expresadas de las entidades federativas.

2.2.- EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE QUERETARO.

"En el pensamiento de los precursores de la Revolución Mexicana y en los momentos culminantes de ese movimiento social, estuvo presente el municipio en el programa de partido liberal Mexicano de 1906 se reclamo la desaparición del escalón que en el siglo XIX se colocó entre las autoridades de los Estados y los ayuntamientos, conocido como jefe político o prefecto y se demandó, así mismo la restauración de los municipios que hubieren sido

suprimidos, y el robustecimiento del poder municipal." (15).

El apóstol de la democracia, Don Francisco I. Madero, incorporó al Plan de San Luis (que llevaría a la renuncia del Presidente Díaz) el asunto municipal; exigió la libertad municipal y condenó que los ayuntamientos fueran designados por los gobernadores.

Pascual Orozco, en el pacto de la Empacadora, postula la supresión de los jefes políticos.

A Venustiano Carranza correspondía el mérito de incorporar la institución a la más alta jerarquía normativa, primero con las adiciones, al Plan de Guadalupe el movimiento constitucional pugnó porque la libertad municipal se llevará fundamentalmente, y después con el decreto que expidió el primer jefe en 1914, se prescribió que los Estados tendrían como "base de división territorial y de su organización política, el municipio libre", es decir, avanzada la depuración del concepto municipal. Que finalmente recogería la Constitución de Querétaro. La adición añadía que la administración municipal recaería en un ayuntamiento de elección popular directa y que no habría autoridad intermedia.

El proyecto de reformas que sometió Carranza a la Asamblea Constituyente buscada, al decir el primer jefe, no sólo garantizar la libertad política del municipio, sino también la economía, asegurándole los fondos y recursos indispensables para hacer frente a sus necesidades. La propuesta

15). Ruíz Massieu José Francisco, Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios, Editorial Porrúa, México, 1986.

municipal carrancista, contenida en el artículo 115, se descompone como sigue: a) la naturaleza del municipio; b) el gobierno municipal; c) la libertad política.

La propuesta modificada por el dictamen de la 2da. Comisión, fue objeto de perfeccionamiento y suscitó acalorados debates.

En primer término, la Comisión precisó la naturaleza de la institución y señaló que el municipio sería la base de la división territorial de los estados y de su organización política, pero también de la administrativa con lo que encuentra su perfil definitivo; el municipio de un ente territorial político y administrativo a la vez. Por otro lado la comisión hizo suya la idea carrancista de que los ayuntamientos serían la elección directa y también popular, para cerrar el paso a fórmulas reglamentarias que pudieran escamotear la injerencia inexcusable de la ciudadanía.

Se conserva la prevención carrancista que los gobernadores y el Ejecutivo Federal, se reservan el mando de la fuerza pública en los municipios en los que residen habitual o transitoriamente. Se insinúa así lo que de manera rotunda se establece en el artículo 73 que el Distrito Federal (asiento habitual del Ejecutivo) se organizará en función de municipalidades.

La Comisión Dictaminadora no se circunscribió a perfeccionar la iniciativa de Carranza; le agregó elementos de la mayor trascendencia para la vida del municipio revolucionario. Así se advierte que tendría personalidad jurídica y administraría libremente su hacienda. Ambos elementos a la postre serían aprobados por el Constituyente.

Sin embargo la cuestión de la recaudación tributaria y la consecuencia de las controversias fiscales entre los municipios y los Estados, después de la encendida polémica que se instauró entre los diputados, hubieron de ser desechados.

Se desechó la propuesta de la comisión, consistente en que fueran los ayuntamientos quienes recaudaran todo tributo local contribuyendo a los gastos Estatales, ante lo cual el Ejecutivo podría designar inspectores "para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio". Ese rechazo se entiende porque la exaltación de la libertad municipal no debería ser nugatorio el Federalismo supeditándose los Estados libres y soberanos a la eficiencia y a la manipulación de los ediles y administradores municipales.

Por consiguiente, tampoco se aprobó la sugerencia de la comisión de los diferendos que al respecto sugieran entre Estado y municipio se consideraran por la Suprema Corte de Justicia, pues ello habría sido una intromisión central al régimen interior de los Estados, con los que estos quedarían colocados en un plano de absoluta igualdad con los municipios en perjuicio del régimen federal que la propia Constitución ratificaba.

Finalmente, el constituyente resolvió que la hacienda de los municipios se formarían con las contribuciones que las legislaturas señalaran, y las cuales serían suficientes para atender a sus necesidades.

En el artículo 73, por otra parte, se otorga desde 1917 al Congreso de la Unión, la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito de Territorios Federales, los cuales habrían de dividirse en municipalidades a cargo de ayuntamientos de elección popular directa. Como se examinará adelante, en 1928 se extinguió la institución municipal en el Distrito Federal y en los Territorios.

En otros artículos de la Carta de Querétaro se regulan distintos aspectos de la cuestión municipal, la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto municipal (artículo 31, fracción IV); inscribirse en el catastro municipal, (artículo 36, fracción I), desempeñar cargos concejales (artículo 36,fracción V).

El régimen municipal de la Constitución se ha modificado en varias ocasiones en sus 75 años de vigencia. La primera reforma al estatuto municipal se dio por vía oblicua, reformando la fracción IV del artículo 73, en 1928 para suprimir la institución municipal en el Distrito Federal y en los territorios federales.

Ese cambio Constitucional encuentra su lógica en el propósito de que esas entidades federativas previnieran los conflictos propios a la yuxtaposición de autoridades, toda vez que estaban gobernados por el Presidente de la República a través de un funcionario de designación (los gobernadores, libremente nombrados y removidos por el titular del Poder Ejecutivo). Ya sea la época obregonista habían tenido lugar conflictos entre el

ayuntamiento de la ciudad de México y el gobierno Federal cuando ambas responsabilidades recayeron en partidos políticos distintos.

Más tarde para conservar esta modificación constitucional, se ha considerado que el creciente tamaño demográfico y urbano del asentamiento los de poderes e inclusive el fenómeno de la conurbación con municipalidades del Estado de México, así como los costos financieros de la infraestructura y los servicios municipales del Estado de México, así como los costos financieros de la infraestructura y los servicios municipales, dan fundamento al estatuto *suigeneris* del Distrito Federal.

No puede dejarse de lado, como lo han demandado juspublicistas y políticos, que esta solución limita severamente los derechos políticos de los capitalinos.

Por lo que hace a los territorios, una forma que tuvo lugar en 1940 restauró los municipios.

En 1971 se reformó la fracción I del artículo 74, para establecer que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión estaría facultada para suspender y destituir a los ediles municipales, y designar a quienes debieran revelarlos en los territorios.

La propuesta era consecuente con el carácter que esa Cámara tenía de legislatura local tratándose de territorios federales. En 1974 se

suprimió esa adición por haberse transformado los territorios en Estados libres y soberanos.

En 1933 se modificó por primera vez el artículo 115 para que captara la prohibición de la reelección inmediata de los ediles a influjo de la prohibición de la reelección del Presidente de la República y de los Gobernadores, con motivo del asesinato de Alvaro Obregón. Esta enmienda fue propicia para que aclarar el Constituyente Permanente la tipología de los cargos edilicios: presidente municipal, regidores y síndicos.

Treinta años después de la entrada en vigor de la Carta de Querétaro, se modificó por segunda vez, este precepto, con el propósito de otorgar a las mujeres el derecho de votar y a ser votada en los comicios municipales, adelanto ciudadano que llegaría a su cumplimiento en el cambio de 1957, se extendía a las mujeres el voto activo y el pasivo en todo tipo de comicios, ello hizo que se suprimiera la adición de 1974 por innecesaria.

La explosión demográfica y la aceleración del proceso de urbanización llevaron a que junto con sendas adiciones a los artículos 27 y 73, se incorporara al 115 una fracción para regular los asentamientos humanos y las conurbaciones que comprenden a distintas municipalidades, otorgándose facultades de regulación de ayuntamientos.

El impulso al proceso democrático de México se expresó, con una nueva legislación electoral y para los partidos políticos en 1977, se comprendió también a los ayuntamientos como cuerpos de representación popular, así se

dispuso con una nueva reforma al 115 que en la integración de los cabildos se daría paso a la representación proporcional.

Debe señalarse que en esta ocasión del Poder Revisor distinguió incontrovertiblemente ese principio pluralista y el de la representación de minorías, que debe ser tomado en cuenta sólo en la formación de los congresos locales.

Finalmente la larga irregularidad, evolución histórica del municipio mexicano llegó a su punto culminante cuando en 1983 entraron en vigor las formas radicales del artículo 115, para dar pie a una verdadera reforma municipal dentro de un proceso de descentralización nacional de gran aliento. Esa adición recoge viejas y reiteradas demandas de la doctrina, los partidos y la ciudadanía en su conjunto, para abatir nuevos ámbitos al juego democrático y ganar en eficiencia de los servicios públicos.

En el estatuto del municipio, una de las innovaciones de 1983, fue la definición de una competencia mínima para los ayuntamientos, la fijación de fuentes tributarias, la salvaguarda de los cuerpos edilicios frente a los ejecutivos locales, y el señalamiento del estatuto laboral de los servicios municipales.

En 1987, solo finalidades de sistematización legislativa, se tocó por última vez el artículo 115, asignándolo en exclusiva al estatuto municipal, y para trasladar los contenidos relacionados con los poderes públicos estatales al artículo 116.

Por la vía de las reformas al artículo 73 del régimen del municipio se ha modificado en varias ocasiones, primero en 1934, y más tarde en 1935, para establecer la participación de las municipalidades en el rendimiento de ciertos tributos; después para establecer la corresponsabilidad municipal en asuntos educativos y finalmente el 1987, para asignar facultades en cuanto a ecología.

"El nuevo artículo 115 fue la piedra de toque de un vigoroso proceso de modernización legislativa en todos los Estados de la Unión. Se reformaron las constituciones locales y se expidieron leyes orgánicas municipales y otros ordenamientos para reglamentar y ampliar las bases de organización de los ayuntamientos y para establecer los fundamentos normativos de la reglamentación que a la sazón empezaron a expedir los cabildos." (16).

2.3.- EL ESTATUTO MUNICIPAL EN NUESTRO PAIS.

"La evolución histórica del municipio y su régimen constitucional proporcionaron los elementos necesarios para precisar la naturaleza jurídico político del municipio, sobre todo si se compara con las soluciones que se han implantado en otros sistemas políticos." (17).

16). Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1991.

17). Ob. Cit. Ruíz Massieu, Pág. 16.

Una manera pragmática de aproximarse al asunto es cotejar el instituto municipal de los Estados de la República Federal. El federalismo mexicano consiste en dos órdenes, coextensos, normativos y de competencias, de la misma jerarquía.

Los dos órdenes, el federal o nacional y el estatal o local sometidos a la Constitución General de la República de suerte que si entre ellos se suscita un conflicto, éste se resuelve en favor del orden que coincida con lo prevenido en la norma fundamental, la instancia nacional no ejerce control de tutela alguno sobre la instancia local.

Los órganos de poder político de los estados se integran a través del sufragio de la ciudadanía local (Congreso y Poder Ejecutivo), o bien con la concurrencia de los dos órganos políticos del estado, (Poder Judicial), Pero sin que participe la esfera nacional.

La única excepción es la prevenida en el artículo 76, para el caso de la desaparición de poderes, y siempre que la constitución local no establezca otro procedimiento; sobre el senado, a propuesta del Presidente de la República, designa a quien haya de hacerse cargo del Poder Ejecutivo.

La relación de los poderes del Estado y los ayuntamientos es distinta. Un órgano estatal una comisión estatal, suele organizar los comicios para renovar a los ayuntamientos, y dichos comicios son calificados por un órgano también estatal, como lo es el congreso. El congreso y en menor medida desde 1983 el ejecutivo, ejercen potestades de tutela sobre los

ayuntamientos. La legislatura aprueba las contribuciones para que los ayuntamientos capten los recursos que les permitan financiar sus actividades, y revisar a las aplicaciones de sus fondos cuando examina la cuenta pública. Más aun el congreso, con la intervención del ejecutivo, así sea moderada, tiene competencia para suspender, revocar o destituir a un ayuntamiento o a alguno de sus integrantes.

El análisis del artículo 41 de la Constitución General de la República aclara la cuestión, pues en ese precepto se señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores en los términos establecidos por la Constitución General y las Constituciones de los propios Estados. En dicho artículo, que es el eje de la vida republicana y democrática de México, no se hace referencia alguna a los ayuntamientos, puesto que estos no son poderes públicos, en la terminología del constitucionalismo mexicano.

El alcance de tan importante precepto es mayor cuando se examina los artículos 103, 105 y 107 de la Carta de Querétaro, por medio de los cuales se otorgan a la Suprema Corte de Justicia la competencia de resolver las controversias que se susciten entre las esferas federal y local, o entre los distintos Estados, o bien entre los poderes de un mismo Estado sin hacer referencia alguna a los municipios precisamente por estos elementos del régimen interior de los propios Estados Federados, y de distinta jerarquía.

La soberanía de los Estados en el federalismo mexicano por otro lado entraña su capacidad para darse a sí mismo su propia constitución, sin más límite que el de no violar lo prevenido por la Constitución de la República, lo que conlleva la capacidad de definir sus propias competencias.

Al efecto en el artículo 124, de la Carta fundamental se prescribe que Las facultades que no están expresamente por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados. Por contra los ayuntamientos no tienen potestad para asignarse sus competencias ni para expedir sus normas fundamentales, porque ello es propio de la Constitución General de la República y de la Constitución Política del Estado de que se trate o bien de la legislatura local.

Múltiples actos meramente administrativos de los ayuntamientos, como son la venta de inmuebles o la celebración, requieren para su perfeccionamiento jurídico, de la autorización de un órgano estatal (el Congreso).

Por lo que atañe a las diferencias radicales que el sistema constitucional asigna a los Estados y municipios, puede apuntarse que en el federalismo impera el principio de la igualdad entre los Estados Federados mientras que en el régimen municipal, como lo confirma el inciso I) de la fracción III del artículo 115, es aplicable al principio opuesto que es de la desigualdad, para que cada municipio sea tratado en proporción a su tamaño demográfico y recursos técnicos, financieros territoriales y socio económicos.

Todavía en el campo de la definición de la naturaleza jurídico política del municipio mexicano, conviene abundar. El municipio de México no está sometido al poder jerárquico de las otras esferas de gobierno, porque ese poder es propio de los arreglos meramente administrativos, y con lleva los poderes de designación y mando, se trata, en realidad de un poder de tutela, normalmente excepcional y expreso.

El sometido del municipio al poder jerárquico es propio de los regímenes unitarios o centralizados, que se expresan en una verdadera pirámide en cuya cúspide se colocan los poderes nacionales.

Tampoco es el municipio mexicano un ente soberano pues ya se ha dicho que no tiene la aptitud para darse su propia constitución ni para integrar a los titulares de sus órganos representativos sin injerencia de otra esfera de competencia. La llamada soberanía municipal emerge al fragor de la Revolución Francesa.

El instituto municipal que perfila la Constitución de 1917 tampoco es sólo un ente administrativo que en exclusiva preste servicios públicos para atender necesidades colectivas de orden material. El ayuntamiento, el órgano máximo de un municipio, es un cuerpo de representación política un verdadero cuerpo gubernativo, y por ende, su conformación emana el sufragio ciudadano.

De ahí la diferencia entre el municipio, y otros acomodados territoriales de naturaleza técnica o administrativa, como lo son las

delegaciones de las agencias públicas con miras a desconcentrar el manejo de los asuntos para elevar los índices de eficiencia y pertinencia.

El municipio mexicano es un ente territorial de naturaleza política y administrativa a la vez, como muy bien hace ver en el primer párrafo del artículo 115, en donde se manifiesta que es base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, se trata de una modalidad de la descentralización política y administrativa; un municipio es un ente político por la manera como se integran sus órganos. Por sus funciones gubernativas y por su carácter electivo es administrativo al mismo tiempo, porque presta servicios públicos y tiene a su cargo actividades de carácter técnico para descubrir las necesidades de los administradores públicos.

Desde el punto de vista político, el municipio está revestido de libertad ("la libertad municipal"), que denota un margen de autarquía en el uso y reglamentación de sus competencias, distinta de la autonomía de los Estados, soberanía según "terminología histórica" y de la soberanía popular y nacional.

En el terreno de lo administrativo, el municipio cuenta con la llamada autonomía orgánica para ejercer por sí las competencias, y oponerlas jurídicamente a cualquier otro orden de gobierno que pretenda usarlas.

El municipio en la teoría del Estado Mexicano, por lo que hace al régimen interior de los Estados Federados, comparte con el principio de división de poderes la misma finalidad, este último principio destruye el funcionamiento entre distintos órganos del poder público para que se

manifieste separada pero cordialmente la soberanía popular, y en el de la institución municipal hace un reparto del poder desde el punto de vista territorial entre los distintos órganos (los ayuntamientos).

El órgano máximo de la administración del gobierno municipal es el ayuntamiento integrado por un presidente municipal, uno o varios síndicos y un número variable, en función de la población, de regidores. Como miembros que son del ayuntamiento, cada uno de los integrantes posee un voto, excepto el presidente quien suele tener voto de calidad para los casos de empate y derecho de voto. Los ediles son elegibles por voto universal y directo a través de planillas, desde la enmienda de 1977, en el artículo 115 se previene que habrá regidores de representación popular. No obstante esa disposición es frecuente que no se observe el criterio de la proporcionalidad sino que haya únicamente representación de las minorías, siempre y cuando se obtengan arriba de un mínimo de sufragios.

Con el ayuntamiento no entra la colisión con el principio de división de poderes, es piedra angular del constitucionalismo democrático.

La solución se aparta de la adoptada en otros países en los que el cuerpo edilicio nombre al presidente municipal sobre todo en aquellos que se han dado un régimen parlamentario.

Los presidentes son los jefes de la administración pública municipal, los síndicos tienen a su cargo la vigilancia financiera y la

representación jurídica de la comuna, en tanto que los regidores supervisan por ramas las distintas labores administrativas.

Está prohibida la reelección inmediata que incluye la imposibilidad de quien figure en el ayuntamiento pueda formar parte de otro, así sea una modalidad edilicia distinta.

Los ediles están revestidos de fuero, y para causarlos penalmente es indispensable desenvolver un juicio de procedencia.

La estructura orgánica municipal se completa con órganos de inferior jerarquía y de carácter territorial, sean de elección popular o vecinal con las comisarías o ayudantías, o bien de designación, denominadas comúnmente delegaciones estas últimas se suelen establecer en áreas que al paso del tiempo se convirtieron en urbanas o suburbanas.

Los ayuntamientos celebran sesiones ordinarias y extraordinarias, y en varias ocasiones anualmente se reúnen en cabildo abierto para que la ciudadanía participe libremente.

Así mismo por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, podrá suspender ayuntamientos, declarar que han desaparecido, y suspender o renovar el mandato a alguno de los ediles en caso de causas graves y después de desenvolver un procedimiento que respete la garantía de audiencia. Estos asuntos están complementados tanto en las constituciones como en las leyes de responsabilidad de los servidores públicos.

"El principal mérito del nuevo artículo 115 fue el de designar a través de la norma jurídica de mas alto rango (la Constitución General de la República), la competencia mínima de los ayuntamientos, puesto que a partir de 1983 los cabildos tienen a su cargo los siguientes servicios públicos, agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpieza, mercados y centrales de abastos, panteones, rastros, calles, parques y jardines y seguridad pública y tránsito."(18).

En competencias propias se contemplan por las constituciones locales o por la legislación secundaria las responsabilidades y recursos de las municipalidades, las cuales suelen clasificarse por rangos.

A partir de las modalidades relativamente recientes del federalismo cooperativo y del uso de algunas veces más extendido de convenios públicos para coordinar el uso de facultades, llevar a cabo programas conjuntos y mezclar fondos públicos de facto se asigna la administración municipal, en tratándose de asuntos específicos, el carácter de delegación. Así se le transfiere la responsabilidad a los ayuntamientos de ejecutar una obra o prestar un servicio público con apoyos financieros total o parcialmente aportados por el gobierno federal o el gobierno del Estado, siempre que se ajusten a normas técnicas u procedimientos, y se permita la implantación de instrumentos y control.

El legislador consciente de las limitaciones financieras a las que han de hacer frente los ayuntamientos, el artículo 115 contempla que varios

18). Huerta Barrera Teresita, Derecho Municipal, Editorial Porrúa, 1985.

municipios puedan coordinarse y aún asociarse para la más eficaz prestación de sus respectivos servicios públicos.

Por otro extremo varias leyes federales y estatales tienen a los ayuntamientos y a las administraciones públicas municipales como autoridades auxiliares, cuando así se les requiera.

Si bien la Constitución de Querétaro no repartió expresamente las competencias tributarias de los ayuntamientos algunas referencias marginales a la participación municipal en los rendimientos de los tributos federales se encuentra la Carta de Querétaro desde 1917.

No fue hasta 1983 cuando sin subsanar las omisiones en tratándose de los Estados, se establecieron con claridad las fuentes de ingreso fiscal de las municipalidades, participaciones en los tributos federales según las bases, montos y plazos que determinen las legislaturas los ingresos derivados de los servicios públicos y las contribuciones que los Estados tenían sobre la propiedad inmobiliaria.

Ese señalamiento confirma la demanda revolucionaria de que los ayuntamientos administren su hacienda y posean los elementos indispensables para el cumplimiento de sus cometidos, pero en congruencia con la distinta naturaleza jurídico-política, de los poderes estatales y de los ayuntamientos, y según tradición remontista, se encarga en exclusiva a los congresos locales que así como definen los tributos estatales incluidas sus tasas, se haga lo propio con los tributos municipales.

Así como se observa el viejo criterio de que toda carga grave fiscalmente a los ciudadanos a de aprobarse por la representación popular.

En el mismo artículo 115 se prohíbe que las leyes locales establezcan exenciones o subsidios respecto de las contribuciones, y define que las legislaturas aprobarán las leyes de ingresos, lo que se cumple anualmente.

Acordes con la libertad hacendaria que poseen los municipios, y es otro de los méritos de la enmienda de 1983 los presupuestos de egresos ya no son aprobados por el congreso, es examinada por este.

La explosión urbana que advierte en México hizo necesario que en 1976 se adicionara el artículo 115 para depositar en los ayuntamientos la responsabilidad de concurrir a la regulación y planificación del desarrollo urbano, expedir planes directos y planes parciales, designar las normas para las densidades y usos del suelo, y para crear y administrar reservas territoriales.

Igualmente, junto con la federación y los estados toca a los municipios coadyuvar a la planificación y la regulación de las conurbaciones.

Para evitar conflictos entre los distintos órdenes de gobierno y salvaguardar la integridad fiscal del Presidente de la República y de los gobernadores, los titulares de los poderes ejecutivos tendrán el mando de la fuerza pública en aquellos municipios donde residieran habitualmente o

transitoriamente. En el resto de las municipalidades ese mando corresponde a los ayuntamientos.

En 1983 se resolvió, a través del artículo 115, el añejo problema del estatuto aplicable a las relaciones entre la administración pública municipal y sus servicios públicos. De manera definitiva se resolvió que ese estatuto ya no pertenece al derecho administrativo, sino que se ubica en el mundo del derecho del trabajo y por ello se previene que los congresos locales expedirán leyes que al efecto reglamentan el artículo 123 de la Constitución General de la República.

2.4.- BASE CONSTITUCIONAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

En cuanto a los servidores, trabajadores o burócratas de las entidades federativas, es decir, de los Estados y municipios de la República, sus relaciones de trabajo no están comprendidas ni reguladas por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, por lo que debe estimarse que hasta que se legisle al respecto que le serán de aplicación a estos trabajadores lo dispuesto en el apartado "A" del mencionado artículo constitucional que ordena que las leyes del trabajo regirán todo contrato de trabajo y consecuentemente la Ley Federal del Trabajo.

De acuerdo con lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, es a las legislaturas de los Estados a las que les corresponde dictar leyes y normas que regulen las

relaciones de trabajo de los servidores públicos en sus respectivas entidades federativas y municipales, en cumplimiento de lo cual, diversos Estados han dictado leyes en relación con sus burócratas

Con respecto a los servidores públicos de los Estados y municipios se debe destacar que desde hace varios años se encuentra constituida la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Gobierno de los Estados y municipios, la FSTEM, la que viene luchando desde su creación porque se supriman los dos apartados el "A" y el "B" del artículo 123 constitucional, por considerar que la clase trabajadora tiene los mismos derechos y no deben por tanto establecerse discriminaciones o desigualdades entre los mismos, lo que será un paso difícil de lograr por razones políticas.

Y en cuanto a nuestro Estado compete, las relaciones de trabajo de los servidores en mención, se encuentra regulada por la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos y al Servicio del Estado y de los Municipios del Estado de Guanajuato, en donde se establecen las bases legales para dirimir las controversias que se suscitaren entre el Estado y sus trabajadores y entre los municipios y sus trabajadores o cuando las empresas u organismos paraestatales, municipales o descentralizados del Estado o de los municipios se encarguen de la atención de los servicios públicos o de actividades sociales que las leyes encomiendan al Estado o a los municipios, las relaciones con sus trabajadores se regirán también por esta ley.

CAPITULO TERCERO.

CAPITULO III.- LA RELACION DE TRABAJO EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

3.1.- IMPORTANCIA, ALCANCE Y NORMAS DEL DERECHO DEL TRABAJO.

"Al derecho de trabajo podemos definirlo como el conjunto de principios, instituciones y normas legales, sustantivas y adjetivas destinadas a regular:

- A) Los actos, obligaciones y derechos, así como las relaciones y los conflictos obrero patronales.
- B) Los órganos jurisdiccionales y las dependencias administrativas del trabajo.
- C) Los organismos de clase, obreros y patronales. Sus características requisitos y personalidad." (19).

Son múltiples y diversas las definiciones que en la doctrina se han formulado con respecto al derecho del trabajo, ya que estas pueden atender a los sujetos al objeto, a los fines, o a la propia relación laboral entre patrón y trabajador y sus implicaciones en la sociedad. Según la época el país y su sistema jurídico, se le han denominado derecho industrial, derecho social, derecho de clase, derecho proletariado, y derecho del trabajo; siendo esta última denominación la que parece más apropiada para definir la disciplina

19). Borrell Navarro Miguel, Análisis Práctico y Jurisprudencia del Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Sista, 5ta. Edición, México, 1996, Pág. 3.

jurídica en estudio.

También es conocida como la rama del Derecho Público y Social que regula las relaciones y los conflictos entre los individuos, cuando estos guardan la situación especial de obreros y patronos. Decimos conjunto de "normas legales" y no conjunto de "leyes" las que necesariamente emanan del poder legislativo, porque ésta rama del derecho, se compone no sólo de leyes, sino también de normas y disposiciones que nacen de la libre voluntad de los sujetos de la relación de trabajo y de las propias autoridades laborales, las que también generan derechos y obligaciones en el ámbito laboral.

"El maestro Trueba Urbina definió al derecho de trabajo como el conjunto de normas, principios e instituciones que protegen, tutelan y reivindicán a los que viven de sus esfuerzos materiales e intelectuales con el propósito de lograr su destino histórico: socializar la vida humana." (20).

En México del derecho del trabajo, individual y colectivo, se encuentra constitucionalizado, pues lo reconoce y protege con ese rango, nuestra Carta Magna desde 1917.

Es evidente que este derecho voluntario aunque tenga a veces que ajustarse, a patronos y límites preestablecidos en la constitución y en las leyes laborales, puede ser creador por sí mismo, de situaciones jurídicas determinadas, como por ejemplo, las contenidas en los pactos o convenios colectivos, en las sentencias colectivas, reglamentos y otras disposiciones

20) Ob. Cit. Borrell Pág.3.

laborales que no emanan del poder legislativo.

"El maestro, Mario de la Cueva, decía que el derecho del trabajo es la norma que se propone realizar la justicia social en el equilibrio de las relaciones entre el trabajador y el capital. Naturalmente para entender en toda su extensión, este concepto, se hace preciso conocer, con exactitud que es la justicia social y la formula para obtener el citado equilibrio entre los dos factores de la producción, el que a veces es precario, por la concurrencia de intereses antagónicos, en la doctrina también se considera que el derecho del trabajo, o lo que se conoce con ese nombre es un fenómeno social, con amplio contenido de justicia social y con importantes implicaciones en todos los ámbitos de la vida del país." (21).

En mi opinión, el derecho del trabajo es una ciencia social y pública sistematizada y dinámica, porque sus sujetos y objetos pertenecen al campo de las relaciones individuales y colectivas entre los hombres, constituida por principios, normas e instituciones legales reglamentarias y convencionales en relación con el trabajo, los trabajadores y los patronos.

El derecho del trabajo es un derecho imperativo, es decir que sus normas deben cumplirse y si no se cumplen el Estado interviene coactivamente a fin de que sean aceptadas sus disposiciones, imponiendo sanciones por sus violaciones.

21). Ob. Cit. Borrell Pág.4.

La fracción XXVII del artículo 123, apartado "A" constitucional, expresamente establece la nulidad de toda estipulación que implique renuncia a algún derecho a favor del trabajador y su concordante artículo 5 de la ley Federal del Trabajo, prescribe que sus disposiciones son de orden público y que no producirá efecto legal alguno la estipulación que establezca o se refiera a cualquiera de los doce supuestos que expresamente señala, así como la renuncia por parte del trabajador de cualquiera de los derechos o prerrogativas consignados en las normas de trabajo. Como se observa no sólo protege los derechos consignados en la ley laboral, sino también como consignados en cualquier otra norma de trabajo.

Por otra parte se reconoce, en la doctrina que el derecho del trabajo es un derecho incluso, pues debe constantemente atemperarse a los cambios, reconocimientos y conquista sociales que se vayan logrando, teniendo presente al trabajador como persona humana, a su libertad y dignidad.

Otra característica predominante de este derecho, es la que los beneficios que señala al trabajador, solo unos mínimos, son los que pueden superarse, pero nunca disminuirse, por reglamentos pactos o resoluciones unilaterales. Para De la Cueva, la ley Federal del Trabajo representa un segundo mínimo a favor de la clase trabajadora elevado sobre el mínimo señalando en la constitución. (el nuevo derecho mexicano del trabajo, tomo I pág.97, Décima edición. Año 1985). Para el citado autor del Derecho del Trabajo se gesta en el siglo XX y después de superar las injusticias del mundo individualista y liberar, se plasma en la declaración de los derechos sociales en nuestra Constitución de 1917, y posteriormente en la Constitución de Weimar,

en Alemania, en el año de 1919, y se presenta como un derecho de la clase trabajadora para los trabajadores.

Después de la Constitución Mexicana de 1917 que fue la primera en el mundo en consagrar con este rango los derechos sociales, la Constitución de Weimar en Alemania el 1919, fue la segunda constitución que reconoció los derechos de los trabajadores en su contexto.

Resalta la importancia de esta disciplina jurídica entre otras razones, porque refleja la vida misma, la realidad, la cultura, el nivel de desarrollo del país donde rige, porque en los conflictos colectivos de trabajo, en las huelgas que tantos miles de millones de pesos cuestan anualmente en el mundo, nunca hay ni habrá, una solución definitiva, pues la solución de las huelgas, son solamente pausas entre un conflicto y el siguiente lo que obliga a la sociedad y al Estado a brindarle su mayor atención y cuidado por la repercusión directa que tienen en la economía, la paz la estabilidad y el progreso del país.

El derecho del trabajo debe contribuir fundamentalmente a atender y remediar, no sólo a normar, los requerimientos esenciales de la mayoría social, pues en todos los países del mundo, los trabajadores constituyen las grandes mayorías sociales.

Mientras mayor sea la comprensión, armonía y solidaridad entre los dos factores de la producción en un país este logrará mayores niveles de avance y de justicia social e institucional, consideraciones que deben ser

propósito y fundamento de toda legislación moderna del trabajo. El derecho del trabajo es de especial importancia e interés para el individuo, la sociedad y el Estado y nunca debe aplicarse con rigidez monolítica, sino tomando en cuenta su naturaleza y finalidad socio económica antes referida, de equilibrio y desarrollo de la dinámica obrero patronal.

También resalta su importancia si tomamos a consideración que cada año en México un millón de personas se incorporan a la fuerza de trabajo, mientras que por otra parte crece el índice de desempleo y subempleo en todo el país.

Según estudios realizados en noviembre de 1987, en México más de la mitad de la población en aptitud de laborar se encuentra sin trabajo de planta o fijo.

Este porcentaje a venido incrementándose y representa sin duda alguna, uno de los problemas sociales más urgentes y difíciles de resolver.

Los primeros pasos en toda disciplina jurídica han de dirigirse, necesariamente a la determinación de su concepto en la medida en que el derecho es considerado como objeto de una ciencia la ciencia del derecho, esa labor conceptual nos permitirá después ubicar el derecho del trabajo, en el lugar que le corresponde en la sistemática jurídica. Esto es siendo científico el conocimiento jurídico, esa condición se refleja sobre todo, en la posibilidad de su clasificación.

Sin embargo antes de intentar aprehender el concepto jurídico, fuerza es mencionar que entendemos por trabajo y además, a que clase de trabajo nos referimos cuando lo mencionamos como objeto de una rama del derecho.

Todos tenemos una idea aproximada de lo que es el trabajo lo consideramos sinónimo de actividad provechosa, de esfuerzo dirigido a la consecución de un fin valioso. El diccionario de la Real Academia española (edición de 1970) en algunas de sus acepciones lo define como el esfuerzo humano aplicado a la producción de riqueza.

De estos conceptos podemos obtener los siguientes datos importantes; el trabajo supone una actividad humana no será por lo tanto trabajo el que realice una bestia o una máquina, que tiene a la obtención de un provecho. Su contrario será el ocio el cual no necesariamente significa inactividad es difícil por otra parte, suponer una total inactividad ya que también constituye ocio una diversión u ocupación que sirva de descanso de otras tareas. En todo caso la diferencia entre trabajo y actividad ociosa estará constituida por la finalidad, el trabajo tiende a la producción de riqueza y el ocio no.

Cabe preguntar ahora si todo trabajo es objeto del derecho laboral la respuesta es por supuesto, negativa. No todo trabajo interesa ahora al derecho laboral, así ocurre por ejemplo con el trabajo forzoso el cual será, en todo caso materia que interese al derecho penal. Pero tampoco todo trabajo libre es objeto de la disciplina, el estado actual de nuestra legislación

sólo se regula el trabajo subordinado, o sea el que se presta por una persona, en favor de otra mediante el pago de un salario.

La historia del trabajo es, sin duda alguna, la historia del hombre. No podemos concebir que el hombre pueda haber vivido en algún momento sin trabajar. Lo importante, sin embargo es poner de manifiesto el valor tan diferente que se le ha dado al trabajo a través de la historia. No es este el lugar para hacer un examen exhaustivo de ese problema, pero sí parece necesario poner de relieve algunos ejemplos.

En el Antiguo Testamento (*Génesis*, III,17 y 19) Dios condena a Adán a sacar de la tierra el alimento "con grandes fatigas" y a comer el pan "mediante el sudor de su rostro". El trabajo se entiende, entonces, en la Biblia, como castigo.

Para Aristóteles (*Política*, L. I, cap. II.), el trabajo es una actividad propia de los esclavos, los señores habrán de ocuparse de la filosofía y de la política. El señor sólo debe saber cómo tiene que mandar lo que el esclavo debe saber cómo tiene que obedecer.

Pero en todo el régimen corporativo y las raíces que pasan a través de cofradías se incrustan en los colegios romanos, el hombre queda vinculado al trabajo de por vida y aun transmitía a sus hijos la relación de la corporación, haciéndose acreedor a enérgicas sanciones cuando intentaba romper ese vínculo.

A su vez, "Carlos Marx, compara el trabajo con una mercancía al señalar que la fuerza de trabajo, es pues una mercancía, ni más ni menos que el azúcar, aquélla se mide con el reloj, está con la balanza, (trabajo asalariado y capital. Carlos Marx y Federico Engels)."

Por último en la nueva Ley Federal del Trabajo, el artículo 3ro. Consagra el mismo principio al establecer que "El trabajo es un derecho y un deber de sociales no es artículo de comercio, exige respeto por las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia."

Destacar la importancia del trabajo en la economía resulta innecesario la vinculación íntima se pone de relieve por sí misma, ahora bien para los efectos de nuestra disciplina si resulta importante advertir que el cambio de tendencias económicas, o de estructuras económicas, tiene un impacto decisivo sobre el trabajo y su regulación jurídica.

En todo caso lo que resulta indiscutible es la forma en que la orientación económica de un determinado país afecta a la superestructura jurídico laboral.

Quien contemple la relación jurídica de trabajo con el espíritu del jurista tradicional podrá incurrir en el error de ver sólo una relación de obligación a virtud de la cual el trabajador, mediante una remuneración convenida se obliga a presentar un servicio personal subordinado. La lectura del primer párrafo del artículo 20 podría llevar a esa conclusión de ella derivaría la

idea de que la función del derecho laboral es, principalmente la de construir una norma reguladora de esa relación y que el trabajo sería en rigor, el contenido de la obligación de quien debe de prestar el servicio.

Aceptar un punto de vista como el que se indica, equivale a desvirtuar totalmente la función del derecho laboral.

El derecho laboral no es eso, por lo menos no es solamente eso. Es en rigor mucho más que eso. Los valores que tiene en consideración no son sólo los económicos. De la Cueva dice que la finalidad suprema de la justicia es el hombre, con su exigencia de condiciones de trabajo que aseguren en el presente y en el futuro un nivel decoroso para la familia, para su dignidad, para su igualdad con todos los seres humanos y para su libertad real y no meramente formal.

Se trata entonces de una disciplina que va más allá de la sola presentación del trabajo. Le interesa al hombre, como merecedor de protección; atiende a la especial condición de la mujer y prohíbe que los menores participen en el campo del trabajo, para proteger su salud y su derecho a la instrucción. Procura la seguridad social, que intenta la protección integral al trabajador, defendiéndolo de los riesgos y estableciendo una responsabilidad también social para poner remedio, en lo posible, a sus nefastas consecuencias, cuando se producen. El derecho laboral establece, además las normas, que permitirán proporcionar a los trabajadores cosas cómodas e higiénicas, trasladando esta obligación de la esfera individual del

patrón, a otra solución de responsabilidad colectiva, en resumen el derecho laboral no es sólo un derecho regulador sino también un derecho tutelar.

3.2 .- CONCEPTO JURIDICO LABORAL DEL TRABAJADOR.

El concepto de trabajador tiene que ampliarse progresivamente en todo el mundo.

Para nuestra ley laboral, trabajador es la persona física, nunca moral, que presta a otra persona física o moral, un trabajo personal subordinado mediante el pago de un salario. El patrón si puede ser cualquiera de las personas jurídicas o morales que regula

En cambio las disposiciones de la ley del seguro social, amparan y protegen no sólo a dichos trabajadores, sino también al que lo hace en forma independiente, sin dependencia ni subordinación a los profesionales, comerciantes en pequeño, y además trabajadores no asalariados así como los ejidatarios, comuneros pequeños propietarios, etc. (Artículo 13 Ley del Seguro Social).

"Como persona física, trabajador, debemos entender en cuanto a sexo, lo mismo al hombre que a la mujer, debemos considerar que ambos en igualdad de condiciones y derechos para obtener y desempeñar un trabajo y adquirir el atributo de trabajador, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4to. constitucional que establece que el varón y la mujer son iguales ante la ley, en concordancia con lo cual el Código Civil vigente establece que los

cónyuges tanto el hombre como la mujer, podrían desempeñar cualquier actividad, excepto la que dañen la moral social o familiar." (22).

Como el trabajador de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo sólo puede ser una persona física, si es una persona moral la prestadora del servicio, la legislación de aplicación a esa relación jurídica sería la relativa al Derecho Civil, pero nunca la legislación laboral.

Legalmente se encuentra prohibido establecer diferencias entre los trabajadores por motivos de raza, edad, (teniendo 14 años cumplidos), credo religioso, doctrina política o condición social.

Disposiciones constitucionales y legales en la práctica se violan y desconocen, ya que constantemente los patrones si seleccionan a su personal atendiendo a todos y cada uno de los atributos o condiciones que señala la ley como aquellos sobre los que no deben hacerse distinguidos.

Aunque al referirse a las personas a las que se aplicará la Ley del Trabajo, nuestra Carta Magna menciona sin mayor explicación los vocablos obrero jornalero y artesano, la Ley Laboral se refiere sólo a trabajador como uno de los elementos de la relación de trabajo.

En la práctica casi siempre se utiliza la expresión de empleo para referirse a los trabajadores de oficina, mostrador, de confianza y agentes

22). Ob. Cit. Borrell Pág. 73.

pero no hay soporte legal para sostener tal distinción.

En los tratados y usos internacionales se usa el término de "empleador" al referirse al patrón y el de "trabajador" al que realiza el trabajo o presta el servicio.

Por lo expuesto se debe considerar como sinónimos los términos obrero, artesano operario y trabajador, incluyendo el de empleado, siempre que además de los elementos genéricos que todos encierran de trabajadores, también concurren los otros elementos de subordinación, sinónimo de poder de mando de deber de obediencia, aunque esta facultad y obligación tienen que referirse exclusivamente al trabajo contratado y dentro de la jornada laboral: también debe ser personal, es decir realizarlo, precisamente la persona contratada y no otra, y debe mediar el pago de un salario, requisitos todos los que deberán concurrir para que se integre la denominación legal del trabajador. El trabajador de acuerdo con nuestra legislación laboral tiene la obligación de desempeñar el trabajo bajo la dirección tanto del patrón como de sus representantes. La desobediencia a las ordenes de los representantes del patrón, es causa de rescisión de la relación de trabajo.

3.3.- NATURALEZA JURIDICA DE LA RELACION DE TRABAJO.

La relación de trabajo puede nacer de un contrato, esto es de un acuerdo de voluntades libremente alcanzado o puede tener otro origen. Así se establece en el artículo 20 de la ley.

¿De qué manera puede construirse una relación laboral que no sea a consecuencia de un contrato? Mario de la Cueva, al tratar de estos problemas, sostiene como vimos antes, que el acto generador de la relación no puede ser considerado contractual a pesar de que la ley lo acepta en algunos casos y precisa que es suficiente que se produzca materialmente la presentación del servicio para que nazca la relación de trabajo. Las condiciones de la presentación, no derivarían de un acuerdo de voluntades, sino del estatuto imperativo que es el derecho del trabajo, la única voluntad que juega, desde el punto de vista De la Cueva, será la voluntad del trabajador (El nuevo derecho, pp. 185-186).

Las posibilidades de que De la Cueva apunta sin precisar su naturaleza a la luz de la teoría del acto jurídico, se dan fundamentalmente, como resultado de la contratación colectiva y de la cláusula de exclusión de ingreso que convierten a la voluntad del empresario en algo más aparente que real. Ahí donde los sindicatos obreros son fuertes y aguerridos, no solamente no desempeña ningún papel sino que la relación de trabajo se forma en oposición con ella, dice De la Cueva fundando su dicho en las siguientes razones:

- a) El empresario casi nunca interviene en la selección de los trabajadores, a los que difícilmente llega a conocer.
- b) Tampoco son mandatarios, jurídicos especiales quienes intervienen en la selección del personal, sino por regla general empleados subalternos.

- c) Es frecuente y casi constante que el ingreso de los trabajadores a una empresa se realice mediante una oferta pública de trabajo.

De las anteriores consideraciones desprende De la Cueva que puede hablarse, en la gran industria, de un contrato de trabajo por adhesión cuya naturaleza contractual es sumamente controvertida.

Desde luego, la circunstancia de que el hecho del trabajo pueda producir algunos efectos legales, aun en el caso de no existir un contrato de trabajo válido, no influye sobre la naturaleza del contrato del que normalmente deriva la relación de trabajo, sino que indica simplemente que la prestación del trabajo puede producir por sí misma algunos efectos importantes aunque no tengan origen contractual.

En el art. 20 de la ley se señalan con bastante precisión cuando en su primer párrafo se afirma que se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, la presentación de un trabajo personal subordinado a una persona mediante el pago de un salario.

De acuerdo a esta definición podrían destacarse los siguientes elementos:

- a) Elementos subjetivos

Trabajador

Patrón

b) Elementos objetivos

Prestación de un trabajo personal subordinado.

Pago de un salario

De conformidad con el art.20 parece que, de manera necesaria el sujeto "Patrón" habrá de tener de persona. Sin embargo en esta idea ya no resulta ni congruente con la tendencia patrimonial que se apunta en la propia ley, cuando se destaca el concepto de empresa como unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios (art. 16). En sentido parecido puede verse: el capital como parte integrante de la relación de trabajo. "(U.I.A., Tesis, 1981) de Carlos de Buen Unna, y en particular el cap. IV denominado: Patrimonialización del patrón.

Parece indudable que en la relación de trabajo no jugarán los factores que respecto del contrato, integran los presupuestos de validez. La capacidad de las partes, la falta de forma del acto que de origen a la relación y aún la licitud de ésta, cuando se viola alguna de las disposiciones imperativas contenidas en el art. 5 de la ley no serán obstáculo para que nazca la relación laboral, con todas sus consecuencias económicas aun cuando, en cierto modo, puedan llegar a provocar su inmediata terminación (si el trabajador es menor de 14 años), y la aplicación de sanciones al patrón empleador.

En el art. 21 se dispone que no presumen la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un servicio personal y el que lo recibe. Este precepto encuentra su antecedente en el art. 18 de la ley anterior.

A).EL CONTRATO Y LA RELACION DE TRABAJO.

Otro de los problemas a que se enfrenta el sector laboral en estos momentos es respecto de su forma de contratación, pues no obstante, que muchos estadistas han calificado a la NATURALEZA JURIDICA DE ESTAS FIGURAS (relación de trabajo y contrato) como el viejo debate, en la actualidad muchos empleadores en defensa de sus intereses están desvirtuando en su beneficio de estas figuras jurídicas que han sido delimitadas plenamente desde antaño en el campo jurídico laboral.

Al hablar de relación de trabajo y "CONTRATO DE TRABAJO", como la doctrina como la ley laboral coinciden en emitir diferentes conceptos, por lo que entendemos por "relación de trabajo", la presentación misma del servicio que implica la característica de subordinación esto es, la facultad jurídica de mando y el deber jurídica de obediencia respecto del servicio contratado y por "CONTRATO DE TRABAJO", la manifestación suprema del acuerdo de voluntades para presentar y recibir un trabajo personal y subordinado, muy distinto a la concepción que el contrato se tiene en la legislación civil pues las normas que se contienen están revestidas del carácter social en la materia laboral no es preciso que dicha voluntad se manifieste en forma expresa, ya que produce efectos legales el simple hecho de presentar

trabajo, y como dijera el maestro Guillermo Cabanellas se presta el dilema de quien es primero si el "huevo o la gallina".

No obstante esto ambas figuras tienen los mismos efectos jurídicos independientemente del acto que les da origen, de ahí que aunque no exista un contrato escrito los trabajadores se encuentran protegidos por la ley, pues encima de la voluntad de las partes están las normas que favorecen al trabajador de ahí que el derecho laboral la ley suple a la voluntad de las partes garantizando el legislador, la vida, la salud, y un nivel decoroso al trabajador y el bienestar de su familia.

Todo esto a venido a colación pues se ha considerado importante resaltar la flagrante violación que se está cometiendo día con día de todos estos principios sociales en contra de la clase trabajadora quien durante a lo largo de la historia ha luchado arduamente por el reconocimiento y el respeto de los derechos que les corresponden por la presentación de sus servicios, pues actualmente es forma cotidiana, muchos patrones en la lucha constante por defender sus intereses patrimoniales, contratan en forma dolosa, arbitraria y desventajosa a sus servidores bajo su supuesto "CONTRATO DE PRESENTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES", de naturaleza civil, evadiendo con esto el cumplimiento de sus obligaciones laborales en perjuicio de sus trabajadores, no respetando el mínimo de garantías sociales que la ley les otorga como lo es la jornada de trabajo, salario, vacaciones, aguinaldo, participación de utilidades y derechos de seguridad social por mencionar algunos, viéndose obligado el trabajador a aceptar esas contrataciones dada la situación tan terrible que estamos padeciendo de desestabilización política y

económica, por lo que nuestra clase trabajadora se ve obligada a contratarse aceptando las condiciones que le impone el patrón y renunciando a sus derechos y garantías sociales como sucedía en la época de la Revolución Industrial, (no existiendo una legalidad), el patrón fija unilateralmente las condiciones de trabajo y éste se adhería (contrato de adhesión), pues la situación que vivían los trabajadores de esa época era de terrible explotación y de ínfimos salarios existiendo una gran oferta de mano de obra ante el desplazamiento que sufrieron los trabajadores por el maquinismo.

Es interesante resaltar esta problemática pues día a día crece más el numero de relaciones laborales disfrazadas de este contrato civil de "Presentación de Servicios Profesionales", por lo que es urgente que las autoridades laborales y penales frenen estos abusos y sanciones severamente a aquellos patronos que a costa de la vida y salud de los trabajadores se benefician.

3.4.- CONSIDERACIONES SOBRE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

Como corolario a las disposiciones restrictivas y discriminatorias de la Ley Federal del Trabajo en relación con los trabajadores de confianza, pueden validamente hacerse las siguientes consideraciones jurídicas:

1.- Que la denominación de trabajadores de confianza no la reconoce ni siquiera la menciona, la Constitución General de la República por lo que siendo la Ley Federal del Trabajo, una ley reglamentaria de lo dispuesto en

el apartado "A" de su artículo 123, no debe ir más allá de lo establecido y ordenado en la misma, y sin embargo lo hace al crear una clase especial de trabajadores a los que denomina de confianza y lo hace no para otorgarle a reconocerles derechos laborales como es uno de los objetivos fundamentales de la Ley del Trabajo, sino sólo para negárselos, restringírselos o limitárselos.

2.- Que todas las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo que establecen restricciones o privaciones de derechos y prestaciones a los trabajadores de confianza pueden considerarse como sólidos argumentos jurídicos, como anticonstitucionales ya que no obstante lo dispuesto en el artículo 182 de la Ley del Trabajo que a la letra dice: "las condiciones de trabajo de los trabajadores de confianza serán proporcionadas a la naturaleza e importancia de los servicios que prestan y no podrán ser inferiores a las que rijan a los trabajadores semejantes dentro de la empresa o establecimiento", la propia ley les esta imponiendo limitaciones y hasta cancelaciones a sus derechos y prestaciones laborales.

3.- Al igual que con el derecho a la libertad sindical o de asociación, todos los demás derechos laborales que la Ley conculca no restringe a los trabajadores de confianza, adolecen de vicio de inconstitucionalidad y sin que a ello obste lo que sostiene la exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo vigente, de que los trabajadores en general argumentan que los trabajadores de confianza están de tal manera vinculados con los empresarios que no podrán formar parte de los sindicatos, cuyos fines sean el estudio de la defensa de los intereses obreros frente a los empresarios, pues aparte de que no siempre es así ya que muchas veces el trabajador de confianza se siente

más dentro del sector obrero que del empresarial, dicho argumento es tanto como negarle a los trabajadores de confianza su calidad indiscutible que tienen de trabajadores.

Con la débil y vulnerable argumentación sostenida, se coloca a los trabajadores de confianza en una extraña y sui-géneris categoría sin recibir ni reconocerles las consideraciones legales que les corresponde a los trabajadores en general, ni tampoco las de los patronos a las que trata inútilmente de asemejarlos, y sólo los menciona para restringirles, sin base constitucional alguna indiscutibles, derechos laborales de los que son legítimos merecedores.

Se ha tenido la permanente preocupación sobre la situación en la que se encuentran los trabajadores de confianza al servicio, tanto de los poderes de la Unión y el Departamento del Distrito Federal, como de los municipios y gobiernos de los Estados de la República.

En el apartado B del artículo 123 constitucional, en su fracción XIV, establece que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen, disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

En consecuencia, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en un largo listado establece quienes son trabajadores de confianza, además se remite a los catálogos de puesto de gobierno federal, que señalan como tales a los que sean de dirección, inspección vigilancia y

fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría control directo de adquisiciones, almacenes e inventarios, investigación científica, asesoría o consultoría, personal adscrito presupuestalmente a las secretarías particulares o ayudantías, secretarios particulares, agentes del ministerio público federal y del Distrito Federal, agentes de las policías judiciales y miembros de las policías preventivas.

También en las condiciones generales de trabajo, se detalla cuales cargos son de confianza.

Miguel Acosta Romero, señala que en este sistema de calificación se utilizan tres criterios: a) porque su nombramiento sea hecho directamente por el Presidente de la República o porque su nombramiento o ejercicio, requieran la aprobación expresa del mismo, b) por la naturaleza de sus funciones; c) por el órgano al cual se encuentran adscritos.

Por su parte la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece que los trabajadores de base serán inamovibles, excluyendo a los de confianza de esta garantía. (art. 6), más adelante (art. 8), expresamente excluye a los trabajadores de confianza del régimen de esta ley.

Como puede apreciarse, los trabajadores de confianza no gozan de la inamovilidad de los de base, así lo indica el apartado B del artículo 123 y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha confirmado en jurisprudencia definida: "Trabajadores al Servicio del Estado. No están protegidos por el apartado B

del artículo 123 en cuanto a la estabilidad en el empleo. Al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de la indemnización constitucional y salarios caídos reclamados, por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, apartado "B", sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo".

(Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, segunda parte, cuarta sala 1983, páginas 18 y 19).

En otra ejecutoria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación expresa que: la fracción XIV del apartado en cita (apartado B) estableció que la ley reglamentaria determinará los cargos que serán considerados como de confianza y agrego que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social a que el propio precepto constitucional se refiere.

Lo anterior significa, por una parte, que las personas que desempeñen cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio apartado "B" y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, pues debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva, en lo general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente a los

derechos derivados de su afiliación al Régimen de Seguridad Social que les es aplicable, de lo que resulta en la situación jurídica de estos trabajadores de confianza en la de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna.

CAPITULO CUARTO.

CAPITULO IV.- LOS SERVIDORES PUBLICOS Y SU REGIMEN JURIDICO LABORAL.

4.1.- JUSTIFICACION JURIDICA DE LA RELACION LABORAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Existen diversos puntos de vista desde los cuales puede considerarse al Estado. Sin embargo todos se basan en él, como estructura social la cual para vivir, necesita tener órganos de representación decisión y ejecución desde el más alto nivel hasta la actividad más sencilla, como toda persona jurídica, colectiva, resulta indispensable la participación del individuo o persona física, para que realice en particular sus tareas o cometidos, para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que les corresponden.

Se puede afirmar que desde las épocas más remotas, el Estado ha requerido en todos los niveles, de individuos que le presten sus servicios. Por ejemplo: desde la antigüedad;

- a) Quienes construyeron los canales de Egipto.
- b) Quienes construyeron los acueductos Romanos
- c) Quienes construyeron la Muralla China
- d) Quienes construyeron nuestras Pirámides
- e) Los dirigentes Políticos
- f) Los que se dedican a la conservación del orden interno
- g) Los que se encargan de las relaciones con otros Estados
- h) Los que cobran impuestos

- i) Los que realizan pagos
- j) Los que proyectan o construyen obras públicas entre otras muchas actividades.

Conforme el Estado va evolucionando, sus atribuciones crecen lógicamente, el desarrollo de una serie de servicios públicos y administrativos demanda una estructura más compleja, así como un número mayor de funcionarios, empleados y trabajadores.

En el siglo pasado, no contábamos con los grandes avances que la tecnología moderna nos ha dado, un ejemplo contundente de lo expresado lo podemos constatar, en la materia de salud, en el sistema de comunicaciones y en las fuerzas armadas cabe destacar también que en ésta centuria gran número de instituciones han surgido, y otras tantas se han transformado siendo la materia laboral una de las más representativas.

Este progreso no es típico de un sólo país, es general en todo el mundo y puede afirmarse que responde al crecimiento demográfico, al adelanto de las sociedades en cuanto a desarrollos tecnológicos, y a nuevos instrumentos de administración.

Con la evolución que día a día se da, vienen aunadas diversas complicaciones, una de ellas se gesta, en el Estado el cual requiere de personal capacitado, obreros, técnicos, profesionistas especializados en diversas áreas que desempeñen lo mejor posible la actividad designada, su intervención

alcanza proporciones insospechadas. "A mayor población, mayor estructura burocrática".

La regulación de estas relaciones de trabajo, (entre el Estado y sus servidores), han dado lugar a las diversas corrientes de opinión acerca de que los derechos pueden otorgarse a los trabajadores, que sean compatibles con el interés del Estado.

Como se observara adelante, la regulación sistemática de las relaciones entre Estado y sus servidores, es relativamente reciente, y se ha discutido mucho si los trabajadores del Estado tienen la misma problemática que los trabajadores comunes y corrientes, al servicio de patronos particulares.

Así como en muchas otras materias existen vaguedades, imprecisiones y desde luego puntos de vista de doctrina totalmente divergentes. Un sector de ella considera que los derechos de los trabajadores del Estado son iguales que los de cualquier trabajador, y otro estima que el Estado no es un patrón común y corriente, ni una empresa mercantil, en principio el Estado no explota a sus trabajadores, ni obtiene lucro, ni utilidades, así como tampoco hay una lucha de clases sociales entre este el "Estado" llamados por algunos patrón y sus servidores.

De toda esta problemática, surge la cuestión de sí, en consecuencia los instrumentos de lucha social han ejercitado los trabajadores normales para establecer una serie de derechos y principios frente a los

patrones, son aplicables a los trabajadores del Estado, principalmente los sindicatos, la cláusula de exclusión y la huelga.

En nuestro concepto, evidentemente el Estado no es un patrón que obtenga lucro de utilidades, y es muy dudoso que gane la plusvalía del trabajo de sus servidores, sin negar que el Estado debe otorgar a sus trabajadores todos los derechos y prestaciones que sean compatibles con su capacidad, creemos que también debe meditarse, si los trabajadores al servicio del Estado por el hecho de serlo, pueden exigir a estas situaciones que vayan en detrimento de la población que no forma parte de la burocracia y que también tiene intereses generales.

Desde luego la practica de los Estados, se orienta en términos generales, a limitar ciertos aspectos en la relación administrativa laboral, como son la cláusula de exclusión de las causas por las cuales procede el derecho a huelga. La huelga de los trabajadores al servicio del Estado, podrá paralizar al mismo.

El sector de la doctrina que considera a los derechos de los trabajadores públicos y privados iguales, propone que haya uniformidad en las normas que regula el trabajo, con independencia de quien sea el patrón y quien sea el trabajador basándose en la concepción sociológica del trabajo. Su regulación debe ser unitaria y prevista de un sólo cuerpo de leyes.

Desde el punto de vista teórico e ideal parece que esta opinión es irreprochable y que todas las normas del trabajo deberían estar sistematizadas y unificadas.

Sin embargo la realidad niega tajantemente el punto de vista teórico antes planteado, pues tal parece que la evolución histórica de las normas del derecho de trabajo en México, en lugar de unificarse bajo un sistema, tienden a fraccionarse y diversificarse como la realidad nos lo demuestra.

Existen muchas cuestiones que están en la zona nebulosa de la indefinición y entre otras son las que a continuación plantearemos: ¿El determinar si los altos funcionarios con poder de decisión se integran y encabezan la jerarquía político administrativa de los órganos de la Federación, Entidades Federativas y Municipios, electos por el voto popular conforme a la Constitución y Leyes, son servidores públicos? Ahora bien, ¿si en ese carácter tienen algunos derechos en el contexto laboral, que pudieran ejercitar o reconocérseles como son el horario, el séptimo día, las vacaciones, el salario, los días que de acuerdo con la ley no son laborables, seguridad social, jubilación y otros?.

Ciertamente este problema no sólo afecta a México, desgraciadamente las investigaciones que se llevan a cabo en este país, para dar propuestas a soluciones eficaces y benéficas a este cuestionamiento no son tomadas en cuenta por los órganos relativos, al contrario, obstaculizan su relación.

Es necesario partir del número de servidores públicos que el Estado maneja (de base y de confianza), número de trabajadores que laboran en las entidades federativas de (base y de confianza), número de trabajadores de universidades públicas, de organismos descentralizados de participación estatal, así como el número de trabajadores que se rigen por contratos colectivos (por ejemplo Pemex), información que no es accesible a los investigadores por parte de la dirección de Servicio Civil de la desaparecida (1992), Secretaría de Programación y Presupuesto, por considerar que es confidencial. No hay datos precisos no confiables acerca del número de trabajadores que prestan sus servicios al Estado en su conjunto. Al hacer mención de esto es porque hay muchos regímenes y estatutos: los trabajadores de base, los de confianza, los de los Estados, los de los Municipios, los que se rigen por el apartado "B" del artículo 123, los que se rigen por el apartado "A" del artículo 123 los que se rigen por la fracción XIII bis del artículo 123 "B", los servidores de las fuerzas armadas del Servicio Exterior Mexicano y más reciente, los del Servicio Federal Electoral.

Como anteriormente ha quedado asentado, el Estado para la realización de sus funciones necesita del elemento personal y como es de todos conocido, las actividades estatales tienen una diversidad de campo de acción y matices muy variados, lo que trae como consecuencia para la experiencia administrativa mexicana, que se originen toda una gama de ordenamientos que regulan las relaciones entre el Estado y sus servidores.

"Genéricamente la relación de servidores está regida en materia federal y del Distrito Federal, por los siguientes ordenamientos:

1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917).

2.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional (Diario Oficial 28 de diciembre de 1963, reformas 20 de enero de 1967; 28 de diciembre de 1972; 24 de diciembre de 1974, 31 de diciembre de 1975; fe de erratas 19 de enero de 1976; 23 de octubre de 1978; 31 de diciembre de 1979; 15 de enero de 1980; 21 de febrero de 1983; 12 de enero de 1984; 31 de diciembre de 1984).

3.- Ley del ISSSTE (Diario oficial de 30 de diciembre de 1959; reforma 15 de octubre de 1983; 27 de diciembre de 1983; 1o. de febrero de 1984; 30 de abril de 1984; 26 de diciembre de 1984, 9 de febrero de 1985, fe de erratas; 29 de marzo de 1985).

4.- Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (Diario Oficial de 31 de diciembre de 1982, fe de erratas, 10 de marzo de 1983).

5.- Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles (Diario Oficial 31 de diciembre de 1975, reformas de 15 de enero de 1980; 27 de diciembre de 1983).

6.- Ley sobre las Garantías del Manejo de Fondos de Funcionamiento de la Federación (Diario Oficial de 31 de diciembre de 1959).

7.- Ley Federal del Trabajo (Diario Oficial del 1o. De abril de 1970, reformas: 24 de abril de 1972; 9 de enero de 1974; 30 de septiembre de 1974, 24 de diciembre de 1974; 7 de febrero de 1975; 31 de diciembre de 1975; 2 de julio de 1976; 30 de diciembre de 1977; 28 de abril de 1978; 4 de enero de 1980; fe de erratas: 29 de enero de 1980; 20 de octubre de 1982; 30 de diciembre de 1983; fe de erratas: 13 de abril de 1984; 13 de enero de 1986).

8.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gastos Públicos (Diario Oficial 31 de diciembre de 1976, fe de erratas: 18 de enero de 1977; reforma: 30 de diciembre de 1977; 31 de diciembre de 1979; 30 de diciembre de 1980; 11 de enero de 1982; 14 de Enero de 1985).

9.- Ley del Seguro de los Trabajadores al Servicio del Estado. (Diario Oficial 28 de abril de 1964).

10.- Reglamento de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (Diario Oficial de 18 de noviembre de 1981).

11.- Ley en favor de los Veteranos de la Revolución como Servidores del Estado (Diario Oficial 7 de enero de 1950; reforma 19 de enero de 1967).

12.- Acuerdos sobre gratificación de fin de año de empleados civiles y militares." (23).

23). Acosta Romero Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1995, Pág. 8.

En forma específica, cada grupo de servidores públicos tienen un estatuto particular, conforme a la Constitución, leyes específicas, reglamentos, condiciones generales de trabajo, acuerdos presidenciales (como lo relativo a la gratificación anual), circulares, etc.

Aunque el Régimen Laboral de los trabajadores al Servicio de los tres Poderes de la Unión, del Departamento del Distrito Federal y de las diversas instituciones descentralizadas, no se rigen por lo dispuesto en el apartado "A" del artículo 123 constitucional y tienen su ley y tribunales propios, como también estos servidores públicos tienen la condición de "trabajadores", con derechos y obligaciones de tipo laboral, se considera conveniente incluir algunos comentarios de sus características que tienen especial significación, o simplemente alguna semejanza o diferencia con los trabajadores en general.

Las relaciones laborales que nacen en la prestación de servicios entre los servidores públicos a los que también se les denomina burócratas y el Gobierno Federal, que comprende a los tres Poderes de la Unión, así como a los trabajadores del Departamento del Distrito Federal, y diversos organismos descentralizados se rigen por lo dispuesto en el apartado "B" del artículo 123 constitucional, el que fue adicionado a la Constitución, el 5 de diciembre de 1960; en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de 28 de diciembre de 1963, reglamentaria del apartado "B" del citado artículo 123 constitucional, que consta de 165 artículos distribuidos en nueve títulos; en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales, de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de

diciembre de 1983, su reglamento publicado en el citado Diario, el primero de febrero de 1984 y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos

También comprende lo dispuesto en el apartado "B" del artículo 123 de la Carta Magna, a los Trabajadores Bancarios, así como a algunas Paraestatales como la Conasupo.

La primera observación que estimo pertinente formular es que aunque la citada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, como se ha dicho, no rige para todos los trabajadores incluidos en ese apartado, pues no regula las relaciones jurídico laborales de los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública, ni de los miembros del Servicio Exterior Mexicano, las que se rigen por la Ley del Ejercito y Fuerza Aérea Mexicana, la Ley Orgánica de la Armada de México y por el Reglamento del Servicio Exterior Mexicano.

También en lo referente al sector paraestatal existen diversidad de normas reguladoras de las relaciones laborales entre ellas y sus trabajadores, por solo citar tres, el Banco de México, Petróleos Mexicanos y la Lotería Nacional, tienen distintas normas legales laborales de aplicación, como son respectivamente la Ley reglamentaria de la fracción XIII- bis del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución General de La República, la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Se considera necesario que se unifique, reestructure y ordene tanta legislación independiente y dispersa referida al trabajo y al trabajador, debemos comenzar por la modificación total de su artículo 123, ya que no deben establecerse diferencias constitucionales en lo que al trabajo se refiere, aunque en los reglamentos pertinentes se establezcan las disposiciones correspondientes en atención a la naturaleza y carácter de los servicios que se prestan.

Todo trabajo y trabajador debe tener reconocida y respetada, sin ninguna cortapisa o distinción la igualdad y la dignidad en el ejercicio de todos sus derechos laborales.

En la iniciativa presentada al Poder Legislativo cuando se adicionó con el apartado "B" el artículo 123 Constitucional se trata de destacar las diferencias del trabajo que prestan los Servidores Públicos, de los trabajadores en general, afirmándose en dicha iniciativa: "Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los Servidores Públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que estos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública". Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte especial de la dignidad del hombre, de ahí que deba ser siempre "tutelado".

Este criterio o apreciación ha sido muy cuestionado en la doctrina laboral en la que cada día adquiere mayor fuerza la opinión de que no deben existir dos apartados en el artículo 123 de la Constitución de la República para referirse por separado a los trabajadores, sino uno solo, ya que no deben establecerse discriminaciones o diferencias entre los trabajadores que todos los trabajadores deben estar regidos por un solo apartado constitucional, aunque en la ley reglamentaria se regulan sus condiciones de trabajo en atención a las características especiales del trabajo que desarrollan los servidores públicos.

De acuerdo con lo resuelto por la Jurisprudencia de la Suprema Corte, cuando se separa al trabajador en cumplimiento a la solicitud del sindicato, por aplicación de la cláusula de exclusión, el patrón no está obligado a dar el aviso que señala el artículo 47 de la Ley Laboral.

Pudiera estudiarse la factibilidad, con el fin de descodificar la legislación del trabajo de incluir en el título sexto que la Ley Federal del Trabajo dedica a trabajadores "Especiales", en un nuevo capítulo para reglar, tomando en cuenta las particularidades de sus servicios, a los burócratas o servidores públicos, sin restarles derechos individuales ni colectivos, ni otorgarles prerrogativas por los especiales servicios que desarrollan que indudablemente son de general interés público y social.

Por último cabe hacer una observación en relación con la Ley Federal del Trabajo Burocrático que puede ser la siguiente: la definición que nos ofrece de trabajador, es la de: que trabajador es toda persona que presta

un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales. Según dicha ley existen dos clases de trabajadores, los de base y los de confianza y a estos últimos se les puede despedir por pérdida de la confianza, como ocurre con los trabajadores de confianza regidos por la Ley Federal del Trabajo.

4.2.- LOS SERVIDORES PUBLICOS DE CONFIANZA Y SU DIFERENCIA CON LOS TRABAJADORES EN GENERAL.

"Las principales diferencias que contienen las disposiciones del apartado "B" del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria con respecto a las del apartado "A" y la Ley Federal del Trabajo, son:

1.- A los trabajadores de confianza, no se les aplica la Ley Federal del Trabajo, ni tampoco la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios de Guanajuato, por disposición expresa de su artículo octavo, salvo para disfrutar de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, lo cual resulta jurídicamente inexplicable.

2.- No es fija en esta Ley de nuestro Estado la edad para el trabajador burocrático.

3.- En cuanto a las jornadas de trabajo se reconocen y regulan en forma análoga a la establecida en la Ley Federal del Trabajo, es decir, jornadas diurnas nocturnas y mixtas.

4.- Se establece la posibilidad de trabajar horas extras, las que no deberán exceder de tres horas diarias ni de tres veces a la semana, y que se pagarán con el cien por ciento más del salario asignado a las horas de la jornada ordinaria.

5.- Referente a las vacaciones y el salario, las medidas de protección y defensa son similares a las reconocidas a la ley laboral de los trabajadores en general; debiendo disfrutar de un día de descanso por cada seis días de trabajo, con goce íntegro de salario, y con respecto a vacaciones, cuando tengan más de seis meses de servicios, gozarán de un período de vacaciones de 10 días hábiles continuos.

6.- En cada dependencia sólo puede haber un sindicato.

7.- Esta prohibido todo acto de reelección dentro de los sindicatos.

8.- No existe cláusula de exclusión.

9.- Los sindicatos no pueden adherirse a organizaciones o centrales obreras o campesinas.

10.- El trabajador sindicalizado no puede voluntariamente abandonar el sindicato." (24).

Tienen mayores periodos de vacaciones y tienen derecho a disfrutarlas al cumplir solo seis meses de servicios prestados tienen también mayor prima de antigüedad, así como un aguinaldo anual equivalente a por lo menos 20 días de salario, a diferencia de los trabajadores en general, cuyo aguinaldo es solo de 15 días de salario, las condiciones generales, de trabajo, cuando contienen prestaciones económicas deben ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El derecho de huelga sólo procede cuando se violen de manera general y sistemática los derechos consignados en el mencionado apartado "B" del artículo 123 de la Constitución lo cual es casi imposible que ocurra.

El procedimiento de huelga esta sometido a una tramitación especial y diferente al señalado de la Ley Federal del Trabajo.

Es el Tribunal de Conciliación y Arbitraje y no las Juntas Locales o Federales de Conciliación y Arbitraje el competente para conocer de los conflictos que se susciten entre los titulares de las dependencias y sus trabajadores, así como de los conflictos que se presenten en el Estado y sus Trabajadores.

Para ser trabajador al servicio del Estado según la Suprema Corte

24). Ob. Cit. Borrrell, Pág. 404.

de Justicia de la Nación se requiere como condición específica que se le haya expedido nombramiento o que figure en la lista de raya de trabajadores temporales; por ende no puede darse el caso de que se presuma la existencia de relación jurídica de trabajo entre el titular de una dependencia y un particular por el solo hecho de la prestación de un servicio, puesto que no es aplicable, en forma supletoria el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo que dispone: "se presume la existencia del contrato de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe".

Por que evidente y flagrantemente se viola la disposición constitucional que se comento, ya que va más allá de lo que ella, en forma clara y concreta establece.

4.3.- LOS TRABAJADORES DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS.

El municipio como sujeto de derecho: el ser justo de derecho no es una característica material, sino una cualidad jurídica, una característica otorgada por el derecho que implica la capacidad de gozar y ejercer derechos y tener obligaciones.

Todo ser susceptible de derechos y obligaciones tiene personalidad y esta puede corresponder tanto a personas físicas como a personas morales.

Acosta Romero sustituye con acierto la denominación de personas morales por la de personas jurídicas colectivas.

La Constitución, en el artículo 115, fracción II, otorga al municipio personalidad jurídica, es decir le otorga la aptitud de ser sujeto de derechos y obligaciones.

"El municipio es una persona jurídica de Derecho Público, que regula su estructura y funcionamiento por lo dispuesto en la Constitución Política Federal, la Constitución local que le corresponde, así como por Ley Orgánica Municipal de su entidad respectiva y las leyes locales que le sean aplicables." (25).

El municipio como persona jurídica colectiva de derecho público tiene los mismos atributos de este tipo de personas.

Según Acosta Romero sus características son las siguientes:

1.- La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad. En el caso del municipio el grupo lo integra una asociación de vecindad misma, que tiene unidad, es permanente y tiene voluntad.

2.- Personalidad jurídica distinta a la de sus integrantes. Al municipio se le ha conocido este atributo en la fracción II del artículo 115 constitucional.

25). Robles Martínez Reynaldo, El Municipio, Editorial Porrúa, 2da. Edición, México, Pág. 6.

3.- Denominación o nombre: El municipio tiene el nombre que le permite señalarse y distinguirse de las demás personas y lo usa en todos sus documentos oficiales para identificarse.

4.- Ambito geográfico y domicilio: El municipio ejercita sus atribuciones en su territorio, el cual esta determinado por la ley, además cuenta con un domicilio legal que es la sede donde se ubican sus órganos de representación.

5.- Elemento patrimonial: El Municipio cuenta con lo que se llama Hacienda Municipal. Que es el conjunto de derechos susceptibles de ser valuados pecuniariamente y que dispone para cumplir sus fines.

6.- Régimen jurídico propio: El Municipio cuenta con el suyo y esta constituido por la Constitución Política Federal de las leyes que de ella emanan, entre otras la ley Orgánica Municipal y las leyes de carácter fiscal, los bandos y reglamentos expedidos por su ayuntamiento.

7.- Objetivo: El municipio tiene su objeto bien precisado, servir de base a la división territorial y organización política y administrativa de los Estados que integran la Federación.

8.- Organos de representación y administración: el Municipio tiene un órgano colegiado de gobierno que se denomina Ayuntamiento y un Titular de la Administración que lo es el Presidente Municipal, quien generalmente ostenta la representación.

9.- Fines: El Municipio persigue fines propios y podríamos señalar en forma muy general que buscan la satisfacción de las necesidades colectivas de su población y el propiciamiento de su desarrollo.

El orden jurídico que establece las disposiciones que otorgan derechos y obligaciones a las autoridades y vecinos de un municipio constituyen la fuente de Derecho Municipal y como tales podemos enunciar:

1.- La Constitución tanto Federal como de la Entidad Federativa correspondiente.

2.- Las Leyes Federales, Locales y Municipales.

3.- Los Reglamentos Municipales.

4.- La Jurisprudencia de los Tribunales Federales, Locales y de los Tribunales Contenciosos Administrativos.

5.- Los convenios del Derecho Público celebrados con la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con otros entes públicos.

6.- Las circulares y oficios.

7.- Los usos y costumbres.

8.- Los principios generales derivados del Derecho Municipal.

9.- Los criterios doctrinales de los tratadistas de Derecho Municipal.

10.- Las ideas político sociales de los gobernantes.

Por lo tanto el Municipio es un nivel de gobierno, es la piedra angular del nuevo federalismo que surge como reclamo social de nuestra revolución mexicana.

Está fundado en un federalismo que implica el reconocimiento y la separación de competencias en primer lugar entre el Gobierno Federal y los Estados Federados y en segundo lugar, entre estos y los Municipios.

El Municipio es la Base, la célula, los Estados forzosamente se dividen en municipios, no es factible para ellos organizarse en otra forma, de ahí que el municipio, además de que por una sólida base jurídico constitucional es un nivel de gobierno, es también el resultado de la decisión permanente refrendada por nuestro pueblo, el logro de uno de los ideales que se alcanzo con la revolución.

El Municipio es también un nivel de gobierno y que su población tiene la capacidad para auto gobernarse, tomando en consideración que en un estado de derecho como el nuestro, el pueblo se auto gobierna por leyes y no por hombres.

El orden jurídico establece los órganos de gobierno, las atribuciones de cada órgano, así como los requisitos que deberán satisfacer los ciudadanos que integren esos órganos y ejecuten las leyes realizando las actividades necesarias, de tal manera que para analizar el gobierno del Municipio se debe estudiar el marco jurídico que lo regula, este marco jurídico esta integrado en primer lugar por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Constitución Local de la Entidad Federativa respectiva; la Ley Orgánica Municipal o su equivalente de cada Estado, las leyes fiscales que en cada Estado regulen esta actividad, y las leyes, reglamentos y decretos que cada Municipio emita.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, ley suprema de nuestro país establece las bases y fundamentos para la organización del Estado mexicano, lo estructura en tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, este último se encuentra contemplado esencialmente en el artículo 115.

Las Constituciones locales, reproducen las bases y principios establecidos en dicho artículo algunas en forma total, y otras en forma parcial, independientemente de la forma en que sean regulados estos fundamentos son siempre, aplicados en virtud de la supremacía de la Constitución Federal.

Atribuciones en materia laboral.

Regular las relaciones de trabajo con sus trabajadores por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el

artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias (artículo 116 fracción V).

Establecer bolsas de trabajo o instituciones similares para otorgar el servicio de colocación a los trabajadores en forma gratuita (artículo 123 fracción XXV).

Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante (artículo 123, fracción XXVI, de la Constitución Federal).

Atribuciones relativas a que los servidores públicos municipales protesten el fiel cumplimiento de la ley.

Artículo 128.- Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Según la Ley Orgánica Municipal del Estado de Sinaloa, son atribuciones del Ayuntamiento en materia de trabajo y prevención social.

I.- Cooperar con las autoridades federales y estatales para la observancia y aplicación de la Ley Federal del Trabajo.

II.- Otorgar la protección a los trabajadores no asalariados y combatir la desocupación promoviendo la creación de fuentes de trabajo y

III.- Resolver sobre los nombramientos, remociones renuncias y licencias de su personal y vigilar el fiel cumplimiento de sus obligaciones, pudiendo delegar con el Presidente Municipal dichas facultades por lo que toca a los trabajadores de base y supernumerarios.

4.4.- NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS.

La relación laboral entre el Estado y sus Servidores Públicos no se agota con el estudio de los trabajadores de base. De ahí que también se aborde el estudio de los trabajadores de confianza. En la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y los Municipios, se establece lo siguiente:

Artículo 5 "La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto. Son funciones de confianza: las de Dirección, Inspección, Vigilancia, o Fiscalización, cuando tenga carácter general siendo entre otros:

- I. En el Congreso del Estado: El Oficial Mayor, el Contador Mayor de Hacienda los auditores;

- II. En el Poder Ejecutivo: Los titulares de las dependencias que señale la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y sus Secretarios Particulares, los Subsecretarios del Gobierno del Estado y sus correspondientes auxiliares, los ayudantes, operadores y todos aquellos que laboren bajo las órdenes inmediatas del Gobernador.

Los Directores de Departamentos Estatales, los Subdirectores, los Directores de Departamentos Estatales, etc..

- III. En el Poder Judicial: El Secretario General de Acuerdos, los Secretarios Visitadores, Contador, Oficial Mayor, Secretario Particular de la Presidencia, Secretarios de Sala y de Juzgado y los Projectistas.
- IV. En los Municipios: Los Secretarios del Ayuntamiento y sus Secretarios Particulares, el Secretario Particular de los Presidentes, el Tesorero y el Oficial Mayor, los Directores y Subdirectores de Departamento, los Inspectores de Policía y Directores de Tránsito, los Asesores Técnicos, los Directores, Gerentes o Jefes de Departamento de los Organismos descentralizados y Empresas Paramunicipales encargados de un Servicio Público o Social." (26).

Artículo 7.- La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se de al puesto.

Al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo anterior, la clasificación de base o de confianza que les corresponda, se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación, considerando la naturaleza de las funciones que realice el trabajador.

El contenido de este artículo amerita algunas reflexiones:

El primer párrafo del precepto acertadamente establece que no es la designación que se le de al puesto lo que le confiere el carácter de confianza, sino que son las funciones que se realizan las que confieren tal carácter.

Con ello se evita en lo posible que el patrón califique como de confianza ciertos puestos buscando el beneficio de que los trabajadores que los ocupen no se sindicalicen y, en su caso, se vean privados de la estabilidad de un empleo.

Por lo que respecta al contenido del segundo párrafo del precepto, ha suscitado fuerte controversia. Así Baltazar Cavazos señala que:

"Es verdaderamente lamentable que este precepto contenga dos párrafos contradictorios".

El primero que es correcto, ya que efectivamente el nombre que se da a los contratos no determina la naturaleza de los mismos; contradice al segundo, que previene que determinadas funciones tienen el carácter de confianza solo cuando tengan carácter de confianza y cuando tengan carácter general lo cual no es exacto.

Se hace referencia a que la función tenga ese carácter y no a que la actividad del trabajador deba referirse de manera absoluta, a todas las actividades de la autoridad, ya que es posible que las funciones de dirección de vigilancia o de fiscalización estén recomendadas a varias personas, cada una de las cuales ejerza su actividad en un establecimiento o en un aspecto determinado de la actividad de la autoridad. Pero dentro de este concepto el término "funciones de carácter general" resulta indispensable, porque si toda persona que ejerce una actividad directriz para la realización de una labor concreta, fuese un trabajador de confianza, ocurriría que únicamente los trabajadores de la categoría inferior o más simples serán trabajadores de base o de planta.

El hecho de que los trabajadores de confianza del gobierno estén excluidos prácticamente por la Constitución General y la ley reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 de la propia Constitución, no impide valorizar a aquellos como verdaderos trabajadores, pese a su importante deber de lealtad y fidelidad que deben guardar al Estado.

La regulación de estas relaciones de trabajo (entre el Estado y sus Servidores de Confianza), se hace cada vez más necesaria para fijar de

manera clara y sistemática una serie de derechos y obligaciones que recaen en ambas partes.

Según podrá apreciarse aun cuando la fracción XIV del artículo 123 apartado "B" solo les concede a los trabajadores de confianza la protección al salario y los beneficios de la seguridad social, lo cierto es que este tipo de trabajadores han adquirido celosamente otros derechos a través del tiempo, como es el pago justo y la exclusión del pago de horas extraordinarias ante las jornadas agotadoras a las que han sido sometidos en ciertos períodos presidenciales como en el de Luis Echeverría Alvarez, donde sus fuerzas físicas e intelectuales fueron malgastadas hasta los días domingos, sin obtener compensación alguna.

En otras palabras, las mejoras, beneficios y prestaciones que obtengan en sus luchas los trabajadores de base, deben hacerse extensivos a los de confianza, en razón de su calidad que por sí mismos adquieren de "trabajadores" y el hecho de que su actividad, la mayoría de las veces, tenga luces intelectivas no debe ser motivo de discordia para que se hagan merecedores de la protección legal. Ahora bien, así como se hizo hincapié en el poco espacio que se le brinda al trabajador de confianza en las leyes, también debemos llamar la atención de que no existe en nuestra Ley del Trabajo de los Servidores Públicos de nuestro Estado, una regulación y articulación adecuada que fomente la carrera de los Servidores Públicos, lo cual contribuye a la distribución desigual tanto cuantitativa de esta categoría de trabajadores (los de confianza), marginados en sus derechos laborales.

Lo anterior indudablemente vendrá a constituir otro progreso jurisdiccional en la lucha de los trabajadores de confianza en contra del estado de indefensión en que se encuentran.

El trabajador de confianza es indispensable en la Administración Pública en todos sus niveles, Federal, Estatal y Municipal, ya que sería absurdo concebirla sin las funciones de Dirección, Fiscalización, Vigilancia e Inspección que ejecutan estos trabajadores, verdaderos técnicos, especialistas en su materia, con experiencia en la actividad que desarrollan eficientes, en su mayor parte sin militancia partidista, que sin embargo, cada cambio de administración, como también sucedía con los trabajadores de base, son sustituidos por amigos y parientes de los nuevos titulares, con grave perjuicio no solamente de los desplazados, sino para la Administración Pública.

"Empleados de confianza (art. 5o.), el principio general que rige el estatuto jurídico es el que los Trabajadores al Servicio del Estado deban ser protegidos por el mismo, de manera que los empleados de confianza que están fuera de su protección constituyen la excepción dentro del principio general y consiguientemente los preceptos que determinan cuales empleados de confianza son limitativos, en tal virtud, para que un empleo deba catalogarse como tal, debe estar perfectamente determinado en dichos preceptos con la designación que los presupuestos de egresos o las leyes y reglamentos que rigen a cada dependencia le hayan dado, pues de lo contrario deben estimarse de base".

Es verdad que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, igual que lo hiciera el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y la mayor parte de las legislaciones estatales y municipales en vigor, excluyen a los trabajadores de confianza, pero coincidimos con el tratadista Miguel Acosta Romero, cuando afirma que algunas de las disposiciones del apartado "B" del artículo 123 constitucional, no hay razón jurídica fundada para que no les sean aplicables.

Por otra parte, cuando dentro de esté marco legal en el cual nos vemos inmersos, se establece que el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de los Servidores Públicos de nuestro Estado y sus municipios, ha sido creado como una necesidad del poder público, que permita al gobernado gozar de una facultad de ocurrir a la autoridad para que ésta obligue al incumplido, a que cumpla con su obligación y el objeto a perseguir sea la obtención de ese servicio jurisdiccional en la ejecución de sus sentencias, lo que nos permitiría el perfeccionamiento de esta institución.

Asimismo, dentro de este procedimiento y con la finalidad de que se cumpla con la ejecución de los laudos que condenen a alguna dependencia al cumplimiento de una obligación de dar, deberán cumplirse de inmediato una vez que el Presidente las requiera para ello. (Art. 148 LTSPSEM). Situación que no sucede por falta de presupuesto para ello.

Si bien el artículo 149 de la citada ley en cuestión, establece que para cumplir con los laudos que conlleven el pago de salarios devengados o caídos, prestaciones e indemnizaciones, las Dependencias deberán incluir en su

presupuesto anual de egresos, una partida suficiente para cubrirlos. La partida, será única y especialmente para el efecto de cumplimiento de laudos condenatorios en contra de la Dependencia y será intransferible; pero será embargable para garantizar el pago. (Situación que no sucede).

En el supuesto, de que durante el año se agote la partida, el pago se diferirá para el año siguiente; cumpliéndose los laudos en razón a la fecha de notificación.

El diferimiento de pago, no es causa de interrupción del derecho a los salarios caídos.

Conforme a lo mencionado en dicho artículo, algunas dependencias no destinan estas partidas o si lo hacen su presupuesto para ello es muy bajo, por lo que creo importante que al Tribunal Burocrático deba otorgársele la facultad jurisdiccional de que pueda interponer sanciones a través del Congreso, a las Dependencias que no hubieren destinado partida alguna o la suficiente para cumplir con la obligación que le haya sido impuesta, ante tal acontecimiento se hace hincapié que las autoridades por el deber que tienen de acatar las garantías de legalidad, motivación y fundamentación, y además por ministerio de ley, deben cumplir con los laudos del Tribunal Burocrático, lo que implica su plena ejecución ya que provienen de un tribunal de derecho, en tal sentido resulta imprescindible dotar de la facultad aludida, en razón de una verdadera apertura de justicia en materia de trabajo

CONCLUSIONES.

CONCLUSIONES.

Todo trabajo y trabajador debe tener reconocida y respetada, sin ninguna cortapisa o distinción la igualdad y dignidad en el ejercicio de todos sus derechos laborales.

Por lo que bajo este criterio se hace necesario que la legislación actual no se interprete solamente en el sentido que los únicos derechos de los trabajadores de confianza, son la protección del salario y gozar de los beneficios de la seguridad social.

No existe razón jurídica que impida a los trabajadores de confianza, les sean aplicables otros derechos establecidos en el Apartado B de la Constitución.

Debe legislarse para que en la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios de nuestro Estado, se establezca un capítulo que regule las relaciones laborales entre los trabajadores de confianza y los titulares, fijando los derechos y obligaciones de ambos, o una reglamentación.

Los beneficios que adquieran los trabajadores de base, deben hacerse extensivos a los de confianza.

Debe establecerse el reconocimiento a los empleados de confianza, los principios de estabilidad de su empleo cuando tengan en su puesto seis años cumplidos.

En su caso, los Tribunales de Arbitraje de los Estados y Municipios, deben ser los únicos competentes en conocer de los conflictos entre los trabajadores de confianza y sus titulares.

Otorgar la facultad al Tribunal Burocrático de nuestro Estado, que éste pueda interponer sanciones en el incumplimiento de la ejecución de sus laudos, a través del Congreso del Estado a las dependencias que de manera negligente, mala fe o dolosamente no programen un presupuesto especial para poder cumplir con las obligaciones en materia de trabajo.

Se dice negligentemente en razón de que no se crea el presupuesto aludido.

Con mala fe en base a que las partidas que se destinan para estos supuestos son mínimas.

Y dolosamente porque si bien nuestro Congreso sabe que hay la existencia de este tipo de juicios hace caso omiso al respecto, lo cual significa que no tiene la intención de establecer partidas para cumplir con las obligaciones impuestas en materia laboral.

BIBLIOGRAFIA.

TEXTOS.

- 1) Acosta Romero Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Editorial Porrúa, México, D.F.1995.
- 2) Arnaiz Amigo Aurora, Estructura del Estado, Editorial Miguel Angel Porrúa, Tercera Edición, México, D.F. 1997.
- 3) Borrell Navarro Miguel, Análisis Practico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Sista, Quinta Edición México, D.F. 1996.
- 4) Cavazos Flores Baltasar, 38 Lecciones de Derecho Laboral, Editorial Trillas, México, D. F. 1992.
- 5) De Buen Lozano Néstor, Derecho del Trabajo, Tomo I, Editorial Porrúa, México, D.F. 1990.
- 6) Huerta Barrera Teresita, Derecho Municipal, Editorial Porrúa, México, D.F. 1985.
- 7) Porrúa Pérez Francisco, Teoría del Estado, Editorial Porrúa, México, D.F. 1988.

- 8) Robles Martínez Reynaldo, El Municipio., Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, D.F. 1993.
- 9) Romero Vargas e Yturbide, Organización Política de los Pueblos de Anáhuac, Libros Luciernaga, México, D.F. 1987.
- 10) Ruiz Massieu José Francisco, Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios, Editorial Porrúa, México, D.F. 1986.
- 11) Serra Rojas Andrés, Teoría General del Estado, Editorial Porrúa, México, D.F. 1992.
- 12) Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, D.F. 1991.
- 13) Villoro Toranzo Luis, El Proceso Ideológico de la Revolución de Independencia, UNAM, México, D.F. 1967.
- 14) Zavala Silvio, El Mundo Americano en la Época Colonial, Tomo I, Editorial Porrúa, México, D.F. 1967.

LEYES Y CODIGOS.

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, México, D.F. 1998.

- 2) Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios, *Compilación de leyes para los municipios del Estado de Guanajuato*, Secretaría de Gobierno del Estado de Guanajuato, 1997.
- 3) Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge, *Ley Federal del Trabajo*, Editorial Porrúa, México, D.F. 1998.

OTRAS FUENTES.

- 1) *Revista Responsa*, Centro Universitario México, Universidad Marista, Año 2, Número 10, México, D.F. 1997.
- 2) Villarroya Tomás Joaquin, *Breve Historia del Constitucionalismo Español*, Centro de Estudios Constitucionales, UNAM, México, D.F. 1987.