

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA DE JUSTICIA EN  
EXAMEN DE PROFESIONALES

LA MARGINALIDAD LABORAL EN  
EL MUNICIPIO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

LUZ MARIA RAMIREZ AHEDO

CIUDAD UNIVERSITARIA

MEXICO, 1988



## **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 está 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.

# I N D I C E

INTRODUCCION . . . . .	4
------------------------	---

## CAPITULO PRIMERO EL DERECHO DEL TRABAJO MEXICANO

A.- Antecedentes Históricos. . . . .	9
B.- El Artículo 123 Constitucional . . . . .	24
C.- La Ley Federal del Trabajo . . . . .	33
D.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. . . . .	43
E.- Los Trabajadores Olvidados Constitucionalmente . . . . .	52

## CAPITULO SEGUNDO EL MUNICIPIO EN MEXICO

A.- Origen y Concepto de Municipio . . . . .	57
B.- Evolución del Municipio Mexicano . . . . .	66
C.- Bases Constitucionales del Municipio Mexicano Actual . . . . .	74
D.- La Autonomía Estatal y Municipal . . . . .	90

## CAPITULO TERCERO EL DERECHO LABORAL MUNICIPAL

A.- Naturaleza Jurídica de las Relaciones Laborales Municipales. . . . .	95
B.- El Municipio Patrón. . . . .	100
C.- Los Trabajadores Municipales . . . . .	107
D.- Legislaciones Laborales Municipales. . . . .	111

CAPITULO CUARTO  
LA MARGINALIDAD LABORAL EN EL MUNICIPIO

A.- El Trabajo Municipal y la Ley Federal del Trabajo. . . . .	133
B.- El Trabajo Municipal y la Ley Federal de los Trabajadores al Ser- vicio del Estado. . . . .	139
C.- La Marginación del Empleado Municipal. . . . .	142
D.- Reformas Propuestas. . . . .	146
CONCLUSIONES. . . . .	153
BIBLIOGRAFIA . . . . .	160

# I N T R O D U C C I O N

El Derecho del Trabajo es una de las disciplinas de la Ciencia Jurídica de más reciente creación, durante el siglo pasado su concepción se sustentaba en una y absurda en base a la preeminencia y perfección lograda por el Derecho Civil. Su verdadera gestación se da sin embargo a finales de esa centuria en la Revolución Industrial, pero podemos afirmar que el primer país que adoptó principios jurídicos laborales en sus normas constitucionales fue el nuestro.

El incipiente Derecho Laboral ha venido creciendo a pasos agigantados y alcanzando en su expansión a todos aquellos que prestan un servicio personal subordinado.

Todavía hasta los inicios de nuestra década, - existían trabajadores que no eran reconocidos como tales y por lo tanto no se les consideraba sujetos de la legislación laboral, el caso más representativo en nuestro país lo constituye el de los trabajadores municipales, a quienes se les sujetaba a disposiciones de carácter civil en el mejor de los casos o definitivamente se les ignoraba dentro del mundo jurídico. Dicha omisión de nuestra adelantada normatividad en materia de trabajo motivó a la elaboración de la presente tesis.

En esta tesitura, en el presente estudio analizaremos el desarrollo que ha tenido el Derecho del Trabajo Mexicano, desde la época precolombina en figuras como los Pillis y Tecuhtlis, sumamente arcaicas, pasando por la época colonial con las Encomiendas y el origen de la clase trabajadora, formando coaliciones en el México Independiente, cuando eran objeto de múltiples vejaciones de las cuales se vieron librados con la conquista del movimiento armado revolucionario, logrando la inclusión en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del artículo 123.

A partir del reconocimiento constitucional de los derechos de los trabajadores, relataremos en forma sucinta la evolución del precepto en dos apartados y sus respectivas leyes reglamentarias, para poder apreciar -- que durante sesenta y seis años el régimen constitucional se olvidó de los empleados municipales en forma tajante.

Trataremos en forma general la formación de la institución jurídico administrativa conocida como municipio y las modificaciones que ha sufrido su regulación dentro de nuestra constitución política, dedicando por supuesto un espacio preponderante al comentario de la reforma al artículo 115 de nuestra Carta Magna, efectuada

6

durante el régimen presidencial del doctor Rafael Ángel de la Madrid Hurtado en su afán de reorganizar el primer nivel de gobierno del Estado.

Observaremos cual ha sido el lento desarrollo del Derecho Municipal Laboral, partiendo de la naturaleza jurídica de las relaciones de trabajo que se establecen entre el municipio y sus empleados, y en parte nos ocuparemos también de las relaciones de trabajo que surgen entre las entidades federativas y su servidores, -- por su similar regulación. Describiremos un poco los elementos de dichas relaciones, es decir el municipio-patrón y el empleado municipal. Parte medular de la presente tesis lo constituye el análisis que haremos respecto de las legislaciones laborales municipales que se han venido dando, y a lo cual dedicamos un importante espacio.

Dentro del contexto de las reformas constitucionales al artículo 115, de 1983 y 1987, estudiaremos el derecho laboral municipal con referencia a los dos apartados del artículo 123 de nuestro máximo ordenamiento y sus respectivas leyes reglamentarias, para demostrar que el empleado municipal ha sido objeto de una marginación injusta respecto de la normatividad aplicable -



a los trabajadores al servicio de la Federación. De -- siempre el legislador mexicano se ha empeñado en segre-- gar a los trabajadores municipales de los servidores pú-- bliços, para lo cuál no existe justificación, ya que en esencia su función es equivalente.

En éste orden de ideas y en virtud del enorme retraso de la legislación burocrática, llegamos a con--- cluir que amerita una revisión a fondo con el fin de in-- tegrar a su ámbito a todas las personas físicas que coad-- yuvan con la prestación de sus servicios al cumplimiento de los fines estatales, proponiendo lineamientos genera-- les para llevar a cabo una reforma total a los dispositi-- vos aplicables en el derecho del trabajo burocrático.

CAPITULO

PRIMERO

E L D E R E C H O D E L

T R A B A J O

M E X I C A N O

#### A) ANTECEDENTES HISTORICOS.

Como preámbulo del presente trabajo, y para llegar al estudio específico de la situación laboral de los trabajadores municipales, es necesario que analicemos la evolución del Derecho del Trabajo Mexicano, desde su origen hasta nuestros días.

En primer término debemos señalar que el Derecho Laboral surge a la cultura jurídica universal a finales del siglo pasado, y con su creación se abre paso a una nueva clasificación del derecho, que tradicionalmente venía contemplándose en derecho Público y Privado, apareciendo la rama denominada Derecho Social, de aceptación general por los tratadistas contemporáneos.

Así pues como producto de las ideas surgidas en la Revolución Industrial, claramente influenciadas por los principios del liberalismo económico, así como las teorías Marxistas que se ceñían a la lucha entre el capital y el trabajo y cuyo objetivo es el lograr la --reivindicación de la clase trabajadora, por considerar que se encuentran alienados, reclamándose por tanto una mejor distribución de capital, ya que sin el trabajo no

existe éste. Las anteriores corrientes dieron contenido al nuevo derecho, esencialmente social y que buscó - mejorar la situación de opresión y explotación de las - clases bajas.

Cabe precisar que el país en el cuál se acogen por primera vez normas tendientes a la protección de los trabajadores, a nivel constitucional, incursionando también en principios tutelares del campesino, lo fue México, como producto de las cruentas batallas revolucionarias y las demandas de las denominadas fuerzas vivas de nuestra nación, plasmadas en nuestra Constitución Política siendo precursor por tanto de las tendencias sociales imperantes en la actualidad.

Con orgullo podemos resaltar que nuestra Carta Magna ha influido en otros regímenes, por tal circunstancia resulta especialmente interesante el observar la evolución del Derecho del Trabajo en México.

El Trabajo es algo que siempre ha existido, - desde el inicio de la humanidad, a cambio de alguna contraprestación, encontramos a personas que prestan sus -- servicios o desarrollan las labores de otras, y quien tenía mayor riqueza acumulada, podía obtener quien lo sus-

tituyera en su trabajo, desprendiéndose por tanto las -  
figuras de patrón y empleado.

En esta nación desde la época precolombina se han encontrado relaciones de carácter laboral, por supuesto no como las que se dan hoy en día, y podemos observar que existía diferenciación de clases entre sacerdotes y nobles con respecto de los estratos bajos de la sociedad indiana, con relación de subordinación además debemos citar a Arturo Monzón Estrada, quién encuentra la existencia de trabajadores manuales, denominados Macehuales, que eran gente común y labradores, existiendo también los Pillis y Tecuhtlis, quienes servían en la guerra y eran verdaderos funcionarios públicos con labores directivas y gozaban de mayores privilegios y atribuciones que los primeramente mencionados, dándose ciertas categorías de trabajadores (1), dentro de este orden de ideas podemos mencionar altos funcionarios como el Cihuacóatl, con atribuciones judiciales, el Tlacáñlel, Juez Superior, el Cuahnochtli y el Huitznahuácatl, ejecutores de sentencias, eran personal de los Tribunales Mexicanos (2), y existían diversos tipos de trabajadores desde antes de la conquista, con clara diferenciación entre funcionarios y obreros, lo que evidencia una

1 Cfr. Arturo Monzón Estrada, El Caualli en la Organización Social de los Tenechca, Instituto Nacional Indigenista, ed. 1ª., México, 1983, p.43.

2 Cfr. Toribio Esquivel Obregón, Apuntes para la Historia del Derecho en México, T. 1., Porrúa, S.A. ed. 2ª., México, 1984, p.84.

organización laboral adelantada.

A la llegada del imperio español a nuestro territorio se pretendió imponer el régimen feudal, mismo que se encontraba en decadencia en el viejo continente, y ante tal situación se creó la figura de la encomienda cuyo objeto era el asignar un contingente de indígenas a un español para su evangelización y cuidado a cambio de lo cuál, éstos se veían obligados a desarrollar labores al servicio del encomendero o retribuir en especie por su actuación. La encomienda ocasionó múltiples abusos por parte de los españoles quienes establecieron un régimen de explotación y opresión desmedida, siendo los misioneros y representantes del Clero, quienes en defensa de los naturales acudieron al Papa, dándose lugar a lo que se conoce como el debate de la Guerra Justa, que podemos sintetizar en que los conquistadores pretendían justificar sus abusos explicando que los indígenas eran animales y no personas pues no razonaban, dirimiendo la cuestión el Papa Alejandro VI, quién en la Bula Inter Caetera consideró a los indios sometidos como personas en virtud de que refan, expresión de la cuál carecen los animales.

A partir de este momento se emite una serie de

disposiciones a través de Cédulas Reales y Ordenanzas, que con principios perdidos buscaban proteger a los naturales de los abusos, sin llegar a ser sistemáticos pero que sin embargo constituyen un antecedente remoto de nuestro Derecho Laboral.

Aún en ésta época, aunque pocos pero significativos nos señala Carrillo Azpeitia, brotes de inconformidad obrera, como "De las minas de Taxco. En 1575 abandonaron el trabajo los carpinteros y albañiles indios en su mayoría, exigiendo mayor salario. Acusados ante el alcalde mayor de suspender sus labores por ser gente inclinada a holgar, éste luego de conocer las investigaciones ... fijó el salario que debían percibir y las sanciones para quienes incumplieran su determinación. Hacia el año de 1577 los vaqueros de Querétaro y de San Juan del Río suspendieron sus labores demandando también el aumento de sus salarios"(3). Estos los podemos considerar precedentes del Derecho de Huelga.

También podemos mencionar que en esta época se dieron los sistemas gremiales, sensiblemente distintos del régimen corporativo europeo, existiendo ordenanzas de gremios y mientras en Europa fueron un instru-

3 Rafael Carrillo Azpeitia, El movimiento Obrero Mexicano 1823-1912, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, ed. 2a., México, 1986, p.56.

mento de libertad, en América fueron un acto de control de la actividad de los hombres. En Alemania, Francia e Italia, las corporaciones regulaban la cantidad y calidad de mercancías, determinaban salarios e imponían la disciplina en los talleres; en la Nueva España con los Gremios se restringía la producción en beneficio de los comerciantes y eran tan prolíficas las disposiciones de las ordenanzas que los maestros no contaban con la autonomía suficiente para dictar la reglamentación comple-mentaria. (4)

En los primeros años de independencia de nuestro país la principal repercusión en nuestra materia la constituyó el hecho de que se consideráse iguales a los hombres, es decir que se eliminaron los distingos sociales y se acabaron las encomiendas, las relaciones de --trabajo proliferaron y su reglamentación, aún no autónoma se desprecia del Derecho Civil.

En este tiempo florece en el mundo el libera-lismo económico y el Estado no contaba con incursión amplia en las esferas de producción privada, la máxima de dicha corriente fue la de "laissez-faire, laissez-passer, tout va de lui meme", es decir, "dejar hacer, dejar pasar", el

4 Cfr. Mario de la Cueva, Derecho Mexicano del Trabajo, Porrúa, S.A., T. I., ed. 8a., México, 1982, p.38.



Estado sólo es custodio del régimen jurídico. En cuanto a la legislación, se continuaba la tendencia del régimen español, quedando segregados los derechos de los trabajadores.

El primer antecedente importante de la legislación laboral lo podemos encontrar en el seno de debates del Congreso Constituyente de los años de 1856 y - 1857, en los cuales el notable Ignacio Vallarta, claramente influenciado del pensamiento de la corriente citada, al discutir el artículo quinto referente a la libertad de Industria y Trabajo, manifestó principios de un socialismo incipiente, que ya se había hecho presente - con la divulgación de las ideas de Marx, y conminaba a la necesidad de que el Estado auxilie a las clases laborantes del país; desafortunadamente careció de la profundidad requerida y no encontró eco entre los legisladores, continuando en consecuencia la era de la tolerancia.

El señalamiento anterior quizá incluyó para - que en el año de 1870 se incluyera en el Código Civil - una serie de normas tendientes a regular los contratos de trabajo, por considerar que la prestación de servicios no podía ser comparada con el Contrato de Arrenda-

miento dando el respeto debido a la dignidad humana, ya que el hombre no es ni puede ser tratado como las cosas; en razón de lo anterior en dicho ordenamiento se incluyó un título dedicado al Mandato, el ejercicio de profesiones y el Contrato de Trabajo dejando al arbitrio de la voluntad de las partes las condiciones de la prestación del servicio al considerar a la voluntad como elemento esencial de todo contrato (5), a pesar de los defectos apuntados y que tal reglamentación no representa mejoras importantes a la situación de los trabajadores, es el primer intento en nuestro país de esquematizar una normatividad laboral propia.

Durante el Porfiriato prolifera el desarrollo industrial, especialmente en las ramas textiles y ferroviarias, dándose origen a las asociaciones obreras conocidas como mutualidades, agrupaciones consolidadas para la ayuda mutua y defensa de los intereses de sus miembros, son reales antecedentes del Sindicalismo.

En lo relativo a la legislación, permaneció -- la fórmula de la voluntad como fundamento máximo del -- contrato de trabajo dándose lugar a sistemas de explotación y figuras negativas de todos conocidas y criticadas como las tiendas de raya; al Presidente Díaz lo que

5 Cfr. Barto de la Cueva, ob. cit., p.41.

más le preocupaba era el desarrollo de la economía del país y por tanto se descuidaron los derechos personales pues los porfiristas buscaban administración, administración y más administración. Asimismo en el Porfiriato se dió un gran auge al ingreso de capitales extranjeros en México, que controlaban las principales industrias y del cual la mayoría era norteamericano.

En la época de Porfirio Díaz hubo una ley de Servicios Sanitarios, en la que se quiso dar la apariencia de proteger los derechos de los trabajadores y se estableció como jornada máxima la de doce horas (6). Sin embargo el intento narrado no constituye un avance importante en materia de derechos obreros, pues se dejan olvidados otros principios, además de resultar un jornal exagerado para cierto tipo de labores.

Las condiciones de explotación narradas dieron pie para que en Orizaba se formará por los trabajadores textiles, el círculo de obreros libres y en junio de 1906 en Cananea y en enero de 1907 en Río Blanco, núcleos obreros de consideración protagonizaron las trascendentes y conocidas huelgas, que dieron pauta a -

6 Cfr. Juan N. García Ordoñez, Antecedentes y Evolución del Artículo 123 Constitucional, Foro Laboral No. 5, Editorial Popular de los Trabajadores, México, 1981, p.13.

la participación decidida de los obreros el movimiento revolucionario mexicano (7).

Abundando al respecto de la política del Presidente Díaz en cuanto a las relaciones obrero-patronales, podemos citar el siguiente fragmento de un texto de Matías Romero, sobre el particular, que expresa: - "El gobierno tiene por norma la Ley, y por aspiración - la justicia. Dada las instituciones que nos rigen le - es imposible limitar la libre contratación ni intervenir de una manera directa en el mejoramiento de la condición del obrero respecto de su principal no hay texto legal que lo autorice, ni conveniencia alguna económica que lo obligue a decretar salarios ni precios, ni horas de trabajo; nuestras instituciones, basadas en los altos principios de la libertad humana y del respeto a la propiedad vedan al gobierno toda ingerencia directa en las relaciones de patrón y obrero y no le dejan so pena de incurrir en graves responsabilidades, más acción posible que la de hacer respetar los derechos legítimos y reconocidos de cada cual. Solamente puede el gobierno contribuir a mejorar la condición del obrero, por medios indirectos como son la conservación de la paz, el fomento de la industria y de la inversión de capitales,

7 Cfr. María Teresa Torres Jara, Antecedentes de la Ley Federal - del Trabajo, Foro Laboral No. 5, Editorial Popular de los Trabajadores, México, 1961, p.13.

nacionales y extranjeros en el desarrollo de los elementos naturales de riqueza del país, y el aseguramiento -- del crédito nacional; y cree que ha hecho todo lo posible y se propone hacer cuanto le sea lícito por alcanzar esos resultados" (a).

De estas consideraciones se reitera lo expuesto en cuanto a las situaciones prevalencientes en ese momento, y para ampliar la perspectiva en cuanto a los famosos movimientos huelguísticos, citaremos lo expresado por John Kenneth Turner en cuanto a las Exigencias obreras en la fábrica de Río Blanco, para comprender su problemática, quien nos dice "Los seis mil trabajadores de la Fábrica de Río Blanco no estaban conformes con pasar 13 horas diarias en compañía de esa maquinaria estruendosa y en aquella asfixiante atmósfera, sobre todo con salarios de 50 a 75 centavos al día. Tampoco lo estaban con pagar a la empresa, de tan exiguos salarios \$2.00 -- por semana en concepto de renta por los cuchitriles de dos piezas y piso de tierra que llamaban honares. Todavía estaban menos conformes con la moneda en que se les pagaba; ésta consistía en vales contra la tienda de la Compañía que era el ápice de la explotación: en ella la empresa recuperaba hasta el último centavo que pagaba en salarios. Pocos kilómetros más allá de la fábrica en --

8 Mario Contreras y Jesús Tamayo, México en el Siglo XX 1900-1913, Lecturas Universitarias 22, UNAM, S.A., México, 1983, pp.145-148.

Orizaba, los mismos artículos podían comprarse a precios menores entre 25 y 75%; pero a los operarios les estaba prohibido comprar sus mercancías en otras tiendas. ... Organizaron en secreto un sindicato: el 'Círculo de --- Obreros'; efectuaban sus reuniones, no en masa, sino en pequeños grupos en sus hogares, con el objeto de que las autoridades no pudieran enterarse de sus propósitos. Tan pronto como la empresa supo que los trabajadores se reunían para discutir sus problemas, comenzó a actuar en -- contra de ellos. Por medio de las autoridades policiacas expidió una orden general que prohibió a los obreros, bajo pena de prisión, recibir cualquier clase de visitantes, incluso a sus parientes. Las personas sospechosas -- de haberse afiliado al sindicato fueron encarceladas inmediatamente " (9). Ante esas circunstancias y en pos de sus derechos, los citados obreros iniciaron su movimiento.

Sobre éstos problemas el Presidente Díaz en -- sus informes presidenciales y en un laudo dejó entrever su posición sobre los movimientos y la preponderancia -- que para él tenía el orden y la seguridad pública, del -- laudo emitido nos permitimos extractar los puntos que se consideran de mayor realce : " Artículo Primero. El lu-

9 John Kenneth Turner, México Bárbaro, B. Costa-Amic Editor, México, 1975, p.175.

nes 7 de enero de 1907 se abrirán todas las fábricas que actualmente están cerradas en los estados de Puebla, Veracruz, Jalisco, Querétaro, Oaxaca y en el Distrito Federal, y todos los obreros entrarán a trabajar en ellas, sujetos a los reglamentos vigentes al tiempo de clausurarse o que sus propietarios hayan dictado posteriormente y a las costumbres establecidas. Artículo Segundo. - Los industriales dueños de dichas fábricas, por medio de los representantes que se hayan en ésta capital, ofrecen al señor Presidente de la República continuar haciendo el estudio que han emprendido desde antes de la huelga actual de los obreros, con el objeto de uniformar las tarifas de todas las fábricas sobre las siguientes bases:

I. Los obreros que trabajan en las máquinas de preparación, hilados o tejidos, en una fábrica recibirán salarios iguales a los que perciben los trabajadores de su clase en las demás fábricas de una región o distrito fabril en donde las condiciones de vida y de trabajo sean idénticas. ... Artículo Cuarto. Ofrecen los señores industriales al señor Presidente de la República, ocuparse desde luego en estudiar los reglamentos de las fábricas para introducir en ellas las reformas y modificaciones que estimen convenientes, tanto para garantizar los intereses y la buena marcha de sus establecimientos, como para mejorar, hasta donde sea posible, la situación de los

obreros. Especialmente introducirán las mejoras siguientes: ... IV. Los obreros podrán recibir en sus habitaciones a las personas que estimen convenientes, quedando a cargo de la autoridad dictar los reglamentos necesarios para la conservación del orden, de la moral y de la higiene y la manera de hacerlos cumplir. ... Artículo Quinto. Los obreros que tengan alguna reclamación o solicitud que hacer, la presentarán personalmente por escrito, que firmarán los mismos, al administrador, quien deberá comunicarles la resolución que se dicte a más tardar en el término de quince días. Los obreros quedan obligados a continuar en el trabajo durante el tiempo que dilate la resolución, y si cuando ésta se les dé a conocer no quedaren satisfechos, podrán separarse del trabajo. ... Artículo Séptimo. No se admitirán los menores de siete años en las fábricas para trabajar, y mayores de esa edad solo se admitirán con el consentimiento de sus padres; en todo caso no se les dará trabajo sino una parte del día, para que tengan tiempo para concurrir a las escuelas hasta que terminen su instrucción primaria elemental. ... Artículo Noveno. Los obreros quedan comprometidos, a no promover huelgas, y menos intempestivamente, puesto que en la cláusula cinco se establece la forma de que hagan sus quejas y sus solicitudes con el fin de satisfacerlas hasta donde sea justo." (10)

10 Mario Contreras y Jesús Tamayo, México en el Siglo XX 1900-1913, ob. cit., pp.145-146.



La anterior resolución no satisfizo las preten-  
siones obreras, y se provocaron brotes de violencia en -  
Rfo Blanco, que culminaron con la matanza de 800 trabaja-  
dores aproximadamente, de acuerdo a datos extraoficiales,  
ya que el gobierno de modo alguno reconoció dichos actos  
que se difundieron en la República de boca a boca e in--  
crementaron las ansias de redención de la facción traba-  
jadora y la motivaron a unir sus esfuerzos en la cruenta  
batalla revolucionaria, al lado de los próceres artifi--  
ces de nuestra Carta Magna.

## B) EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

Después de haber transcrito los testimonios -- que se contienen en el inciso que antecede, los que resultan sumamente importantes y de gran relevancia, además de darnos un panorama veraz de la atmósfera reinante en los años previos al inicio de la lucha revolucionaria, considerando por otra parte que el conocimiento histórico facilita la comprensión del tema, analizaremos la formación del artículo 123 de nuestro máximo ordenamiento.

Paralelamente a los hechos narrados, los ideólogos de la Revolución hacían patente su preocupación -- por el mejoramiento de las condiciones sociales de los -- trabajadores en nuestro país, tal como se refleja en el Programa y Manifiesto a la Nación del Partido Liberal Mexicano, -- proclamado en San Luis Missouri, el primero de julio de 1906, destacando dentro de sus militantes los hermanos -- Flores Magón, quienes formaban parte del Comité del mismo, Ricardo Flores Magón como presidente, Juan Sarabia -- como vicepresidente, Antonio I. Villarreal como secretario y Enrique Flores Magón como tesorero. Del mencionado documento podemos destacar los párrafos y puntos siguientes:

" ... Los puntos de éste programa no son ni -- pueden ser otra cosa que bases generales para la implantación de un sistema de gobierno verdaderamente democrático. Son la condensación de las principales aspiraciones del pueblo y responden a las más graves y urgentes necesidades de la patria. ... Un gobierno que se preocupe por el bien efectivo de todo el pueblo no puede permanecer indiferente ante la importantísima cuestión del trabajo ... El trabajador mexicano ha sido reducido a la condición más miserable; en donde quiera que presta sus servicios, es obligado a desempeñar una dura labor de muchas horas por un jornal de unos cuantos centavos. ... Capital y Trabajo. 21. Establecer un máximo de 8 horas de trabajo y un salario mínimo en la proporción siguiente: \$1.00 para la generalidad del país, en que el promedio de los salarios es inferior al citado y de más de \$1.00 para aquellas regiones en que la vida es más cara y en las que éste salario no bastaría para salvar de la miseria al trabajador. 22. Reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio. 23. Adoptar medidas para que con el trabajo a destajo los patrones no burlen la aplicación del tiempo máximo de salario mínimo. 24. Prohibir en lo absoluto el empleo de niños de catorce años. 25. Obligar a los dueños de minas, --

fábricas, talleres, etc., a mantener las mejores condiciones de higiene en sus propiedades y a guardar los lugares de peligro en un estado que preste seguridad a la vida de los operarios. 26. Obligar a los patrones o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores, cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patrones o propietarios. 27. Obligar a los patrones a pagar indemnización por accidentes del trabajo. 28. Declarar nulas las deudas actuales de los jornaleros de campo para con los amos. 29. Adoptar medidas para que los dueños de tierras no abusen de los medieros. 30. Obligar a los arrendadores de campos y casas que indemnicen a los arrendatarios de sus propiedades por las mejoras necesarias que dejen en ellas. 31. Prohibir a los patrones bajo severas penas que paguen al trabajador de cualquier otro modo que no sea dinero en efectivo; prohibir y castigar que se impongan multas a los trabajadores o se les hagan descuentos de su jornal o se retarde el pago de la raya por más de una semana o se niegue al que se separe del trabajo el pago inmediato de lo que tiene ganado; suprimir las tiendas de raya. 32. Obligar a todas las empresas o negociaciones a no ocupar entre sus empleados y trabajadores sino una minoría de extranjeros. No per-

mitir en ningún caso que trabajos de la misma clase se paguen peor al mexicano que al extranjero en el mismo establecimiento, o que a los mexicanos se les pague en otra forma que a los extranjeros. 33. Hacer obligatorio el descanso dominical." (11)

Sumamente pretencioso para su tiempo resultaban los anhelos consagrados en el texto, sin embargo, si no en su totalidad gran parte de los mismos fueron acogidos con beneplácito por la Carta Magna. Francisco I. Madero, insignia del movimiento, simpatizaba con las ideas de esta organización.

Así como en la República había cundido la llama de la justicia social, en el exterior se daban acontecimientos como la Carta de las Naciones Unidas, la constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y la Carta Internacional Americana de las Garantías Sociales, que predecían una esperanza de mejor situación a los trabajadores en el contexto mundial, consolidando el avance hacia esa justicia social.

11 Mario Contreras y Jesús Tamayo, México en el Siglo XX 1900-1913, ob. cit., pp.229-258.

Carranza por su parte tenía el compromiso con la clase obrera de redimirla en sus condiciones, tal -- cual quedó de manifiesto en la Convención Revolucionaria de Aguascalientes y en el pacto celebrado entre la revolución constitucionalista y la casa del Obrero Mundial -- en febrero de 1915, constituyéndose los famosos batallones y brigadas rojas. (12)

Así las cosas, en el foro del constituyente -- Queretano, se presentan en el debate diversas opiniones sobre el artículo quinto constitucional, que ocasionaron una gran polémica, la orientación inicial se limitaba a la ampliación del texto original del precepto relativo -- consignado en la Constitución Federal de 1857, incluyéndosele bases fundamentales en materia de legislación del trabajo, que permitieran una reglamentación posterior en cada Entidad Federativa, cristalizando el deseo de brindar mayor protección a la clase trabajadora.

Con gran sensibilidad y ante la trascendencia de las cuestiones en discusión, así como la amplitud de los temas abordados por los constituyentes y a propuesta del Diputado Alfonso Cravioto, formulada el día 29 de diciembre de 1916, se desechó la opción de ampliar el ar--

12 Véase, Mario Contreras y Jesús Tamayo, México en el Siglo XX - 1913-1920, Lecturas Universitarias 22, UNAM, T. II, México, - 1983, pp.191-195.

tículo quinto y se adoptó la de integrar un artículo especial que comprendiera todas las cuestiones relativas - al trabajo, para que con toda amplitud y claridad se consignarían los derechos y garantías obreras, el elocuente Don José Natividad Macías, asesor jurídico del primer jefe del movimiento revolucionario, dió la nota culminante al comentar en su uso de la palabra, que Don Venustiano Carranza hablaba de dar a la clase obrera las leyes encaminadas a revivirla, y que él había sido comisionado por el propio primer jefe, para hacer un estudio en los Estados Unidos respecto de la legislación mundial, explicando de inmediato cada uno de los artículos del proyecto - para concluir recalcando que ni las leyes americanas, ni las inglesas, ni las belgas, conceden a los trabajadores lo que dicha propuesta les otorga, aunada ésta declaración a lo manifestado por el diputado Cravioto, entusiasmente se suspendió la sesión, constituyéndose una comisión especial para el estudio y redacción de éste nuevo capítulo, integrada por Pastor Rouaix, Secretario de Fomento, Don José Natividad Macías, José Inocente Lugo y Rafael de los Ríos, entre otros. Previo a someterse a la sesión, Don Francisco J. Múgica le efectuó adiciones importantes al dictamen, y en discusión inolvidable y - de prolongada duración del 23 de enero de 1917, fue --

aprobado el artículo 123 e incluido en nuestra Constitución, con lo que antes que ningún otro país en el mundo se sancionó el derecho social, aún en contra de las doctrinas del liberalismo económico, predominante en la época. (13)

El artículo 123, aprobado en mayoría de 163 votos, se configuraba de 30 fracciones, que contenían una vasta gama de principios rectores del derecho laboral, - preceptuándose una jornada máxima de ocho horas para el trabajo diurno, la prohibición del empleo de menores de doce años, un jornal especial para menores de dieciséis, el descanso semanal, el descanso postnatal y los permisos de lactancia, el salario mínimo, la participación de utilidades, fijó el principio de a trabajo igual salario igual, la obligación de cubrir el sueldo en efectivo, el tiempo extraordinario, la obligación de proporcionar habitaciones a los obreros, la responsabilidad patronal sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, la necesidad de medidas de seguridad e higiene en las labores, la libertad de asociación obrera y empresarial, - los respectivos derechos de huelga y paro, el establecimiento de una Junta de Conciliación y Arbitraje, la indemnización por despido, la preferencia de los derechos

13 Cfr. Francisco Quiroz Acuña, Génesis del Artículo 123 Constitución de el Congreso Constituyente de 1917, Foro Laboral No. 5, Editorial Popular de los Trabajadores, México, 1981, pp. 21-38.



laborales y el establecimiento de condiciones que serían consideradas nulas en los contratos de trabajo, principalmente, constituyeron grandes beneficios para la clase obrera mexicana. Debemos recalcar y en relación al tema en estudio, que en el proemio del precepto se establece que éstas bases regirían el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo. (14) De lo anterior se desprende la idea de muchos tratadistas, entre los -- que destacan Don Alberto Trueba Urbina, en el sentido de que el derecho del trabajador es único y debe ser integrado, suprimiendo la práctica actual de existir diversas legislaturas, con lo cual si bien no congeniamos del todo, coincidimos en la necesidad de que los trabajadores municipales sean acogidos en cuanto a su normatividad ex presamente por el texto del artículo constitucional en comentario, en específico al apartado "B", ya que pretendemos demostrar con éste estudio que han sido marginados -- injustificadamente del principio que rige nuestro derecho del trabajo.

Como un comentario final debemos expresar que el precepto fue resultado de la convulsión social dada en nuestro país, que rebasó a los ideólogos del movi---

14 Véase, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Edición de Homenaje al Congreso Constituyente de Querétaro, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México, 1967, - pp.138-151.

miento armado, consiguiendo una adelantada normatividad en la materia, que nunca se pensó lograra tales alcances y beneficios.

El precepto en comento ha sufrido dieciséis -- adiciones y reformas desde su origen, siendo las más destacada la promulgación del apartado "B", destinado a regular a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, reforma a la cual se aludirá con mayor detenimiento en otro apartado de nuestro trabajo.

## C) LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Es evidente que al quedar plasmados los principios o bases fundamentales a los cuales se sujetarían -- las relaciones de trabajo, se logró poner la primera piedra para el desarrollo de la materia, sin embargo, aún -- quedaba un gran camino por recorrer, los preceptos constitucionales constituían derechos mismos de los obreros, pero como en el mismo dispositivo se señalaba, debían -- existir ordenamientos reglamentarios para facilitar la -- aplicación y su observancia.

En razón del propio texto del incipiente ar--- título 123, de los años de 1917 a 1929, proliferaron codificaciones laborales, que no tenían ninguna sistemati-zación, provocándose con la pluralidad una verdadera con-fusión, los gobiernos en las Entidades Federativas emi-tían las disposiciones de modo autónomo y distinto de -- las demás, y por otra parte consignamos que la promulga-ción de esos instrumentos no en todos los casos fué en -- forma breve, ya que las circunstancias económicas y poli-ticas del país no eran del todo propicias, pues la ines-tabilidad del régimen gubernativo y la existencia de cau-dillos en el interior de la República creaban un clima --

de desconcierto, impidiendo el progreso inmediato de --  
nuestra legislación laboral.

Debemos destacar que en dicho período, se deno--  
taron indicios de la necesidad de federalización de las  
normas laborales, como lo fueron tres circulares emiti--  
das por la entonces Secretaría de Industria, Comercio y  
Trabajo, la primera el 23 de abril de 1926, en la cuál --  
se informaba a las Entidades que dicha dependencia, a --  
través de su Departamento de Trabajo, era la competente  
para conocer de los conflictos existentes entre trabaja--  
dores y patrones de la industria ferroviaria. El 10 de --  
marzo de 1927, se emitió una segunda circular para fin--  
car la competencia en los problemas surgidos en las in--  
dustrias minera y petrolera, en favor de la misma Secre--  
taría. En ese mismo año, cinco días después, se emitió  
una tercera circular que colocaba en la misma situación  
a las empresas de la industria textil. (15)

El Presidente Plutarco Elías Calles, dejaba --  
ver una especial preocupación por lo que acontecía en ma--  
teria jurídico laboral y su alta sensibilidad lo instaba  
a federalizar las normas sobre el trabajo, como se apre--  
cia en el proyecto que sobre el particular envió a la Cá

15 Cfr. Luis Calderón Avelar, Ley Federal del Trabajo de 1931, Fo--  
re Laboral, ob. cit., pp.90-91

mara de Diputados el 20 de octubre de 1926, pretendiendo la federalización de la Ley Reglamentaria para el Distrito y Territorios Federales en Materia de Trabajo, lo que contrariaba abiertamente el texto constitucional, excediéndose el Ejecutivo en sus atribuciones, por lo cual - ese intento no prosperó: sin embargo y con la misma motivación, fue durante su régimen que el 23 de septiembre - de 1927 se creó la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de conflictos colectivos e individuales en zonas federales que abarcaran dos o más Estados, en empresas cuyo establecimiento requiera contrato o concesión federal y cuando hubiera sometimiento expreso a su competencia. Asimismo, en junio de 1928 se proyectó la reforma de la fracción X del artículo 73 y del 123 -- Constitucionales, para poder promulgarse una Ley Federal del Trabajo. (16)

En julio de 1929, bajo el régimen del Presidente Emilio Portes Gil, se aprobaron las modificaciones a los preceptos mencionados, es decir, la fracción X del artículo 73 y su preámbulo, y la fracción XXIX del 123, ambos de nuestra Constitución, facultándose al Congreso de la Unión para legislar en materia de Trabajo, federalizando sus disposiciones. Después de elaborarse y revi

16 Cfr. Luis Calderón Avelar, Ley Federal del Trabajo de 1931, Foro Laboral, ob. cit., pp.92-94.

sarse diversos proyectos, el 10 de julio de 1931 se sometió a la aprobación de la Cámara de Diputados, la cuál lo aprueba por unanimidad el 4 de agosto del propio año, -- siendo sancionada favorablemente por la de Senadores el 13 de agosto de 1931, finalmente promulgándose el 18 de agosto de ese mismo año, por el Presidente Pascual Ortiz Rubio. (17)

La Ley en cuestión constaba de once títulos y podemos destacar de la misma, que definía los sujetos -- del derecho del Trabajo, estatua el principio de la libertad del trabajo y sus limitantes, reglas comunes sobre prestación de servicios, el contrato individual y el Contrato Colectivo de Trabajo y sus formalidades, las horas de trabajo, descansos legales, salario mínimo, trabajo de mujeres y de menores, la necesidad de reglamentos interiores de trabajo, las formas de modificación, suspensión o terminación de los contratos, reglamentaba los trabajos considerados como especiales, el principio de libertad sindical y el derecho de huelga, el establecimiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de jurisdicción Federal y Local así como el procedimiento ante ellas, las autoridades del trabajo y un título sobre responsabilidades de funcionarios encargados de vigilar el cumplimiento de la Ley y sanciones a patrones. (18)

17 Cfr. Luis Calderón Avelar, Ley Federal del Trabajo de 1931, Folio Laboral, ob. cit., pp.93-94

18 Ibidem, pp.95-97.

Ante la evolución dinámica de la sociedad, el derecho se ve en la necesidad de actualizarse y una vez que se vieron las fallas operativas y aspectos sustanciales que requerían un especial tratamiento, el primero de abril de 1970, se publica una Nueva Ley Federal del Trabajo, que presentaba innovaciones importantes respecto de su antecesora, debiendo señalar por nuestra cuenta -- que en su época la Ley de 1931 cumplió brillante y eficazmente con el fin para el cual fué creada, los avances significativos que destacaremos, son los siguientes.

Sobre ellos, nos señala la Licenciada María de Lourdes González Chávez, que se pasó del contrato libre a un contrato guiado por la Ley, con los llamados derechos irrenunciables en favor de los trabajadores, ya que su objetivo como claramente se precisa en la propia Ley, es el de configurar un ámbito de igualdad, favoreciendo a los desiguales, que resultan ser por lógica, los trabajadores. En este orden de ideas, la nueva Ley conceptualiza con mayor precisión los términos de trabajador, patrón, relación de trabajo, intermediario y trabajador de confianza. En cuanto a la jornada de trabajo estipula -- claramente los supuestos en que se regula el trabajo extraordinario y el trabajo en el día de descanso semanal

o días festivos. Por lo que toca al salario, incorpora el concepto de salario integrado y regula normas protectoras y privilegios en favor de las percepciones de los trabajadores, incluyendo a su vez una estructura definida sobre la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas. Se establecen los derechos de preferencia, antigüedad y ascenso, encausando de igual forma la función de la capacitación y el adiestramiento. Otorga reconocimiento y norma lo relativo a las invenciones y descubrimientos de los trabajadores con motivo de su trabajo. Establece en cuanto a prestaciones, las referentes a aguinaldo, prima dominical, vacaciones y su aumento progresivo, y la prima vacacional. Fortalece la regulación del trabajo de mujeres y menores, incluyendo la protección a las mujeres en el período de gravidéz, delimita los trabajos especiales de acuerdo a sus características y las reglas específicas aplicables a ellos. Sobre el derecho colectivo del trabajo, complementa las disposiciones de la Ley anterior, normando la libertad de coalición y robusteciendo los principios en la materia, en especial en cuanto hace a los Contratos Ley, así como precisa los lineamientos de elaboración de reglamentos interiores de trabajo, modifica los requerimientos para realizar la suspensión colectiva o la terminación colectiva de las relaciones de trabajo, así como aspec--



tos de las condiciones colectivas de trabajo y regula -- claramente el derecho de huelga. Amplia la protección -- al trabajador respecto de los riesgos de trabajo, creando un nuevo capítulo y fijando para el patrón determinadas prestaciones e indemnizaciones por dichos efectos. Respecto de las autoridades del trabajo, innova sobre la organización y funcionamiento de las Juntas de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje, establece nuevos requisitos para el personal jurídico de ellas y los representantes que la integran y delimita los ámbitos competenciales. En cuanto al Derecho Procesal, incluye nuevas disposiciones, que después serían complementadas con la reforma procesal de 1980, a la que aludiremos en específico. En el rubro de responsabilidades y sanciones de trabajadores y patrones, establece penalidades de mayor importancia. (19)

En cuanto a lo sustantivo, dicha Ley se continúa aplicando de una manera benéfica para los trabajadores, a quienes ha reportado mejoras, sin dejar de tener adecuaciones y acciones conexas que le han permitido continuar su desarrollo, como son la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en 1972, el establecimiento de medidas para proteger la

19 Cfr. María de Lourdes González Chaves, Ley Federal del Trabajo de 1970, Foro Laboral, ob. cit., pp.104-110.

capacidad adquisitiva del salario, se marcan atribuciones para fijar los salarios mínimos profesionales a las Comisiones Regionales y Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, introduce disposiciones sobre las autoridades del Trabajo, todo esto en 1974, se modifican normas competenciales y se reforman en lo referente al aguinaldo y el pago de indemnización por muerte del trabajador en 1975, se adicionan disposiciones relativas a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, la prevención de riesgos y la higiene en las empresas y se configura como delito el que un patrón no pague el salario mínimo (20). Con todo lo anterior nos atrevemos a afirmar con orgullo que la legislación laboral mexicana continúa a la vanguardia en la materia, respecto del Sector Privado.

La Ley Federal del Trabajo de 1970, expedida en el periodo sexenal del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, presentó importantes deficiencias en materia procesal y se hizo necesaria una reestructuración de la misma, desembocando en la conocida como "Reforma Procesal de 1980", materializada por Decreto de 30 de diciembre de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1980, que orientó el Derecho Procesal del Trabajo

20 Cfr. María de Lourdes González Chavaz, Ley Federal del Trabajo de 1970, Foro Laboral, ob. cit., pp.111-113.

en una forma hasta cierto punto conveniente para hacer efectiva la igualdad entre clases desiguales, que es la esencia que pretende alcanzar nuestro Derecho del Trabajo.

Dentro de las innovaciones y los aspectos relevantes que podemos destacar en ésta reforma de carácter adjetiva, debemos mencionar los principios que rigen al proceso como son: la inmediatez, la gratuidad, la oralidad, la concentración y sencillez del proceso, y la facultad de suplencia de la deficiencia en la demanda del trabajador. Como el último de los citados, se incluyen preceptos que notoriamente favorecen a la clase trabajadora, a manera de ejemplo, el que la carta poder no deba ser ratificada y se otorguen libertades en materia de personalidad, el que baste que el trabajador precise el domicilio del lugar donde prestó o presta el trabajo y la actividad a que se dedica el patrón, la brevedad de los términos y la carencia de formalidades, la creación de una instancia conciliatoria previa y el establecimiento de procedimientos especiales sumarísimos, verbigracia en la reclamación de la indemnización por muerte de un trabajador y los conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones que no excedan del importe de tres meses de salario.

La Ley Federal del Trabajo que actualmente nos rige, con algunas precisiones y adiciones, a proporcionado a la clase trabajadora un real estatuto reivindicatorio y le ha garantizado la legítima defensa de sus derechos.

Por último podemos agregar en cuanto a la tutela de los obreros en general, que las autoridades laborales han podido conllevar a la Ley en cita a la obtención de sus fines y objetivos, así como los organismos - creados para auxiliar a éstas, como son el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, los cuáles han brindado una excelente colaboración.

Por otra parte, reconocemos que algunas organizaciones sindicales aprovechándose de la benigna Ley, -- han obtenido beneficios desmedidos que van en perjuicio del desarrollo económico e industrial de nuestra nación.

D) LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES  
AL SERVICIO DEL ESTADO.

En cuanto a los trabajadores al servicio del Estado, su incorporación a la tutela de sus derechos por la legislación laboral fué más retardada y ocurrió muchos años después de la promulgación de los principios sociales en la Constitución Política de 1917.

Recordemos que en un principio el contrato de trabajo tenía una connotación meramente civilista, como ya lo hemos asentado, y en la materia burocrática atendiendo a la finalidad especial de los servicios que se prestan por el Estado y tratándose de actividades no lucrativas, se les consideró a los servidores públicos absolutamente independientes al cambio motivado por el artículo 123 de nuestra Constitución.

En 1934 se reglamentaron por primera vez ciertos derechos y aspectos sobre el trabajador estatal, -- cuando el General Abelardo L. Rodríguez, por Decreto Presidencial de 12 de abril de dicho año, creó el "Auerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil" como una consecuencia directa de la Ley Federal del Traba-

jo de 1931, que disponía que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del Servicio Civil que se expidieran. (21)

Posteriormente el Presidente Lázaro Cárdenas - expidió el 5 de noviembre de 1938 el denominado "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión", del cual nos dice Baltazar Cavazos, que les otorgó seguridad y condiciones justas de conformidad con las posibilidades del Gobierno Federal. (22)

El anterior estatuto, sufrió una actualización por el General Manuel Avila Camacho, el 4 de abril de -- 1941, que mantuvo su vigencia durante diecinueve años.

Por fin el 5 de diciembre de 1960, el Presidente de la República Mexicana, Licenciado Adolfo López Mateos, logró que se adicionara el artículo 123 Constitucional integrándose el apartado "B", que venía a regular las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Departamento del Distrito Federal y los Territorios - Federales con sus empleados, deditándose a las garantías de dichos trabajadores y reconociendo rango constitucional a los derechos de los burocratas, ingresándolos al - Derecho Laboral y de la Seguridad Social. (23)

21 Cfr. Baltazar Cavazos Flores, El Artículo 123 Constitucional y su proyección en Latinoamérica, Jus, S.A., México, 1976, - - pp. 24-28.

22 Idem.

23 Idem.

En la exposición de motivos se fundamentó el - porque de la creación de un apartado diverso y la consecuente diferenciación entre unos y otros trabajadores, - en virtud de que los burócratas prestan sus servicios pa ra instituciones de interés colectivo, constituyéndose - de esa forma en íntimos colaboradores del ejercicio de - la función pública, mientras que quien labora para una - empresa realiza su trabajo con fin de lucro y para satis fac ción personal, pero reconociendo que el trabajo forma parte esencial de la dignidad del hombre se expuso que - requería una legítima tutelación, por otra parte la dis tin ción se atribuyó también a la naturaleza especial de la designación que otorga el poder público, como un acto administrativo en contraste con el contrato de trabajo - en el sector privado (24). A pesar de la separación rea liz ada, muchos de los beneficios alcanzados por la regula laci ón del trabajo en general, se hicieron extensivos en favor de los burócratas, en cuanto a la jornada de traba jo, prestaciones y el establecimiento de un régimen de - seguridad social. Este apartado en sus cortos veintio-- cho años de existencia ha sufrido diversas adecuaciones, incluso en su ámbito competencial, que por Decreto de 7 de octubre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente, quedó su texto en la forma

24 Cfr. Baltazar Cuevas Flores, El Artículo 123 Constitucional y su Proyección en Latinoamérica, ob. cit., pp. 226-227.

siguiente: "Entre los Poderes de la Unión el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores", modificación necesaria por la desaparición de los Territorios en nuestro país y otra - de sus relevantes adiciones se hizo por Decreto de 16 de noviembre de 1982, publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación, creándose la fracción XIII vis, relativa a los Trabajadores de las Sociedades Nacionales de Crédito, como consecuencia de la estatización de la banca privada. (25)

Ahora bien como consecuencia de la creación -- del apartado "B", se hizo necesaria la promulgación de -- una Ley Reglamentaria, que contemplara con mayor amplitud y claridad la manera de regularse las relaciones de trabajo de esos servidores públicos, promulgándose la -- "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado", publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1963, bajo el régimen del Presidente Adolfo -- López Mateos.

En cuanto a la misma debemos referirnos a ella denotando en principio que en su artículo 11 prescribe -- que la Ley Federal del Trabajo, es su ordenamiento supletorio básico, por lo cuál resulta escasa en su articula-

25 Cfr. Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Porrúa, S.A., ed. 2da., México, 1986, pp.12-18.



do, dejando a ésta última aparentemente cubrir sus enormes lagunas, que estimamos inadecuado. Procederemos a destacar algunas de sus particularidades.

El ordenamiento en comento consta de diez títulos, que se refieren a los derechos y obligaciones de los trabajadores y los titulares, a los derechos escalafonarios y de promoción y ascenso, la organización colectiva de los trabajadores y las condiciones generales de trabajo que deberán elaborarse, los riesgos profesionales y las enfermedades no profesionales, las prescripciones y su derecho procesal, comprendiendo lo relativo al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el procedimiento ante él y la tramitación especial de los conflictos entre el Poder Judicial y sus servidores.

El estatuto establece la relación de trabajo directamente entre el Titular de la Dependencia u Organismo o Institución y los trabajadores, señala la existencia de dos categorías diversas de trabajadores, los de confianza a quienes excluye de la aplicación de la Ley y los de base, de los cuales es materia la regulación. Precisa además que ocupando puestos y plazas de base puede haber trabajadores denominados interinos o provisionales que constituyen un especie nueva de trabajadores.

Se contempla la figura del nombramiento en lugar de la del contrato de trabajo, consagrando para los trabajadores de base el principio de estabilidad en el empleo, señalando con claridad los requisitos y causas por las cuáles el Titular podrá dar por terminados los efectos de los nombramientos, conocido comúnmente como cese, formalidades que van desde el levantamiento de una acta administrativa por el superior inmediato del trabajador, hasta la obligación de solicitar ante el Organismo Jurisdiccional por medio de un juicio, la autorización para hacer efectiva la baja del trabajador.

Por lo que respecta a los derechos y prestaciones, consagra una jornada máxima, el derecho a vacaciones, en cuanto al salario fija su sujeción a los mínimos marcados y que tipo y montos de retenciones, descuentos o deducciones se pueden efectuar al mismo, una prima quinquenal en retribución al tiempo de servicio prestados y que es complemento del sueldo, el tiempo extraordinario y un aguinaldo anual de 40 días.

Sobre la organización colectiva de los trabajadores prevee la existencia de un sindicato único en cada entidad, el derecho de huelga, precisándole circunstan-

cias estrictas para su procedencia y la existencia de requisitos previos, en virtud de la naturaleza de los servicios que presta el Estado, que hacen difícil el ejercicio de éste derecho. Provee la existencia de unas Condiciones Generales de Trabajo que contendrán los principios convenientes para reglamentar en específico el desarrollo de las labores, lo tocante a riesgos de trabajo, seguridad e higiene y disposiciones disciplinarias con la forma de aplicarlas.

Consagra derechos tutelares del trabajo de menores y los de la mujer trabajadora en los períodos pre y post-natales.

En materia de organización colectiva, existe la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado, -- que aglutina a los sindicatos de las dependencias burocráticas y se encarga de la mejor organización y defensa de los intereses del servidor público.

En ésta materia el organismo que tiene encomendada la función de brindar los servicios y prestaciones relativas a la Seguridad Social, lo es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que cuenta a su vez con un Fondo de la Vivienda,

encargado de proporcionar habitaciones baratas y accesibles a los trabajadores burocráticos.

Existen otros ordenamientos reglamentarios que el propio apartado "B" contempla, que se refieren a los trabajadores al servicio de las Fuerzas Armadas Mexicanas, con una institución de seguridad social propia y la Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del apartado citado y que regula las relaciones de trabajo de los empleados al servicio de las Sociedades Nacionales de Crédito. Dichos ordenamientos de modo general se ajustan con la Ley Reglamentaria comentada.

Sin embargo el dispositivo constitucional deja en el desamparo a muchos trabajadores que siendo servidos res públicos con funciones semejantes o equivalentes por su trascendencia, con los que regula, debería contemplar en su reglamentación.

Consideramos que amerita una reestructuración total el derecho burocrático para comprender en un solo ordenamiento a todas las personas que desarrollan labores para el Estado en todas sus modalidades o Instituciones y Organismos, congruente con su preocupación por proteger a la clase trabajadora del país.

Es definitivo que el trabajador que presta sus servicios para el Estado, denomínese Federación, Entidades Federativas, Municipios, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria e Instituciones que dependen directamente del Gobierno en cualquiera de sus niveles, tiene igual importancia y coadyuva en la misma proporción para que el ente estatal cumpla con sus obligaciones políticas, económicas, administrativas y sociales. No se puede consentir la existencia de servidores públicos de primera y otros de segunda o tercera.

E) LOS TRABAJADORES OLVIDADOS  
CONSTITUCIONALMENTE.

Como hemos podido apreciar en el presente capítulo, se puede percibir que la intención del constituyente de 1917, se orientaba a la regulación del trabajo en general y por tanto a la protección de todo aquel que -- presta un servicio personal subordinado, pero en su desarrollo histórico la interpretación que se le dió fué diversa y se limitó a los trabajadores que prestan sus servicios para empresas con afán de lucro, haciendo un distinguo de dos niveles de relación laboral, que se confirma con la bifurcación del precepto en los apartados "A" y "B", el segundo de los cuales desde su origen se encaminó exclusivamente a los empleados que coadyuvan en el desarrollo de la función pública del Estado en su nivel de Federación y del Gobierno del Distrito Federal, por radicar en él los Poderes de la Unión.

Más tarde se incluyó en el apartado a otros -- dos grupos de trabajadores, los de las Fuerzas Armadas y los del Servicio de la Banca estatizada.

Recientemente y tras sesenta y seis años de ol

vido, se modificó el artículo 115 de nuestra Constitución para entre otras cuestiones importantes, establecer que las relaciones laborales de los Estados y municipios con sus trabajadores se regirían por leyes laborales locales que expedirían las legislaturas de las Entidades con apego a lo dispuesto por el artículo 123 Constitucional y - sus Leyes Reglamentarias.

Lo anterior si bien implica que al fin se les reconoció a los servidores públicos mencionados el carácter de trabajadores en el texto constitucional, no deja de sorprender el porque lo hace de un modo tan vago, ya que si la intención de la reforma de 1983, es la de reparar su grave omisión de tantos años, debió específicamente incluirlos en el capítulo relativo al Trabajo y la -- Previsión Social, que lo compone el multicitado artículo 123.

Es imperdonable que constitucionalmente se margine y olvide a los trabajadores al servicio de los Gobiernos de los Estados y los Municipios en esa forma y - que por el contrario transcurridos apenas un año y meses de la estatización de la Banca, se haya creado la fracción XIII bis para regular a los empleados de la misma -

dentro del ámbito de dicho marco constitucional y si se iba a tocar el precepto, bien se pudo haber ocupado de los trabajadores estatales y municipales.

En un primer momento, la omisión se justificó por considerar la existencia de dos relaciones de naturaleza diversa, las laborales en el sector privado y en el sector público, pero fue superado el no considerar a los servidores públicos como trabajadores en 1960 y sin embargo se les excluyó de la nueva normatividad de la época.

El legislador se ha empeñado por mantener separados a los empleados estatales y municipales de los servidores públicos de la Federación, quizás pretenda hacerlo en aras de la descentralización y autonomía de las Entidades Federativas, fortaleciendo con ello su soberanía, lo cual no es justificable, ya que para regular las relaciones de trabajo en el sector privado, se federalizaron las normas con el objeto de evitar interpretaciones contradictorias, porque entonces y con el mismo criterio no se federalizaron las disposiciones laborales aplicables a todos los servidores públicos de la nación, con afán igualitario.



Con la reforma de 1983 al 115 Constitucional, ocurre un problema más complicado aún que en los primeros años de vigencia de la Constitución de 1917, pues al permitir al legislador de las entidades federativas que adopte uno u otro apartado y una u otra ley reglamentaria en materia de trabajo, o en su caso combine preceptos de ambos dispositivos, permite interpretaciones que son diferentes en criterio y esencia, que en futuro próximo obliquen a la federalización de las normas. Por señalar exclusivamente como marco de referencia al artículo 123 de nuestra Constitución, si bien reporta beneficios para dichos servidores, no los reivindica del todo.

Es necesario que la Constitución se ocupe no solo de los trabajadores estatales y municipales, sino de otros servidores públicos que ni siquiera han sido contemplados, como el personal de confianza, los trabajadores al servicio de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, el Ejército, las fuerzas policíacas y de seguridad, etc., a quienes ya va siendo hora de reconocerles sus derechos como trabajadores que prestan sus servicios para el Estado.

CAPITULO SEGUNDO

EL MUNICIPIO EN

MEXICO

## A) ORIGEN Y CONCEPTO DE MUNICIPIO.

Planteado que ha sido el panorama respecto de la evolución del Derecho del Trabajo en México, debemos atender al estudio del Municipio en nuestro país, en cuanto a su estructura, características y funcionamiento como institución.

La municipalización como base de la organización política de nuestro país es el reflejo de la influencia europea traída por los españoles en la etapa colonial y responde a las necesidades de descentralización de la vida pública y las condiciones de identificación regional y cultural, que a la vez permite de un modo jerárquico la extensión del poder político centralizado y principalmente la idea de nacionalidad.

Sobre el origen del Municipio dentro de un contexto teórico, nos encontramos con dos doctrinas, una que podemos denominar sociológica o jusnaturalista y la otra legalista, como nos lo mencionan los juristas Jiménez Otalengo y Moreno Collado, la primera de las citadas "explica la existencia del municipio como una institución de derecho natural, impuestas por necesidades urgen

tes de la vida humana de una sociedad, asentada en una -  
 localidad ... Entonces nace espontáneamente el municipio  
 y no es creado por el Estado, sino solamente reconocido  
 en su existencia " (26). Al respecto de dicha escuela -  
 nos cita Ochoa Campos la postura que sostiene la teoría  
 de las formas sociales, difundida por Alemania por Ferdi-  
 nand Toenies y en Francia por Gastón Richard, quienes --  
 afirman que la comunidad, " se manifiesta en una existen-  
 cia por encima de los individuos que la componen. La  
 comunidad pues, se caracteriza por los siguientes hechos:  
 1.- Existen como cuerpo social moldeado y definiendo a -  
 las partes que lo integran; 2.- Es obra de una volun-  
 tad natural, que persigue un fin que se le da y que apa-  
 rece espontáneamente como una cosa natural; 3.- Su --  
 origen es la conciencia de un sistema de fines comunes a  
 los individuos, distintos de los fines individuales y --  
 más estables y armónicos que éstos; 4.- Su condición  
 de duración es la constante subordinación de las partes,  
 es decir, de las voluntades individuales al conjunto, al  
 sistema de fines perseguidos en común." (27)

La segunda Doctrina la califican Jiménez Ota--  
 lengo y Moreno Collado como legalista y nos dicen al res-  
 pecto que afirma que el municipio es una entidad creada

26 Regina Jiménez Otalengó y Jorge Moreno Collado, Los Municipios  
 en México, UNAM, México, 1978, p.5

27 Moisés Ochoa Campos, La Reforma Municipal, Porrúa, S.A., Méxi-  
 co, 1968, p.22.

por la ley; es decir que debe a ésta su personalidad y - sus características" (28). Dentro de la presente corriente, el connotado José Francisco Ruíz Massieu nos dice que, "se trata de una organización social política y administrativa que se halla en todo tipo de sistema de gobierno, sea éste republicano-federalista ó centralista ó monárquico, sea democrático o no, sea socialista o de economía de mercado. Además el municipio es una entidad pre-estatal, emerge aún antes de la configuración -- del Estado-Nación y su orígenes occidentales enraizan en la cultura greco-romana. Más aún el municipio contemporáneo de Occidente encuentra sus inicios en las instituciones jurídicas y políticas clásicas; toma elementos de la cultura germánica; responde a privilegios de las ciudades burguesas y halla sus cimientos en las prerrogativas de la ciudades españolas ... El municipio no es entonces una realidad social extra-estatal y natural, sino una creación jurídica, una creación normativa; se trata de una persona moral de derecho público revestida de los atributos del poder público y de una mera agregación de ciudadanos sobre un territorio organizado convencionalmente". (29)

28 Regina Jiménez Otalenco y Jorge Moreno Collado, ob. cit., p.5.  
 29 José Francisco Ruíz Massieu, El Nuevo Artículo 115, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, S.A., México, 1983, - pp.244-247.

Nuestra postura coincide con la teoría legalista ya que si bien es cierto, que en un principio por el sentido gregario de los humanos, se genera una coalición alrededor de un territorio determinado, con una identidad social y cultural, nos encontramos frente al origen mismo del Estado, y por tanto consideramos que la teoría jusnaturalista, tiende a concluir que la diferencia entre Estado y Municipio es sólo de grado, sin embargo, de conformidad con la realidad jurídico-política, observamos que el Estado surge en sí cuando es configurado de común acuerdo por la colectividad que lo constituye, ya que no puede existir previo a sus tres elementos clásicos, como son: pueblo, territorio y gobierno; mientras no exista el último de los citados no podemos hablar de la figura del Estado sino de una comunidad, por lo que el elemento jurídico es imprescindible, tal criterio lo observamos en lo citado por Ruiz Massieu, que quizás en un principio pudiese aparecer como contradictorio, pero aunado a nuestro comentario se encuentra lógico y con coherencia teórica. En éste orden de ideas, la teoría sociológica nos llevaría a considerar un regionalismo predominante sobre el nacionalismo estatal, pero considerando que la existencia de características peculiares en una zona territorial determinada dentro de la extensión

estatal, no implican contextos distintos, sino una misma noción que desemboca en la identidad cultural y de ideosincracia.

Históricamente podemos considerar que el municipio como institución tuvo su origen en la Roma antigua, como un producto de la expansión de su cultura y la dominación de diversas ciudades; el Imperio Romano, como cuna de progreso y civilización, para llevar a cabo la organización de su territorio y el cúmulo de ciudades dominadas dió origen a una organización confederada, en la cual las ciudades gozaban de cierta autonomía, que se constituye por tanto en Derecho Municipal. Su estructura y características variaron durante los sistemas de gobierno que tuvo Roma, pero existió tanto en la Monarquía como en la República y en el Imperio, denotándose claro con mayor énfasis por supuesto en la República.

En España desde su origen existió una cierta organización municipal, la cual fué respetada en tiempos de la dominación romana, en que se les dotó de autonomía a las diferentes regiones que la constituyeran. Sin embargo podemos considerar que la figura del verdadero municipio libre y democrático en España surge a raíz de la re-

conquista de su territorio, ya que para expulsar a los -  
Moros, con el objeto de dar una mayor motivación a cada  
uno de los reinos, se les dotó de ciertas facultades y -  
atribuciones específicas, que produjeron los llamados --  
"Fueros", que caracterizaron la organización municipal -  
del Estado medieval y constituyó una solución eficaz al  
problema del equilibrio político.

En nuestro país la organización municipal es -  
una herencia directa de la española y que fué implantada  
desde la llegada de Hernán Cortés, quién el 22 de abril  
de 1519, funda la población de la Villa Rica de la Vera  
Cruz e instaló en ella el primer ayuntamiento, que cons-  
tituye la primera institución municipal de América Lati-  
na, cabe aclarar que tal hecho lo realizó Cortés en exce-  
so de las facultades que le fueron conferidas por Diego  
de Velázquez, Gobernador de Cuba, quién al investir de po-  
der a Cortés no imaginó que sus verdaderas intenciones -  
fueran las de independizarse de su control político para  
hacer depender a la Nueva España directamente del poder  
peninsular.

La táctica del conquistador, era similar a la  
utilizada en la recuperación del territorio Español del



dominio de los Moros, al establecer la figura del ayuntamiento, lo que buscaba era depender de la Corona a la que nunca pretendió desconocer, y obtener de ella las facultades para realizar la dominación del nuevo territorio y erigirlo como gobierno independiente de Cuba, a cambio de canonjías directas para el reino de España.

Velázquez al percatarse de los fines de las acciones de Cortés, envió a Pánfilo Narváez a arrestarlo y destituirlo, situación que no pudo efectuarse, pues ya conquistado el territorio, se fué dando la creación de más ayuntamientos, como lo fueron el de Coyoacán y posteriormente el de la Ciudad de México, y por otra parte, el conquistador recibió el reconocimiento de la Corona Española a través de la emisión de las llamadas ordenanzas.

El municipio entonces, podemos pensar que se utilizó como un instrumento político en la reconquista del territorio español y como cimiento para la conquista del México Indiano, sin embargo, debemos consignar que cuando se instala en nuestro país la institución, en España es una figura decadente y en extinción, aunque más tarde se reinstituó en la madre patria.

A pesar que durante la colonia la figura del -  
 municipio hizo crisis en la Nueva España, pues se consti-  
 tuyó en una institución de explotación masiva no fué -  
 abandonada al surgir el México independiente, las legis-  
 laciones constitucionales no afrontaron la regulación ju-  
 rídica del municipio sino hasta la Constitución de 1917.

Sobre el municipio en México, Gabino Fraga nos  
 dice "que no constituye una unidad soberana dentro del -  
 Estado, ni un poder que se encuentra a lado de los pode-  
 res expresamente establecidos por la Constitución el Mu-  
 nicipio es una forma en que el Estado descentraliza los  
 servicios públicos correspondientes a una circunscrip-  
 ción territorial determinada" (30) y nos refiere que se  
 trata de la descentralización por región.

Ruiz Massieu, nos dice "El Municipio, repeti-  
 mos, es una fórmula de descentralización política y admi-  
 nistrativa y de la división territorial de los Estados"  
 (31).

Podemos concluir por lo que se refiere a la -  
 concepción del municipio, que se origina como producto -  
 de la aparición del Estado Moderno, quien en su afán de

30 Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Porrúa, S.A., ed. 17a.,  
 México, 1977, p.206.

31 José Francisco Ruiz Massieu, El Nuevo Artículo 115, Nuevo Dere-  
 cho Constitucional Mexicano, ob. cit., p.249.

lograr una efectiva organización política y administrativa, confiere a un órgano eminentemente administrativo, - de elección popular o designación, el ejercicio de las - atribuciones que corresponden al Estado, básicamente en lo relativo a la prestación de los servicios públicos dotándolos de cierta autonomía, pero con subordinación jerárquica al poder estatal, ya que en caso contrario se rompería la soberanía.

## B) EVOLUCION DEL MUNICIPIO MEXICANO.

La institución jurídico-política del Municipio, desde su implantación en nuestro país por el conquistador Hernán Cortés, ha sufrido diversas modificaciones paralelas a los cambios sociales que la nación ha tenido, a las cuáles pretendemos hacer una breve pero significativa referencia.

En los albores del México Independiente, se aplicó en nuestro país la regulación jurídica municipal contenida en la Constitución de Cádiz de 1812, la cuál aunque poseía de acuerdo al momento histórico que se vivía en España, claras tendencias centralistas, contemplaba diversos preceptos referidos a la organización municipal. En dicho ordenamiento se preveía la existencia de los llamados "Jefes Políticos", que eran representantes del Poder Ejecutivo y se encontraban presidiendo, controlando y supervisando a los alcaldes de los ayuntamientos. La inclusión de dicha figura fué ampliamente discutida en el seno del foro de las Cortes cuando se dió origen a la Constitución citada. Con la regulación planteada, observamos que el Municipio en España habia pasado a ser una figura en decadencia y extinción, pero así como en -

la madre patria fenecía, en nuestro país se iniciaba el desarrollo propio de ésta institución.

Es importante hacer mención que el ordenamiento citado anteriormente en términos generales prevaleció sustancialmente vigente en la organización municipal mexicana durante el siglo XIX y la primera década de éste siglo, por lo que la figura de los Jefes Políticos continuó prevaleciendo.

La Constitución Federal de 1824, no prevee -- cuestión jurídica alguna en relación con la organización municipal, y de una manera muy general se deja esa regulación como materia del régimen interior de la Entidades Federativas.

Por el contrario y aunque parezca contradictorio, las llamadas "Siete Leyes", Constitución Centralista de 1836, tuvieron una regulación amplia sobre la organización municipal, dentro de la sexta ley. El objetivo principal de que haya sido contemplada, era el garantizar un efectivo control en esas representaciones del gobierno.

Con las Bases Orgánicas de 1843 y el Acta de - Reformas de 1847, la situación municipal no cambió. La Constitución de 1857, a pesar de considerarse eminentemente técnica y avanzada en su tiempo, sorprendentemente no se ocupa de la institución en estudio, más aún, con la supresión de las aduanas interiores o alcabálas de cu yos productos se beneficiaban los ayuntamientos, se redujo en forma importante la obtención de ingresos de la ha cienda municipal, y en los debates de la misma se aludió en forma exclusiva y esporádica el problema del régimen municipal del Distrito Federal. Hubo algunos constitu-- yentes como Castillo Velasco, que incluso presentó un -- proyecto de reglamentación y Luis de la Rosa, que hicieron alusión al vacío normativo sobre el poder municipal, sin embargo, la atención de los congresistas se enfocó a otros aspectos y se repitió lo ocurrido con la Constitu-- ción de 1824, dejándose a los Poderes Locales de la Enti-- dades la reglamentación en la materia, denotándose un -- marcado respeto al concepto federalista de la libertad -- de los Estados en lo concerniente a su régimen interno, por parte de la Federación. (12)

Durante el régimen porfiriano, las atribucio-- nes municipales fueron nugadas y sometidas al poder cen--

32 Cfr. María del Refugio González, Debates sobre el Régimen del - Municipio en México en el siglo XIX, Nuevo Derecho Constitucio-- nal Mexicano, ob. cit., pp.210-211.

tral de Díaz. Las jefaturas políticas también llamadas prefecturas, se convirtieron en el instrumento de control político, como era su original misión en la Constitución de Cádiz. Teóricamente los cargos del ayuntamiento se accedían por elección, sin embargo, durante este régimen muchas veces se siguió la práctica de la designación. Ante tales circunstancias, resulta notorio que se retrocedió en la evolución municipal.

La situación de la época nos clarifica el porqué la reforma de la institución municipal se convirtió en una de las reclamaciones del movimiento revolucionario mexicano, y así el Partido Liberal Mexicano, encabezado por los hermanos Flores Magón, en su Manifiesto a la Nación, en los puntos 45 y 46 expresaban la necesaria supresión de los jefes políticos y reorganización de los municipios que habían sido suprimidos y el consecuente robustecimiento del poder municipal. El principio fue adoptado por los principales líderes del movimiento armado, que postularon el reconocimiento del Municipio Libre como Francisco I. Madero en el Plan de San Luis de 1910, Pascual Orozco en el Plan de la Empacadora de 1912 y Venustiano Carranza en el Plan de Guadalupe de 1914.

Como resultado de tal reclamo, surgió el artículo 115 en la Constitución de 1917, que presentó serios e interesantes debates, que concluyeron plasmando el texto siguiente:

" Artículo 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

- I.- Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.
- II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales.
- III.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. ... " (33)

Este texto ha sido reformado en nueve ocasiones, de las cuáles siete de ellas se refieren a aspectos municipales, mismas que aludimos en términos de lo men--

33 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Edición de homenaje al Congreso Constituyente de Querétaro, ob. cit., pp.130-131.



cionado por el maestro Carlos F. Quintana Roldán, quien refiere que la Segunda Reforma (Diario Oficial del 29 de abril de 1933) tuvo como objeto establecer el principio de no reelección absoluta para gobernadores, y relativa para diputados locales e integrantes de los ayuntamientos, es decir, que en el segundo caso los salientes no podrán ocupar el cargo para el período inmediato siguiente pero sí en otro subsecuente. La Cuarta Reforma (Diario Oficial del 12 de febrero de 1947) tenía por objeto reconocer el derecho de las mujeres de votar y ser votadas en las elecciones municipales, desapareciendo con la Quinta Reforma (Diario Oficial del 17 de octubre de 1953) en virtud de que se modificó el artículo 34 de la Constitución otorgando plenos derechos ciudadanos a la mujer para participar en todo proceso político. La Sexta Reforma (Diario Oficial del 6 de febrero de 1976) adecuó el precepto al párrafo tercero del artículo 27 constitucional, en lo que respecta a la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano. La Séptima Reforma (Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977) introdujo el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de trescientos mil o más habitantes. La Octava Reforma (Diario Oficial del 3 de febrero de 1983) cambio -

sustancialmente el contenido del precepto, dividiéndolo en diez fracciones, de las cuales siete correspondieron específicamente a las estructuras municipales, dos más - serán comunes a los Estados y los municipios y una se reservaba a cuestiones estatales (34). La última de las - Reformas que ha sufrido el dispositivo se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1987, en la cual se alude al principio de representación proporcional que deberá seguirse en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios, y lo reservó exclusivamente para las cuestiones municipales, trasladando lo referente al gobierno estatal al artículo 116 del mismo ordenamiento, con lo cuál se dá mayor coherencia normativa, lógica y de técnica legislativa a la Constitución en éste aspecto. Tanto en la Octava como en la Novena modificación, se incluyó el aspecto que nos interesa más y - que se constriñe a prescribir que las relaciones laborales entre los Municipios y las Entidades Federativas con sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan - las legislaturas de los Estados con base en el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias. Con lo cuál finalmente y tras haber transcurrido sesenta y seis años de la expedición de nuestra Constitución Política se le reconoció el carácter de trabajadores a los empleados municipales.

34 Cfr. Carlos F. Quintana Roldán, Comentario al Artículo 115 Constitucional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985, pp.280-281.

Con las dos últimas reformas constitucionales mencionadas, principalmente la de 1983, se ha satisfecho la necesidad de una adecuación histórica del régimen municipal, que se ve fortalecido con los nuevos principios adquiriendo un nuevo y vigoroso enfoque, aunque es susceptible de mejorar para un máximo progreso municipal, encaminado a una efectiva descentralización política y administrativa del Estado Mexicano, congruente con la necesidad de modernización y cambio que requiere nuestro tiempo.

C) BASES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO  
MEXICANO ACTUAL.

Las reformas al artículo 115 de nuestra Carta Magna, promovidas durante el período presidencial del Li cenciado Miguel de la Madrid Hurtado, conocedor de nuestro régimen constitucional, la primera de ellas publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983, que dió una nueva orientación a la institución jurídico-política del municipio, robusteciéndola y ampliando considerablemente sus facultades, y la segunda, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1987, que no varía el sentido original - que le dió la anteriormente citada, sino que obedeció a reservar el artículo mencionado para los aspectos municipales, que podríamos considerar se realizó por razones - de técnica jurídica y lógica, abren nuevas expectativas de progreso a nivel municipal.

Altamente interesante e ilustrativo, resulta - el analizar un cambio normativo desde su real origen, lo que nos ha motivado a referirnos a la gestación de las - reformas de la Constitución, desde el compromiso previo contraído por el ahora Presidente de la Nación, durante

su campaña electoral, que lo revela como autor y defensor de la estructura municipal.

Es evidente que el Municipio se constituye en un instrumento para la descentralización administrativa de nuestro gobierno, es incluso considerada como la forma típica de descentralización por región, en éste contexto y además con la mira de impulsar el federalismo nacional, se da el nuevo artículo 115 Constitucional.

Miguel de la Madrid, en múltiples declaraciones, nos permite observar su preocupación por llevar a la práctica una efectiva descentralización, que podemos observar en las citas que nos menciona Enrique Serna Elizondo, cuando nos dice, " el Presidente ha manifestado: ' Nuestra práctica política dio por necesidad al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que ésta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera, que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional ' ... ' Estoy plenamente convencido que

debemos proseguir con mayor énfasis los esfuerzos por -- fortalecer la participación de los gobiernos estatales y municipios en los procesos de desarrollo; que debemos, - por una parte seguir impulsando la descentralización del gobierno federal. Pero ello no es suficiente; en mi opi- nión, es necesario seguir ampliando las facultades de -- los Gobiernos de los Estados y de los Municipios en el - esfuerzo del desarrollo nacional ' ... ' La descentra- lización de la vida nacional exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz de la revi- sión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios. Este proceso deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades fe- derales y de las autoridades locales y municipales para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor -- equilibrio entre las instancias del gobierno constitu<sup>o</sup>o- nal. ' ... ' Creo que el criterio que debe guiar la revisión de nuestro sistema de distribución efectiva de competencias entre Federación, Estados y Municipios es que, lo que no ejecuten bien los municipios lo haga el - gobierno del Estado, y solamente aquello que no puedan - hacer bien los Estados lo realice el Gobierno Federal ' ... ' La descentralización de la vida nacional se fun- damenta en el ejercicio pleno del municipio libre; los -

ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que corresponden realmente ha ésta instancia en el marco de las leyes de la República que deben respetar y situar con claridad los legítimos intereses locales, en el marco del interés nacional. ' ... El pensamiento federalista de Miguel de la Madrid, es punta de lanza para la creación del nuevo sistema federal mexicano, en donde el municipio seguirá siendo la primera escuela de democracia en México" . ( 35)

Con los apuntamientos anteriores y el acertado comentario final de Enrique Serna Elizondo, claramente se precisan los motivos presidenciales que conllevaron la presentación de la acertada iniciativa de reformas.

La exposición de motivos de la reforma publica da en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, recoge el sentido de las declaraciones que han sido transcritas, y acota por su parte los siguientes razonamientos. " El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo

35 Enrique Serna Elizondo, El Pensamiento Federalista de Miguel de la Madrid en la Reforma Constitucional, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, ob. cit., pp.367-388.

en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral. La centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos los sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos de una nueva institución: tenemos la del Municipio."(36)

Resultan contundentes los planteamientos anteriores, sobre los cuales podemos comentar, obedecen a -- una nueva realidad histórica y social de cambio estructural e institucional, que coadyuven a la debida concertación de la Federación, los Estados y los Municipios, en el ámbito del progreso administrativo, político, económico y social, que fortalezca la organización federal y -- transforme el sistema centralista del presidencialismo -- mexicano.

Corresponde analizar minuciosamente las bases constitucionales sobre las cuales se regula la estructura y organización municipal, y para hacerlo, preferimos comentar en lo particular el contenido de cada una de -- las fracciones que lo reglamentan, aunque otros tratadís

36 Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional, Nuevo Derecho Constitucional - Mexicano, ob. cit., p.448



tas como Sergio Elías Gutiérrez Salazar, las analiza -- agrupándolas en seis categorías distintas, en atención a su finalidad, clasificándolas en:

- " A. Las reformas tendientes a consolidar la autonomía política y la personalidad jurídica de los ayuntamientos;
- B. Reformas tendientes a implicar la participación de mocrática en la integración de los ayuntamientos;
- C. Las reformas tendientes a robustecer el ámbito fun cional de los ayuntamientos;
- D. Las reformas tendientes a consolidar la autonomía hacendaria y financiera de los ayuntamientos;
- E. Las reformas tendientes a consagrar derechos laborales a los servidores públicos. (sic)
- F. Las reformas tendientes a dar sustento a las accio nes de coordinación intergubernamental. " (37)

Estas últimas fueron transferidas al artículo 116 de la Constitución Política en la más reciente de -- las modificaciones del artículo 115 de nuestra Carta Magna, limitándose el contenido de éste a los fundamentos y preceptos medulares que rigen la vida municipal.

De acuerdo al sistema de análisis elegido, en principio señalamos que el primer párrafo del artículo -- conserva íntegro el texto del original de 1917, reiteran

37 Sergio E. Gutiérrez Salazar, La Reforma Municipal, Jornadas Jurídicas Nacionales "El cambio a través del Derecho", Miguel Ángel Porrúa, México, 1987, p.114.

do el principio de representatividad eminentemente democrático para consignarlo desde la primera esfera de gobierno.

La fracción primera estatuye la forma de gobierno y sus restricciones, contemplando procedimientos para los casos de suspensión y extinción de los ayuntamientos y revocación, destitución y ausencia de sus miembros. Así encontramos que nos precisa que el Municipio será administrado por un ayuntamiento en el cual sus Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos, serán electos popularmente y por elección directa. Establece el principio de no reelección desde éste nivel de gobierno prohibiéndola para los propietarios, suplentes que hayan ejercido funciones o personas que hayan ocupado el cargo por elección indirecta o designación, permitiendo por su parte a los suplentes que no hayan ejercido acceder a -- los puestos propietarios. Concede a las legislaturas lo cales por acuerdo de sus dos terceras partes, la facultad de suspender o extinguir ayuntamientos o suspender o revocar el mandato a alguno o algunos de sus integrantes, siempre que se den los supuestos que marquen las leyes -- locales y que sus integrantes hayan gozado del derecho -- para rendir pruebas y alegar en el asunto. Regula el su

puesto en el cual las legislaturas designarán a sus miembros, y que serán en el caso de que la ley local no prevea que se celebren nuevas elecciones y no proceda el ingreso de los suplentes. Limita ésta fracción la intervención política de las legislaturas locales, aunque continda permitiendo que en las leyes locales se marquen -- los supuestos para intervenir en la vida interna municipal, pero al consignar el establecimiento de un mecanismo procesal, que se implica de la posibilidad de rendir pruebas y alegar, se impone un control jurisdiccional a las decisiones sobre el particular.

La segunda fracción se refiere a la autonomía jurídica de los municipios, en primer término cambiando la antigua voz serán por la de estarán, que le dá un enfoque que jusnaturalista a la reforma, no siendo tan trascendente el estilo técnico legislativo adoptado, como el hecho mismo de reconocerles personalidad jurídica, en diversos aspectos, como lo es la capacidad para celebrar -- convenios y contratos, la capacidad de ejercicio del manejo de su patrimonio y la capacidad de expedir los instrumentos normativos de los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respecti--

vas jurisdicciones con arreglo a las bases que le dicten las legislaturas locales, con lo que se amplían sus facultades jurídicas que anteriormente eran más limitadas e incluso los sistemas para la expedición de dichos instrumentos variaban en las entidades federativas, de acuerdo a la intervención del Congreso o el Ejecutivo del Estado o excesiva libertad del ayuntamiento.

En la siguiente fracción se consignan de manera enunciativa, no limitativa, los servicios públicos que competirá prestar a los municipios en sus ámbitos jurisdiccionales, y que son: los de agua potable y alcantarillado; de alumbrado público; de limpia; los de mercados y centrales de abastos; el de panteones; el del rastro; los relativos a calles, parques y jardines; los relacionados con la seguridad pública y tránsito; y facultada a las legislaturas locales a determinarles más de éstos según las condiciones territoriales y socio-económicas del municipio y su capacidad administrativa y financiera. Establece también que los Estados podrán participar en la prestación de éstos servicios cuando fuere necesario y así lo determinen las leyes, dándole por tanto autonomía de acción a los ayuntamientos. Por otra parte prevee la posibilidad de que ayuntamientos de un mismo -

Estado y con sujeción a las leyes locales se coordinen y asocien para la prestación de éstos servicios. Este precepto resulta congruente con la orientación federalista de la reforma y fomenta las mancomunidades municipales, que han operado con éxito en otros países y pueden permitir la subsistencia de organizaciones con bajos niveles de recursos.

La cuarta fracción del artículo, desde el punto de vista económico la más importante de las modificaciones hechas, es la llamada autonomía financiera del municipio, a través de ella se confiere una esfera económica mínima de ingresos municipales, señalando los rubros en los cuáles podrá detentar beneficio, al preceptuar -- que la hacienda municipal se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenecen, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas les señalen, pero en todo caso precisa tres supuestos mínimos que son:

a) Percibir las contribuciones con tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación mejora y que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles. Pudiendo convenir con la -

Entidad para que absorba algunas de las funciones de administración de éstas contribuciones.

b) Las participaciones federales que les correspondan con arreglo a las bases montos y plazos que - anualmente determinen las legislaturas locales, para que las cubra la Federación.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Consigna por otra parte la limitante para las leyes locales y federales de no conceder exenciones o subsidios sobre dichas contribuciones, solo los bienes del dominio público de la Federación, los Estados o los Municipios se encontraban exentos de dichas contribuciones. Las legislaturas de los Estados aprobarán la Ley de Ingresos de los ayuntamientos y revisarán su cuenta pública, mientras que el ayuntamiento aprobará su Presupuesto de Egresos con base en sus ingresos disponibles. Nos comenta Gutiérrez Salazar que "en 1982, el municipio recibe el más bajo porcentaje en la historia moderna de la distribución de los ingresos públicos; ... La realidad anterior, sin duda condujo a la necesidad de precisar el capítulo mínimo de competencia tributaria de los municipios" (38), nosotros consideramos que ésta modifi-

38 Sergio E., Gutiérrez Salazar, La Reforma Municipal, Jornadas Jurídicas Nacionales El Cambio a través del Derecho ob. cit., p.119

cación constitucional se traduce en verdadero instrumento de modernización y adecuación histórica de nuestro federalismo, que permite el crecimiento de las organizaciones municipales al garantizarle su participación en el sistema hacendario mexicano, haciendo efectivo los tres niveles de gobierno, el Federal, el Estatal y el Municipal. Novedad importante lo constituye la facultad de aprobar los presupuestos de egresos propios, de lo cuál nos dice Quintana Roldán, "era práctica común en las entidades federativas que los ayuntamientos municipales debían remitir a las legislaturas estatales el proyecto de presupuesto de egresos para su aprobación sucediendo frecuentemente que las legislaturas modificaban a su antojo los renglones de esos presupuestos de egresos, condicionando a los municipios a ejecutar las obras y gastos que a su juicio eran prioritarios. La forma que actualmente se establece para la aprobación del presupuesto de egresos por los propios ayuntamientos, es una garantía más a la autonomía financiera del municipio" (29).

La fracción quinta del precepto obedece a lo precisado por el artículo 27 Constitucional, en cuanto a la necesidad de regular lo relacionado con el desarrollo urbano de los asentamientos humanos, abundando y pre

29 Carlos F. Quintana Roldán, Comentario al Artículo 115 Constitucional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - Comentada, ob. cit., p.282.

cisando con claridad las facultades en la materia de los municipios, que en el texto anterior se dejaba extremadamente vago. Se establece que en los términos de las leyes federales y estatales, los municipios gozarán de facultades respecto de la zonificación y planes de desarrollo urbano, participarán de la creación y administración de sus reservas territoriales y controlarán y vigilarán la utilización del suelo de su jurisdicción, intervendrán en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgando licencias y permisos para construcciones y participarán en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, indispensables en nuestro tiempo.

La fracción sexta, relacionada con la anterior, se refiere a los supuestos de las llamadas zonas conurbanas, que se dan cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, en este caso se precisa que la Federación, los Estados y los Municipios respectivo, en sus ámbitos competenciales, plantearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos con apego a la ley de la materia.



En relación con las dos fracciones anteriores Quintana Roldán nos dice "El texto actual de la Constitución otorga al municipio toda una serie de facultades - reivindicatorias en relación a su territorio, pues anteriormente poco tenían que ver las municipalidades en la regulación de su propio desarrollo urbano, de sus reservas territoriales y de la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Actualmente se detallan las bases para que las entidades federativas elaboren marcos legales que integren a los municipios a la toma de decisiones sobre éstas materias de vital importancia en la vida contemporánea del país; indicando, el propio precepto, - en la parte final de la fracción quinta, que los municipios para estos efectos y de conformidad con los fines - señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la - Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias sobre tan importante materia". (2)

En cuanto a la fracción séptima, obedezca a la vieja fórmula señalada desde la Constitución de 1917, en el sentido de que el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

40 Carlos F. Quintana Roldán, Comentario al Artículo 115 Constitucional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, ob. cit., p.283.

La fracción octava del texto constitucional, - fué incluida en la más reciente de las reformas del artículo, publicada el 17 de marzo de 1987 y concentra dos principios que ya se contemplaban en las modificaciones practicadas en 1983, reiterando que dicha reforma obedeció técnicamente a dejar el contenido del artículo en comento exclusivamente referido al ámbito municipal, éstos son:

El primero de ellos consiste en introducir el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, que será establecido por las leyes de los Estados. Con la reforma de 1977, se había introducido este principio para municipios con población de trescientos mil o más habitantes, se tiende a conseguir que se aplique en todos los casos, aunque Valencia Carmona nos dice sobre ella que "la representación proporcional en los municipios merece una revisión, de tal manera que se aplique en ayuntamientos adecuados que -- cuenten con un cuerpo edilicio más o menos numeroso, un escenario político, amplio y que se preste para la participación efectiva de la oposición" (4). Evidentemente obedece a las tendencias democráticas y participativas - introducidas por la reforma electoral, pero quizás es de

41 Salvador Valencia Carmona, La Nueva Estructura Constitucional del Municipio, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, ob.cit., pp.230-231.

problemática aplicación en el ámbito municipal por el mo  
mento.

El último de los aspectos consignados en el -  
precepto constitucional, es precisamente el que nos ocu-  
pa en la presente tesis, y consiste en que de conformi-  
dad con él las relaciones de trabajo entre los munici-  
pios y sus trabajadores se regirán por las leyes que ex-  
pidan las legislaturas de los Estados con base en lo dis-  
puesto por el Artículo 123 Constitucional y sus disposi-  
ciones reglamentarias. Este nuevo texto clarifica la ne-  
cesidad de que cada legislatura emita una ley local en -  
materia laboral, que rija en el ámbito de su competencia  
en todos los municipios, con lo que se le da una protec-  
ción al empleado municipal, aunque muy relativa, como lo  
analizaremos con mayor detenimiento en el capítulo terce  
ro del presente trabajo, destacando desde éste momento -  
que consideramos necesaria una revisión a fondo del con-  
cepto en atención al espíritu de las leyes laborales.

## D) LA AUTONOMIA ESTATAL Y MUNICIPAL.

Consideramos importante de manera somera, analizar lo concerniente a las llamadas autonomías Estatal y Municipal, en virtud de la facultad concedida a las legislaturas de los Estados, para expedir leyes locales de orden laboral, que regulen las relaciones del Estado y de los municipios con sus trabajadores, misma que se mencionó al analizar el artículo 115 Constitucional.

De conformidad con la organización política del Estado Mexicano existen tres niveles o ámbitos de gobierno, el Federal, el Estatal y el Municipal, de conformidad con los preceptos contenidos en nuestra Carta Magna, en los artículos 40 y 115 del dispositivo, el Estado Mexicano se constituye en una República Federal compuesta de Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interno, con arreglo a las bases de la Carta Magna y a su vez las entidades federativas tienen como base de su organización el Municipio Libre.

La expresión de que los Estados son libres y soberanos, provoca una confusión terminológica inspirada en la tesis de la cosoberanía de Tocqueville, situación

que ha sido superada doctrinalmente, en virtud de que la soberanía es indivisible y como lo establece el artículo 39 del ordenamiento supremo, pertenece esencial y originariamente al pueblo y si la Constitución fija a los Estados ciertas bases que ciñen su estructura interna, ambos supuestos nos llevan a la conclusión de que no existe verdadera soberanía estatal, ya que no se puede dar la figura si se encuentra limitada y no puede cambiar su forma de gobierno libremente. Es decir que el término correcto para definir la situación jurídica de los Estados Federados es el de autonomía y no soberanía, en efecto las entidades gozan de la autonomía que les permiten los límites de la Constitución, es decir que gozan de la facultad de crear y modificar su orden constitucional interno conforme a las bases de la Constitución general, poseen recursos financieros propios y cuentan con órganos propios de gobierno. Esta autonomía les permite actuar con libertad dentro de su ámbito competencial, pero nunca en actos o leyes contrarios al orden constitucional de la Nación. (42)

En cuanto al concepto de Municipio Libre, en el inciso que antecede, resaltamos las características de su organización, y podemos mencionar que como se ase-

42. Cfr. Amador Rodríguez Lozano, Comentario al artículo 39 Constitucional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, ob. cit., p. 102.

tó, el municipio también goza de autonomía, entendida és ta como la facultad jurídica de autoregular su vida en la esfera de su competencia y que comprende tres ámbitos, político, financiero y administrativo. Sin embargo dicha autonomía no es absoluta, pues debe circunscribirse a lo dispuesto por la Constitución de la Entidad y la Constitución Federal. (43)

En los términos expuestos y en virtud de las facultades que se reserva la Federación existen una serie de dispositivos de índole Federal, que deben ser observados y cumplidos en los ámbitos estatal y municipal, que de forma alguna contrarían, limitan o combaten las autonomías antes descritas, pues emanan de la propia -- Constitución Federal, ordenamiento base de la estructura nacional.

Dentro de los rubros que han sido considerados de rango federal, por su gran trascendencia y contenido social, encontramos las disposiciones relativas al Derecho del Trabajo, como lo observamos en las leyes reglamentarias de los apartados A y B del artículo 123 consti tucional, que son de observancia general y obligatoria en toda la República Mexicana.

43 Cfr. Carlos F. Quintana Roldán, Comentario al Artículo 115 Constitucional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ob. cit., p.281.

Pensamos que una inadecuada interpretación de las mencionadas autonomías estatal y municipal para regular su vida interna, dió como resultado la inclusión en la reforma de 1983 de la facultad de las legislaturas locales para expedir ordenamientos en materia de trabajo - para regular las relaciones del Estado y el Municipio - con sus respectivos trabajadores, sin embargo y atendiendo a que el problema laboral es y debe ser una de las -- preocupaciones primordiales del Estado Mexicano, lo congruente con el espíritu constitucional, sería la federalización de las leyes laborales aplicables a las relaciones mencionadas.

La autonomía de que gozan los niveles de gobierno estatal y municipal, debe limitarse a su organización y funcionamiento, pero no debe extenderse a aspectos tales como las relaciones laborales que se verifican dentro de sus órganos internos de gobierno.

CAPITULO TERCERO

EL DERECHO

LABORAL MUNICIPAL



A) NATURALEZA JURIDICA DE LAS RELACIONES  
LABORALES MUNICIPALES.

Las reformas practicadas a nuestra Constitu--  
ción primero con la inclusión de la fracción IX a su ar--  
tículo 115 en 1983, y con la modificación del segundo pá--  
rrafo de la fracción VIII del mismo numeral y la frac--  
ción V de su artículo 116 en 1987, éstas últimas que vi--  
nieron a clarificar y dar coherencia técnica a la prime--  
ra de las mencionadas sin cambiar su esencia, definieron  
la naturaleza jurídica de la relación existente entre --  
las entidades federativas y los municipios con sus traba--  
jadores, hasta antes de ellas, la situación de dichos --  
servidores se encontraba imprecisa.

Recordemos que en un principio las personas --  
que prestan sus servicios para el Estado no fueron con--  
siderados como trabajadores en atención a la naturaleza  
diferente de la finalidad que se persigue por una empre--  
sa y por el Estado, ya que mientras en el primer caso lo  
que se busca como fin primordial lo es el lucro, en el -  
segundo supuesto se desarrollan actividades que benefi--  
cian a la colectividad.

El primer problema al que se enfrentaron los - empleados municipales y estatales fue por tanto el que - se les considerara como trabajadores. A ese respecto - cabe mencionar que al promulgarse las primeras leyes laborales en concordancia a lo dispuesto por el texto original del artículo 123 de la Constitución de 1917, algunas entidades incluían a sus empleados y a los municipales por consecuencia, dentro de esas reglamentaciones locales laborales, como las de Aguascalientes del 6 de marzo de 1928, de Chiapas del 5 de marzo de 1927 y de Chihuahua de 1922. Cabe también citar que al darse la federalización de las normas laborales, el primer proyecto de "Código Federal del Trabajo", presentado en julio de -- 1929 por el presidente Emilio Portes Gil, consideraba en su artículo tercero que se consideraría patrón al Estado cuando tiene a su cargo empresas o servicios que puedan ser desempeñados por particulares, proyecto sumamente -- criticado y que fué desechado para la posterior aprobación de la Ley Federal del Trabajo de 1931, en la cual - no se contemplaron las relaciones que nos ocupan. (44)

Por otra parte y al no considerarse como trabajadores, se encontraron los empleados que nos ocupan, -- con un segundo problema, toda vez que aún sin tratarse

44 Cfr. José Davalos Morales, Los Trabajadores al Servicio de los - Gobiernos de los Estados y Municipios en el artículo 123 Constitucional, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, ob. cit., ---- pp. 313-316.

de sujetos de derecho laboral, requerían de alguna regulación, sin que se encontrará definido a quién correspondería la emisión de dichos ordenamientos una vez que fué adicionado el apartado "B" al texto constitucional, ya que se dejó sin contemplar la situación de éstos empleados. El apartado "B" del mencionado artículo 123 - Constitucional y su ley reglamentaria, tajantemente excluyeron de su regulación a las personas que prestan sus servicios para las entidades federativas y los municipios, y en una interpretación literal del precepto del artículo constitucional citado y la primera parte del apartado "A", podría pensarse que les es aplicable el texto al referirse a empleados y de una manera general a todo contrato de trabajo, sin embargo y en atención al espíritu del precepto y la interpretación jurisprudencial, el considerar esta posición sería negar la inclusión de dos apartados para regular situaciones jurídicas diferentes y por tanto no debe estimarse que competía al Congreso - de la Unión la expedición de dichas leyes, de acuerdo a la fracción X del artículo 73 de nuestra Carta Magna, -- por lo que y atendiendo al artículo 124 de nuestro máximo estatuto, se debe considerar como facultad reservada a los Estados la expedición de dichas leyes. Esto motivó que al no fijarse lineamientos básicos a los cuales se debían sujetar, proliferaron dispositivos extremada-

mente distintos, como lo analizaremos más adelante.

Estos dos problemas fueron resueltos con las - modificaciones descritas al iniciar este inciso, ya que con la última de las descritas se estableció que entre - las personas que prestan sus servicios para los municii- pios y los estados, se dá una relación de trabajo y son trabajadores, y asimismo que la competencia para expedir las leyes laborales respectivas corresponde a las legis- laturas de los estados en su ámbito de jurisdicción.

Sin embargo se creó un nuevo conflicto al pre- cisar las fracciones mencionadas al principiar el tema, que dichas leyes laborales deberán ajustarse a lo dis- - puesto por el artículo 123 de la Constitución Política - y sus disposiciones reglamentarias. Es decir que las le gislaturas locales deben tomar en cuenta ambos apartados y leyes reglamentarias, que se tratan de ordenamientos - diferentes en muchas de sus normas e instituciones jurí- dicas y procesalmente con características disímolas.

Debemos concluir por tanto que al tener la na- turaleza jurídica de una relación de trabajo, los servi- dores municipales han sido amparados por las garantías - mínimas de que gozan constitucionalmente los trabajado--

res, pero atendiendo a la naturaleza propia de la finalidad a que se enfocan los servicios que brinda un municipio, pensamos que el tratamiento que debe dárseles es el de trabajadores al servicio del Estado, ya que debe considerarse como un ente constituido por tres esferas que son la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios. Es evidente que las acciones que se desarrollan en éste primer nivel de gobierno, se enfocan a beneficiar a la colectividad sin obtener lucro alguno y por tanto no son esencialmente diferentes los trabajadores municipales de los trabajadores de una Secretaría de Estado. En éste sentido se ha marcado la tendencia de las legislaturas locales al emitir los nuevos ordenamientos laborales, por lo que consideramos que se hace necesaria una adecuación más profunda de los principios e integrar a los empleados públicos que nos ocupan al apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que satisficaría y reivindicaría a dichos servidores.

## B) EL MUNICIPIO PATRON.

Ahora que se ha establecido que la relación - existente entre los municipios con sus empleados es una relación de trabajo y por tanto los servidores son trabajadores, debemos entender al municipio como un patrón.

Hasta antes de la reforma constitucional al artículo 115, ese patrón contaba con absoluta libertad en algunas de las entidades y los funcionarios de los ayuntamientos eran omnipotentes en materia de trabajo. La contratación y regulación de las relaciones que estudiamos era controlada por dichos funcionarios, al grado de que utilizaban contratos de prestación de servicios para emplear sus servicios, podían contratar empleados a destajo y por lista de raya e incluso de manera verbal, sin contar con el hecho de que un nuevo ayuntamiento podía - con plena libertad cambiar toda la plantilla de trabajadores al entrar en funciones, sin que existiese obligación de indemnizar a los trabajadores que quedaban sin empleo.

En algunas entidades si se regulaban la situación jurídica de las relaciones de trabajo y se marcaban lineamientos para el municipio patrón, pero en la mayo--

ría de los casos los dispositivos locales no los consideraban.

Al fijarse como párametros de las legislaciones laborales locales el artículo 123 Constitucional y sus leyes reglamentarias, se confieren al municipio patrón características básicas respecto de derechos y obligaciones, que limitan el excesivo poder de los ayuntamientos en la materia.

Sobre el carácter del municipio en su posición de patrón, se ha establecido el siguiente criterio jurisprudencial que ilustra adecuadamente el supuesto y que transcribimos:

TRAJADORES AL SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS, CESE DE LOS, ES ACTO DE AUTORIDAD. Este Tribunal Colegiado, siguiendo el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estima que las relaciones entre el Estado Nacional, Federación, Estados, Municipios y sus trabajadores, se rigen por un régimen especial que deriva de un nombramiento que efectúa el poder público y de su aceptación que parte del particular; el cual no es ni un acto unilateral ni un contrato entre partes iguales, sino un acto condición que surge de la concurrencia de dichas voluntades y que tiene como efecto jurídico condi

cionar a un caso concreto la aplicación de las disposi  
ciones legales preexistentes que fijan en forma abs--  
tracta e impersonal los derechos y obligaciones que co  
rresponden a los funcionarios y empleados de la admi--  
nistración pública. Y si dicha administración pública  
desconoce la situación descrita en la ley de los em--  
pleados públicos, sus actos podrán ser impugnados (In--  
forme del Presidente de la Suprema Corte rendido al --  
terminar el año de 1972, páginas 319 y 346 y Semanario  
Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 40,  
Primera Parte, págs. 17 y 33). De lo dicho se concluye  
que la autoridad municipal, tanto cuando nombra como --  
cuando cesa a sus trabajadores, ejecuta actos de autori--  
dad, sin que pueda considerársele en el segundo caso co  
mo patrono particular. Este criterio está conforme con  
lo estatuido por el artículo 115, Fracción IX, de la --  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,  
que establece que las relaciones de trabajo de los Esta--  
dos y de los Municipios con sus trabajadores, se regi--  
rán por las leyes respectivas que expidan las legislatu--  
ras de los Estados, con base en lo dispuesto en el ar--  
tículo 123 de la propia constitución y sus disposicio--  
nes reglamentarias, excluyéndose así a dichos trabajado--  
res de la aplicación directa de la Ley Federal del Tra--  
bajo.



Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.

Séptima Época, Sexta Parte:

Vols. 187-192 AR 491/84. Gloria Calvo Delgado. Unanimitad de 4 votos.

Vols. 187-192 AR 536/84. Domingo Linares Rojas. Unanimitad de 4 votos.

Vols. 187-192 AR 564/84. Dustano Luis García Gil. Unanimitad de 4 votos.

Vols. 187-192 AR 690/84. Felipe Alba González. Unanimitad de 4 votos.

Vols. 187-192 AR 767/84. Angel Ocaña García y otro. - Unanimitad de 4 votos.

El anterior criterio nos deslinda claramente - que al municipio en su función de patrón, debe considerársele como patrono estatal y por tanto con las características inherentes a ésta figura jurídica, es decir el nombramiento en lugar del contrato de trabajo y el cese en lugar de la figura de la rescisión.

De acuerdo con la fracción III del nuevo artículo 115 de nuestro máximo ordenamiento, confiere al municipio un mínimo de servicios públicos que deberá atender y de los cuales se desprende que su actividad redunda en garantizar la convivencia de los habitantes de una co-

munidad y garantías mínimas para hacer digna su forma de vida, por lo cual evidentemente se trata de un ente esta tal, y las personas que le prestan sus servicios son ver daderos empleados públicos, que merecen una protección y tutelación específica por parte de su empleador.

Para entender la importancia del Municipio como patrón, basta considerar que en el Territorio Nacional existen 2,378 de ellos, distribuidos en las Entidades en las cantidades que a continuación asentamos:

ENTIDAD FEDERATIVA	MUNICIPIOS
Aguascalientes	9
Baja California Norte	4
Baja California Sur	3
Campeche	8
Coahuila	38
Colima	10
Chiapas	111
Chihuahua	67
Durango	38
Guanajuato	46
Guerrero	75
Hidalgo	84
Jalisco	124
México	121
Michoacán	113
Morcos	33
Nayarit	18
Nuevo León	51
Oaxaca	570
Puebla	217
Querétaro	18
Quintana Roo	7
San Luis Potosí	56
Sinaloa	17
Sonora	69

ENTIDAD FEDERATIVA.	MUNICIPIOS
Tabasco	17
Tamaulipas	43
Tlaxcala	44
Veracruz	203
Yucatán	106
Zacatecas	56
Distrito Federal (Delegaciones)	16

(45)

Ahora bien debemos destacar de la anterior distribución y enlistado, en primer término que las Delegaciones Políticas del Distrito Federal esencialmente y -- por su naturaleza y actividades, no son distintas a los Municipios, laboralmente su regulación se remite al apartado "B" del artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria, por lo cual debemos estimar que con el carácter de titulares de obligaciones laborales existen solamente 2,362 Municipios. Apreciamos también que el mayor número de ellos se encuentra en Oaxaca, que es una entidad de escasos recursos y densamente poblada, que trae como consecuencia Municipios pobres y un gran número de trabajadores municipales. Por último consideremos que -- cuando menos 30 personas prestarán sus servicios para cada municipio, lo que implica un mínimo de 70,860 empleados, pero sabemos que para realizar sus funciones, en -- circunscripciones de gran territorio y actividad comercial, se requieren mayor número de servidores, por lo -- cual estamos hablando de un cuantioso número de trabajadores.

45 José Dosaj de la Vega, La Contribución de Mejoras, el Municipio y sus Trabajadores, Instituciones de Derecho Barométrico, Porrúa, S.A., México, 1987, pp.257-262.

Ante ésta reflexión, el municipio en su ficción de Estado-Patrón, amerita que se norme de una manera general y federal en su vida jurídica, no dejándose a la libertad discrecional de cada Entidad Federativa, -- lo que no redundaría en una efectiva descentralización, -- pues la materia laboral conforme al espíritu de nuestra Constitución de 1917 tiene tal categoría y estimamos que el mismo criterio debe seguirse en las relaciones de trabajo a nivel municipal, para evitar injusticias y discrepancias de los ordenamientos.

## C) LOS TRABAJADORES MUNICIPALES.

Como hemos venido reiterando, los trabajadores al Servicio de los Estados y los Municipios han sido los más afectados con la discriminación hecha del trabajador estatal con el de la empresa privada. Son aquéllos a -- quienes a pesar de haberse reconocido una regulación especial para los servidores públicos, continuaron en el -- olvido legislativo hasta el sexenio de Miguel de la Madrid.

De conformidad con la segregación constitucional de que fueron objeto dichos servidores públicos, el único precepto de tal rango que los protegía y se les -- consideraba aplicable lo era la garantía individual consignada en el artículo 5º de nuestro máximo ordenamiento, relativo a que nadie puede ser obligado a prestar sus -- servicios sin justa retribución y sin su pleno consentimiento. De todos modos se trata de un beneficio bastante relativo, si consideramos que el hablar de una retribución justa, es una cuestión sumamente subjetiva y sin parámetros, pues lo que puede ser una retribución justa para -- el trabajador puede no serlo para el patrón y viceversa, y más aún en el caso de la actividad especial que desarrolla el empleado municipal, que a final de cuentas re-

dunda en beneficio del propio empleado y su familia, ya que se trata de servicios públicos.

Es por demás notorio que esta aparente garantía, dista mucho del espíritu revolucionario del movimiento de 1917, que logró tutelar a la clase trabajadora y se ha traducido en beneficios como fijar una jornada máxima, brindar estabilidad en el empleo, procurar que se otorgue capacitación y adiestramiento a los trabajadores y principios de seguridad social para cuidar la integridad física de dichos trabajadores, entre otros.

El empleado municipal durante sesenta y seis años de olvido injusto, en los cuales se mantuvo marginado del Derecho Social Laboral, estaba desprovisto de principios que lo protegieran. Llegó a tal grado su inseguridad, que al ingreso de nuevas autoridades en los municipios, se daban cambios de toda o casi toda la plantilla de empleados.

Hubo algunas Entidades en las cuales a través de las agrupaciones sindicales pertenecientes a la Federación de los Trabajadores al Servicio del Estado, se obtuvo ordenamientos que regularan las relaciones laborales municipales, como observamos en el Estado de México,

donde desde el 27 de octubre de 1938, por las facilidades e incluso instrucciones del Presidente Lázaro Cárdenas, se constituyó el Sindicato Unico de Trabajadores de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de México, mejor conocido como (SUTEYM), que es por supuesto uno de los más antiguos en el ramo, y el cual a través de sus gestiones y negociaciones obtuvo la expedición del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos -- Coordinados y Descentralizados de carácter estatal, que observa -- dentro de su composición principios similares y equivalentes a los contemplados por el artículo 123 Constitucional. (46)

No en todas las Entidades Federativas los trabajadores municipales corrieron con esa suerte, y aún -- existiendo un ordenamiento que regulara su relación laboral, no llegaba a los alcances del artículo 123 Constitucional y sus leyes reglamentarias, además de que la gran diferencia existente entre unos y otros, llevaba a la -- confusión de empleados y litigantes, como lo analizaremos en el siguiente inciso.

46: Jorge Derbez, Los Trabajadores y los Municipios, Semestre Municipal, Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BAHORRAS, Año 2, Vol. 2, No. 4, México, 1982, pp.50-52.

El Estado, llámese Federación, Entidad Federativa y Municipio, requiere de personas físicas que realicen sus actividades y funciones, sin la presencia del elemento humano, no podría existir, de ahí la importancia de que el trabajador estatal cuente con normas que lo protejan y le garanticen una adecuada regulación, para que así desarrolle sus labores con el máximo empeño y eficiencia que permitan la obtención y cumplimiento de las finalidades estatales.

Además y considerando el número de municipios que existen en la República y a los cuales ya hemos hecho referencia, es contradictorio el que la nación por una parte procure la tutelación de los derechos de los trabajadores del sector privado en un nivel preponderante y por la otra deje sin protección a empleados que le sirven en su primer nivel de gobierno y que resultan cuantiosos en su volumen por necesidad.



## D) LEGISLACIONES LABORALES MUNICIPALES.

Como se ha venido señalando a lo largo del presente capítulo, existió una inmensa laguna jurídica en -rededor de la legislación aplicable a las relaciones de trabajo de los empleados al servicio de los Estados y de los Municipios, que dió lugar a diferentes ordenamientos de carácter civil y en algunos casos aislados de carácter administrativo, que regularon dichas relaciones.

En virtud de omitir el texto constitucional regulación alguna sobre la materia, se dejó en libertad a las Entidades Federativas para expedir leyes del Servicio Civil que normaran esos vínculos jurídicos y en excepcionales casos en que los estados no emitieron dispositivos aplicables, los propios municipios expedieron ordenamientos de carácter administrativo para regularlas.

Ante ésta situación proliferaron múltiples leyes que sin un parámetro definido pretendieron de una manera coherente con su realidad, guiar los destinos de -- las conexiones que se dan entre las autoridades municipales y sus empleados. Asimismo y en mayor número se dictaron dispositivos para regular las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores.

De los 31 Estados que componen la República Mexicana, nos dice Dávalos Morales que en 23 de ellos, has tan antes de la reforma Constitucional de 1983, había le yes del Servicio Civil, dichas entidades eran: Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Chiapas, Durango, Guer- rrero, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, - Nuevo León, Puebla, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yuca tán y Zacatecas, cuya regra general es la disparidad de sus disposiciones respecto de las que rige para los traba- jadores al Servicio de la Unión, situación que se acen- tía en ellas que datan de las primeras décadas del México posrevolucionario. (47)

De esas 23 leyes o estatutos, cuando menos en 4 de ellas se omite contemplar lo referente a los trabajadores municipales, que son las de los Estados de: Coahuila de 1972, Jalisco de 1969, Oaxaca de 1963 y Zacatecas de 1960, en las cuales por consecuencia existía un total desamparo del trabajador municipal, salvo la existencia en su caso de ordenamientos administrativos de ca da municipio.

47 Cfr. José Dávalos Morales, Los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios en el artículo 123 Constitucional, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, ob. cit., - p. 326.

Respecto de las diferencias entre éstas leyes del Servicio Civil, nos comenta el maestro Dávalos Morales algunas de ellas y que a continuación mencionamos:

Por ejemplo en cuanto a la jornada de trabajo y el tiempo extraordinario y su pago, observamos que en la mayoría de los casos se respeta el jornal máximo de 8 horas diarias, pero Entidades como Guanajuato, Puebla y San Luis Potosí, prácticamente consienten que no existe obligación de cubrir remuneración alguna por laborar horas excedentes a su jornada normal, en la de Puebla -- hasta un máximo de 10 horas diarias, pero si se rebasan solo se cubra el salario ordinario. Nuevo León establece que el jornal extraordinario no podrá exceder de 3 horas diarias en cinco días consecutivos. En Chiapas se justifica el tiempo extraordinario cuando se requiera su utilización y su pago se hará conforme lo permitan las condiciones presupuestales. La ley de Tamaulipas omite considerar ésta figura en sus preceptos y la de Morelos si bien señala que no podrá exceder el tiempo extraordinario de una hora y media diaria, no señala la forma de pagarse dicho tiempo ni su monto(48). Al no existir parámetro alguno, cada Entidad maneja la institución a su conveniencia y en perjuicio del trabajador.

48 Cfr. José Dávalos Morales, Los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios en el artículo 123 Constitucional, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, eb, cit. - p.327.

En cuanto a la misma jornada de trabajo, en la mayoría de las Entidades se contempla la fórmula seguida por la Ley Federal del Trabajo, de un solo día de descanso a la semana, que los coloca en desigualdad con la demás burocracia federal, que por Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de Diciembre de 1972, se adoptó para ellos la conocida como semana inglesa, es decir que por cada 5 días de trabajo se cuenta con 2 días de descanso. En Tamaulipas y San Luis Potosí no se regula nada al respecto y en Chiapas y Oaxaca se establece que el descanso semanal se gozará durante la tarde del día sábado (49). Es importante la diferencia si como lo hemos venido afirmando, el trabajador municipal merece un trato igualitario con los demás servidores públicos.

Respecto de las vacaciones, en su generalidad dichas leyes contemplan los periodos que otorga la Ley - Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En Puebla sólo se concede un periodo anual de 15 días y en Oaxaca se conceden 2 periodos de 15 días cada uno (50). Este es de los pocos aspectos en los que existe uniformidad y quizás el único en el cuál los servidores municipales del Estado de Oaxaca fueron favorecidos.

49 Cfr. José Dávalos Morales, Los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios en el artículo 123 Constitucional, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, ob. cit. - p.326.

50 Idem.

Uno de los aspectos más importantes por no decir primordial de la materia laboral es el relativo a -- los salarios y en él encontramos omisiones y disparidades. En la casi totalidad de las leyes no se precisa -- que el salario en ningún caso podrá ser inferior al mínimo concedido a los trabajadores en general. En Guerrero, Sonora, Tamaulipas, San Luis Potosí y Puebla, no se contempla la garantía de que su cuantía no podrá ser disminuída y otros Estados sólo disponen que no podrá modificarse por razones de edad, sexo o nacionalidad.(51)

En cuanto a las causas de suspensión y terminación de la relación de trabajo, nos dice el mismo autor, " todas las leyes las contemplan y en algunas coinciden, unas consignan más causas que otras; verbigracia, Querétaro establece cinco causas de suspensión e igual número de causas de terminación de la relación laboral; por el contrario la Ley de Sonora establece seis causas de suspensión y veinte causas de terminación, incluidas las que resuelve el Tribunal de Arbitraje." (52). Sobre el particular algo que crea un notable desconcierto y confusión, es el término que se concede a los trabajadores para acudir al Órgano jurisdiccional a deducir sus derechos, pues hay Estados que otorgan un mes y otros que -- brindan un año.

51 Cfr. José Dávalos Morales, Los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios en el artículo 123 Constitucional, Nueva Derecha Constitucional Mexicana, ob. cit. - p.328.

52 Ibidem, p.329.

Dentro del Movimiento Revolucionario, uno de los reclamos de la clase trabajadora, lo fué el derecho de asociación y el consecuente derecho de huelga. Las Leyes de los Estados de Guanajuato, Chiapas, San Luis Potosí, Puebla y Oaxaca no efectúan regulación alguna sobre ellos. En Tamaulipas y Querétaro se reconoce el derecho de asociación más no el de huelga. La Legislación de Morelos resulta anacrónica, ya que practicamente castiga a la Directiva del Sindicato con su despido en caso de hacer valer su derecho de huelga, considerándolo un uso indebido de poder que redunda en perjuicio de las labores propias del Gobierno del Estado o de los Municipios (53). La anterior situación niega por completo la validez de los logros revolucionarios, pues es la represión del derecho de huelga lo que motivó la unión de la clase trabajadora al movimiento armado, se crea una situación jurídica anárquica y dictatorial que no es congruente con la realidad en que vivimos. No existe justificación alguna para coartar el derecho de huelga, y si bien es cierto que las actividades que se desarrollan -- por los empleados municipales son indispensables para la adecuada convivencia de la colectividad, también lo es -- que lo son las actividades estatales en su nivel federal y no por ello se niega el derecho de huelga al trabajador del Estado, sino que se señalan requisitos múltiples como guardias y condiciones especiales para estallarla.

53 Cfr. José Dávalos Morales, Los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios en el artículo 123 Constitucional, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, ob. cit., - p.329.

El Doctor Dávalos Morales nos señala que, "To-  
cante a la seguridad social, en las bases mínimas de los  
derechos que deben gozar los burócratas estatales y muni-  
cipales, encontramos que las leyes mencionadas, contem-  
plan la protección en casos de accidente de trabajo, en-  
fermedades profesionales y no profesionales, más sin em-  
bargo el seguro de maternidad aún cuando la mayoría de -  
las leyes lo otorgan, en ninguna se consigna que los pe-  
ríos que se le conceden a la madre trabajadora serán -  
con disfrute de salario íntegro y tampoco se contempla -  
que a la trabajadora se le proporcionará asistencia médi-  
ca y obstétrica, medicinas, ayuda para lactancia y servi-  
cios de guarderías infantiles, a excepción de la ley de  
Jalisco". (54)

De las diferencias anteriormente apuntadas se  
deja ver claramente la indefensión en la que se encontra-  
ban los empleados municipales, y enormes disparidades de  
una a otra Entidad que ocasionan un desconocimiento gene-  
ral en la materia tanto para los propios trabajadores co-  
mo para los abogados postulantes. Así como también se  
aprecia una regulación en todos los casos apartada de --  
los lineamientos que rigen para los servidores de los Po-  
deres de la Unión, que implicaba considerarlos como una  
especie de tercer grado en materia laboral.

54 José Dávalos Morales, Los Trabajadores al Servicio de los Gobier-  
nos de los Estados y Municipios en el artículo 123 Constitucio-  
nal, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, ob. cit., p.330.

La reforma constitucional de 1983 preceptuó -- que las legislaturas de los estados debían expedir leyes laborales que rigieran éstas relaciones, ajustándose a las bases del artículo 123 de nuestro máximo ordenamiento y sus disposiciones reglamentarias, aunque ésto también implica una confusión que dá libertad a las entidades para inclinarse a uno u otro apartado de la norma citada o en su caso tomar disposiciones e instituciones de ambos apartados y leyes reglamentarias, les garantiza el respeto de derechos coincidentes, como los relativos al salario, la jornada máxima, el tiempo extraordinario y de manera primordial sus derechos de asociación y huelga. Dicho decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 1983 y que entró en vigor al día siguiente, prescribió como obligación a todas las legislaturas locales, que en el término de un año a partir de su vigencia, se expidieran dichos ordenamientos. En 23 de los estados, en concordancia con el mandato descrito, se introdujo en los textos constitucionales locales, la disposición correspondiente para adecuar su normatividad a la modificación constitucional, precisando en casi todos los casos cual sería el marco de referencia que adoptarían esos nuevos ordenamientos, denotándose preferencia porque las nuevas leyes se inclinaran por el apartado "B" del precepto constitucional.



Sobre esas nuevas leyes y sus tendencias, Dáva los Morales, quien ha sido el tratadista que ha escrito más profundamente respecto del tema, nos aporta un cuadro sinóptico que a continuación presentamos:

ESTADO	FECHA DE PUBLICACION	REGIMEN JURIDICO QUE ADOPTAN
Aguascalientes	P.O. 29-I-84	
Chihuahua	- - - - -	Únicamente disponen expedir leyes del servicio civil, sin establecer ningún marco de referencia.
Jalisco	P.O. 07-VII-83	
Puebla	P.O. 02-II-84	
San Luis Potosí	P.O. 1-84	
Sonora	P.O. 1-84	
Veracruz	P.O. 16-II-84	
Durango	P.O. 12-VIII-84	
Guerrero	P.O. 31-I-84	
México	P.O. 28-II-84	
Quintana Roo	P.O. 21-XI-83	Solo hacen referencia genérica al artículo 123 constitucional.
Sinaloa	P.O. 1-84	
Tamaulipas	- - - - -	
TLaxcala	P.O. 01-II-84	
Morales	P.O. 29-XII-83	Emiten bases de trabajo similares a las del apartado "B".
Nuevo León	P.O. 29-XII-83	
Baja California	P.O. 31-I-84	
Chiapas	P.O. 01-II-84	Disponen expedir leyes del Servicio Civil con base en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional.
Coahuila	P.O. 27-I-84	
Colima	P.O. 24-XII-83	
Nayarit	P.O. 28-XII-84	
Tabasco	- - - - -	
Zacatecas	P.O. 04-II-84	

Nos menciona el mismo autor, quien ha sido el tratadista que se ha ocupado de escribir más abundantemente sobre el tema, que si bien se dió la adecuación al texto constitucional, de acuerdo a su investigación, -- transcurridos más de 2 años de que la totalidad de las legislaturas locales debieron haberlas expedido o reformado, sólo en unas cuantas de ellas se había cumplido -- con el mandato constitucional. (55)

En verdad existe en materia legislativa no sólo a nivel de las entidades sino a nivel federal, una gran apatía para reivindicar a los trabajadores municipales a pesar de la importancia del papel que fungen en el cumplimiento de los fines estatales.

Continuando el análisis respecto de las leyes del servicio civil motivadas por la reforma constitucional y en base a los datos que nos aporta el multicitado especialista, haremos mención a 5 de los estatutos expedidos en cumplimiento a la modificación ordenada.

El día 8 de agosto de 1983, se publicó en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa de Michoacán, la "Ley del Servicio Civil del Estado de Michoacán", que entró en vigor el día siguiente de su publicación, y la cual -

55 Cfr. José Óvalos Morales, Los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios dentro de los beneficios mínimos del Artículo 123, Instituciones de Derecho Burocrático, Ferrda, S.A., México, 1987, pp.194-196.

tiene las siguientes características. En cuanto a su ámbito de aplicación se excede de las facultades que le señala la reforma constitucional, ya que contempla las relaciones laborales de organismos descentralizados y empresas de participación estatal y municipal en que por leyes, decretos o reglamentos se remitan a éste ámbito, por tener una función pública. Precisa que la relación de trabajo se establece entre los poderes estatales, ayuntamientos, organismos descentralizados y empresas de participación estatal y municipal, con sus trabajadores de base, cambiando la fórmula de la legislación burocrática de considerarla establecida con los titulares. En cuanto a los ordenamientos de aplicación supletoria, los contempla en el orden siguiente, la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad. Sobre el descanso semanal adopta la semana inglesa de cinco días de trabajo por dos de descanso con salario íntegro. En cuanto a la prima vacacional le fija un monto del 25% sobre los salarios de dicho período, mientras que a los burocratas por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de Diciembre de 1984, que entró en vigor el 1o. de enero de 1985, les corresponde un 30% sobre su sueldo en dicho lapso. Les concede un aguinaldo anual a los trabajado--

res, debiendo cubrirseles en dos partes, la primera antes de que inicie el período vacacional de diciembre y - la complementaria durante el mes de enero. En cuanto a la terminación de la relación de trabajo, en su artículo 38 fracción VI establece que con la debida fundamentación se podrá dar por terminada ésta cuando incurra el empleado en las causales que contempla la ley y que son la mayoría de las contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo. En cuanto a la acción de reinstala- ción innova éste ordenamiento ya que el trabajador puede pedir su reinstalación en el puesto en idénticas condi- ciones de trabajo u optar por un cambio de adscripción - conservando sus derechos. En la materia de la seguridad social, ciñe a los servidores al régimen de la Ley del - Instituto Mexicano del Seguro Social o la Institución - con la que contrate el servicio el gobierno estatal. En cuanto a las condiciones generales de trabajo que regi- rán, señala que se fijarán por el poder o entidad respec- tiva y el sindicato mayoritario correspondiente, que be- neficia a los servidores a comparación de la burocracia en general, ya que el titular de la dependencia las prescribe tomando en cuenta la opinión del sindicato, que no lo obliga, en cuanto a su revisión determina que se hará cada 2 años. En cuanto a los derechos de sindicaliza- ción, prescribe que los trabajadores de base tendrán de-

recho a sindicalizarse libremente y en todo caso sólo se reconocerán sindicatos mayoritarios. Sobre la cláusula de exclusión la contempla expresamente para el caso de la admisión negando su operancia, pero a contrario sensu debemos entender que sí la admite para la separación. -- Concede a los sindicatos burocráticos estatales el derecho de formar federaciones o confederaciones, reconociendo tan sólo el registro de la federación o confederación mayoritaria. En cuanto al derecho de huelga precisa en su artículo 71 que el objeto de la huelga será el obtener la fijación de las condiciones de trabajo, la revisión de éstas, su cumplimiento o la revisión salarial -- anual, y en lo demás adopta disposiciones de ambas leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional. En lo tocante a los términos prescriptivos se inclina por los precisados en la legislación burocrática, a excepción de los de cuatro meses que los reduce a dos y por último en cuanto al procedimiento contencioso contempla un Tribunal de Conciliación y Arbitraje de integración, funcionamiento y procedimiento ante el mismo igual al Federal de la burocracia, pero en cuanto a la ejecución del laudo -- permite el embarco y el remate de acuerdo por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo. (56)

56 Cfr. José Dávalos Morales, Los Trabajadores al Servicio de los -- Gobiernos de los Estados y de los Municipios dentro de los beneficios mínimos del Artículo 123, Instituciones de Derecho Burocrático, ob. cit., pp.196-200,

Con el objeto de no extender demasiado el presente trabajo, tomando como punto de referencia la Ley - del Servicio Civil ya enunciada y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que tienen gran con-cordancia con los otros cuatro ordenamientos que se men-cionarán, resaltaremos exclusivamente las diferencias no tables que consignan.

Nos encontramos que el día 20 de marzo de 1984 se publicó en el Periódico Oficial de Guanajuato, la "Ley del Servicio Civil del Estado de Guanajuato", que entró en vi--gor al cuarto día de su publicación y que contempla en - su articulado las normas siguientes, acordes al método - que hemos precisado. Previene que funciones serán con--sideradas de confianza y sigue la fórmula que marca la - Ley Federal del Trabajo en cuanto a que el cargo de con--fianza depende de la naturaleza de las funciones, y aun--que excluye de su aplicación a éstos trabajadores, los - miembros de las policías estatal y municipal, las fuer--zas de seguridad y de tránsito, les garantiza el disfru--to de las medidas de protección al salario y los benefi--cios de la seguridad social. Incluye en su supletorie--dad además de las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional a las del orden común y el principio del indubio pro operario. Habla de la figura del nombramiento, que no toca la de Michoacán. Concede a los trabaja--dores un aguinaldo anual de 20 días pagaderos en la pri--

mera quincena de diciembre. En cuanto a la terminación de los efectos de los nombramientos, incluye la figura - del aviso por escrito de las causas del despido, sin pre - sumir por su ausencia que el despido fue injustificado y contempla cuatro supuestos de rescisión sin responsabi - lidad para el trabajador. En cuanto a derechos escalafona - rios, el reglamento lo expide el titular simplemente -- oyendo a los trabajadores o al sindicato y se reserva el derecho de cubrir las plazas de última categoría con li - bertad. En lo que respecta a la cláusula de exclusión - prohíbe su existencia. Precisa que las condiciones de - trabajo deben ser acordes a las fijadas en la Ley Fede - ral del Trabajo. En cuanto al procedimiento de huelga - incorpora aspectos de la Ley Federal del Trabajo. Consi - dera la existencia de un Tribunal de Conciliación y Arbi - traje integrado por cinco representantes, del Gobierno - del Estado, de los Ayuntamientos, de los Trabajadores Es - tates y de los Municipales y un Presidente designado por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, a propuesta del Gobernador. Por lo que toca al procedimien - to sigue las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, incluso precisando la supletoriedad de las normas que rí - gen a las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje de la Entidad. (57 )

57 Cfr. José Dávalos Morales, Los Trabajadores al Servicio de los - Gobiernos de los Estados y de los Municipios dentro de los bene - ficios mínimos del Artículo 123, Instituciones de Derecho Buro - crático, ob. cit., pp.201-205.

El H. Congreso del Estado de Jalisco, en su sa la de sesiones, el 22 de marzo de 1984, originó la "Ley - del Servicio Civil del Estado de Jalisco", que contempla los -- preceptos que a continuación citamos. Incluye la figura del trabajador supernumerario, además del de base y de - confianza, siendo éste el que tiene un nombramiento inte rino, provisional, por tiempo o por obra determinada. Ex cluye de su aplicación al personal operativo de las fuer zas de seguridad del Estado y Municipios, pero comprende al personal de confianza, incluyendo como causal de res- cisión la pérdida de ella. En cuanto a la terminación - de la relación laboral se apega al ordenamiento burocrá- tico federal suprimiendo la figura del juicio previo y - añadiendo como causal las faltas injustificadas del tra- bajador por cuatro días no consecutivos en un período de 30 días. Para la expulsión de un miembro del sindicato requiere de la aprobación de una mayoría no menor del -- 90% de los miembros del sindicato o por las tres cuartas partes de los delegados sindicales. El Tribunal de Arbi traje y Escalafón se integra con tres miembros, cuyo Ter cer Magistrado, al lado de los representantes de los tra ba jadores y de los poderes estatales, municipales y orga nismos descentralizados, empresas o asociaciones de par- ticipación mayoritaria estatal o municipal, lo designa - el Colegio de Notarios del Estado, los tres eligen a --



quién será el Presidente. En cuanto al procedimiento ante él se ciñe al marcado por la Ley Federal del Trabajo incluso en las etapas del procedimiento ordinario. (58)

En el Estado de Tabasco, el 1º de agosto de -- 1984, se publicaron en el Periódico Oficial reformas a la "Ley del Servicio Civil del Estado de Tabasco", del 16 de junio de 1976, para adecuarla a la reforma constitucional de 1983, y que entraron en vigor cinco días posteriores a su publicación, mismas que consideran los supuestos siguientes. Al igual que la anteriormente citada, incluye a los trabajadores supernumerarios, que son quienes prestan sus servicios en forma transitoria, eventual, por encargos o empleos no consignados en el Presupuesto de -- Egresos. Excluye de la aplicación de la ley a dichos -- trabajadores, a los de confianza, a los de la educación, a los magistrados, jueces y a los miembros de los ayuntamientos. Sobre la supletoriedad incorpora el Código Federal de Procedimientos Civiles, los principios generales de justicia social derivados del artículo 123 de la Constitución Federal y no considera con tal carácter a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Considera el pago de una remuneración proporcional respecto de las vacaciones. Contempla cuarenta días de aguinaldo, cubriendo un mes de sueldo entre el diez y -

58 Cfr. José Dávalos Morales, Los Trabajadores al Servicio de los -- Gobiernos de los Estados y de los Municipios dentro de los Beneficios mínimos del Artículo 123, Instituciones de Derecho Burocrático, ob. cit., pp.205-208.

veinte de diciembre y los diez días complementarios dentro de los primeros diez días del mes de enero. Respecto de la terminación de los efectos del nombramiento, no considera la necesidad del juicio previo. No señala periodicidad alguna sobre la revisión de las condiciones generales de trabajo. En materia de prescripción se cñe a lo dispuesto por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero reduce a un mes la prescripción para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores. El Organó Jurisdiccional que contempla se denomina Tribunal de Conciliación y Arbitraje y se integra por -- siete miembros, un Presidente designado por el Gobernador, un representante de los Poderes del Estado, un representante de los Municipios, un representante de las - Instituciones descentralizadas y empresas de participación estatal mayoritaria y tres representantes del sindicato o sindicatos reconocidos y registrados. El procedimiento que fija se equipara al de la Ley Burocrática incorporando algunas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo. En materia de sanciones señala sus montos en base a múltiplos del salario mínimo, que es más acorde a la realidad que lo contemplado en la legislación burocrática. (59)

59 Cf., José Pávalos Morales, Los Trabajadores al Servicio de los - Gobiernos de los Estados y de los Municipios dentro de los beneficios mínimos del Artículo 123, Instituciones de Derecho Burocrático, ob. cit., pp.208-211.

El 26 de diciembre de 1984, en el Periódico -- Oficial de la Entidad, se publicó la "Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas", que entró en vigor a los tres días de su publicación, la cual norma en la forma que a continuación precisamos las relaciones laborales. Reduce la edad para ser sujeto de relación laboral a 14 años en lugar de 16. Sobre la jornada extraordinaria establece que nunca podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces a la semana. El monto del aguinaldo es de 40 días pero pagaderos en una sola exhibición el 15 de diciembre. En cuanto a la revisión de las condiciones generales de trabajo la fija para cada dos años. En materia de huelga prevee que sólo será posible por acuerdo de las dos terceras partes de los trabajadores. Precisa que la Junta Local de Conciliación y Arbitraje se erigirá en Tribunal de Arbitraje, llamando a su integración a un representante de cada una de las Entidades Públicas, un representante del sindicato y a un tercer árbitro nombrado por los anteriores y que funcionará como Presidente. Contempla la existencia de una Procuraduría para la Defensa del Trabajo. (60)

En todas las leyes anteriormente estudiadas, se observa que yendo más allá del mandato constitucional, pretenden incorporar a su régimen indebidamente a -

60 Cfr. José Bávalos Morales, Los Trabajadores al servicio de los - Gobiernos de los Estados y de los Municipios dentro de los beneficios mínimos del Artículo 123, Instituciones de Derecho Laboral, ob. cit., pp.211-214.

los trabajadores al servicio de organismos descentralizados y empresas de participación estatal o municipal mayoritaria de la entidad, que si bien desde el punto de vista humano y jurídico laboral social es conveniente, pensamos que implica un exceso de facultades por parte de las legislaturas.

Asimismo se aprecia también que en su mayoría se inclinan por adoptar el sistema laboral seguido en la burocracia federal, aunque las de Tabasco y Guanajuato optan por un sistema más apegado a la Ley Federal del Trabajo. De los cinco ordenamientos analizados, creemos conveniente mencionar que los de Michoacán y Guanajuato no fueron precedidos de reforma en la Constitución Local de la Entidad, la de Jalisco precede a una reforma a su estatuto constitucional local que el autor calificó de que únicamente establecían su expedición sin señalar un marco de referencia y las de Tabasco y Zacatecas siguieron a la modificación en sus constituciones locales que precisaba la obligación de tomar como base el apartado "B" del artículo 123 de nuestra Constitución Política, que en el caso de Tabasco no se cumplió fielmente.

Aunque en algunos casos se contemplan beneficios mayores para los trabajadores, a los cuáles de ningún modo expresamos rechazo, se siguen observando discre

pancias de uno a otro, mismas que deben ser eliminadas con la federalización de sus normas.

En Decreto publicado el 17 de marzo de 1987 en el Diario Oficial de la Federación, se modificaron los textos de las fracciones VIII del artículo 115 y V del artículo 116 de la Constitución, bifurcando la anterior fracción IX del artículo 115 antes mencionado, correspondiendo de una forma más técnica, la primera fracción a las relaciones de trabajo municipales y la segunda a las estatales, sin contrariar el espíritu de la reforma de 1983, señalando en su segundo transitorio que en el plazo de un año a partir de la vigencia del decreto, que -- fué al día siguiente de su publicación, se debían expedir por las legislaturas de los estados las leyes laborales respectivas, de las cuales por la falta de correspondencia adecuada entre las bibliotecas de la U.N.A.M. y -- las legislaturas de las entidades federativas, no se contó con datos al momento de la elaboración del presente trabajo, sin embargo y dada la apatía con la cuál se cumplió con el mandato constitucional de la reforma de 1983 por dichas legislaturas, estimamos a priori que se ratificaron las ya existentes y en algunos casos aún no se han expedido éstas.

CAPITULO CUARTO

LA MARGINALIDAD

LABORAL

EN EL MUNICIPIO

A) EL TRABAJO MUNICIPAL Y LA LEY  
FEDERAL DEL TRABAJO.

De conformidad con las nuevas perspectivas del derecho laboral municipal, corresponde ahora en virtud de la confusión que permiten las reformas constitucionales de 1983 y 1987, respecto de a cuál de los dos apartados del artículo 123 de nuestra carta magna y de sus leyes reglamentarias, analizar la orientación que debe darse a la legislación aplicable a las relaciones de trabajo establecidas entre los municipios y sus trabajadores, procediendo por el orden que nos marca el propio precepto constitucional citado a estudiar la conveniencia de que se adopte como base para las nuevas normas el apartado "A" y su ley reglamentaria.

En un principio la norma constitucional se formaba tan sólo de los principios contenidos en el apartado "A", excluyendo de su aplicación a los trabajadores estatales por considerarlos servidores públicos y no trabajadores, más tarde en 1960 se bifurcó el dispositivo constitucional creandose dos apartados. Algunos autores como Alberto Trueba Urbina, han opinado al respecto que dicha separación es inadecuada y que debería existir una normación única para las relaciones de trabajo, nosotros

disentimos de ésta posición que se extralimita en su afán proteccionista de la clase trabajadora.

Es congruente que exista una reglamentación diferente para situaciones jurídicas distintas, el apartado "A" de la norma constitucional que rige la materia y la Ley Federal del Trabajo se encausan a regular las relaciones que se dan entre dos factores de la producción que son el trabajo y el capital, mientras que el apartado "B" y su ley reglamentaria rigen las relaciones de -- trabajo que se dan entre el Estado y los particulares, -- personas físicas que lo prestan servicios para llevar a cabo sus tareas de función pública, sin que podamos considerar al Estado en su papel de patrón como factor de -- la producción, específicamente capital, ya que el benefi -- cio que se logra alcanza a todos sus ciudadanos y habi- -- tantes.

A nuestro modo de ver lo anterior justifica la existencia de normas de carácter diferente, sin que esto implique que postulemos que el trabajador estatal sea me -- nospreciado o se le deje en indefensión, ya que su alta responsabilidad y función social lo hacen digno de un -- tratamiento que lo favorezca y proteja adecuadamente.



La Ley Federal del Trabajo en sus principios -  
rectores, al tratar de hacer iguales a los desiguales, -  
da una excesiva libertad y protección a los trabajadores  
del sector privado, que a través de fuertes cooperacio-  
nes sindicales presiona a tal grado a las empresas que -  
ha desanimado la constitución de nuevas industrias.

Sus normas tienen por objeto la reivindicación  
de la clase obrera y alabamos la existencia de institu-  
ciones como el salario mínimo, las normas protectoras y  
privilegios del salario, la jornada máxima, la protec-  
ción a menores y mujeres trabajadoras, la estabilidad en  
el empleo, la capacitación y adiestramiento de los traba-  
jadores, las habitaciones para los mismos, las normas de  
seguridad social, los derechos de preferencia, antigüe-  
dad y ascenso, los derechos a vacaciones y aguinaldo y -  
el de asociación para la representación del núcleo traba-  
jador ante el patrón.

El mal uso y lo inadecuado de otros princi-  
pios ha traído consecuencias nefastas al país, como el  
derecho de huelga y las contrataciones colectivas, así  
como el reparto de utilidades cuya existencia cuestiona-  
mos. El derecho de huelga en los tiempos actuales se -  
encuentra transformado y se ha abusado de él, se otorgó

cuando los obreros vivían en condiciones infrahumanas, - pero ahora que las condiciones de trabajo se encuentran bien definidas, debería proceder sólo para solicitar su cumplimiento pero no para exigencias que van fuera de la realidad, la desaparición reciente de algunas empresas con motivo del ejercicio indebido de éste derecho nos lo confirma, como lo fueron Refrescos Pascual, y las virtuales desapariciones de las empresas Ford Motor Company, Cervecería Moctezuma y Aeroméxico, en las cuales se liquidó a la planta trabajadora y se volvió a recontratar pero bajo nuevas condiciones de trabajo, otro ejemplo claro son las prestaciones que en base a éste derecho realizó el sindicato de Pilotos Aviadores de la Compañía Mexicana de Aviación, con pretensiones en cuanto al modelo de los autos que se les concede por la empresa entre otras.

Es nefasto que por el abuso del derecho de huelga que es utilizado como arma en las negociaciones del contrato colectivo de trabajo, se pacten condiciones económicas que terminan por provocar una elevación en los costos de los productos que repercute en la colectividad, es evidente que si la erogación económica que tienen que hacer las empresas para satisfacer las exigencias de dicha contratación colectiva es elevada, en consecuencia debe elevar los precios de sus productos en el

mercado para poder obtener una utilidad rentable.

En cuanto a la participación de utilidades por parte de los trabajadores, cuestionamos su existencia en virtud de que si bien es cierto que sin el esfuerzo y el trabajo de los obreros las empresas no obtendrían ganancias, también lo es que quien lleva el riesgo en el negocio es el empresario, que aún teniendo números rojos en sus utilidades, no se exime de la obligación de pagar -- los salarios de sus empleados, el reparto de utilidades se gesta como un estímulo para el mejor desempeño del -- trabajo, sin embargo, aún sin la existencia de éste, los obreros en todo momento deben brindar su mayor esfuerzo y entrega en su labor para cuidar la fuente productiva y por tanto lo estimamos no justificable.

Si éstas instituciones se incluyeran íntegras para normar las relaciones laborales municipales se ocasionaría un verdadero caos y la paralización de los servicios públicos tan primordiales para la comunidad. Esto justifica la existencia de dos ordenes laborales distintos, y clarifica porque el Derecho Burocrático contempla características distintas en éstas figuras jurídicas.

La adopción de normas protectoras de las condi  
ciones de trabajo a que debe sujetarse la relación labo-  
ral, no solo es viable sino obligatoria para regir las -  
relaciones de trabajo en los Municipios, pero por tratar  
se de un distinto nivel jurídico del vínculo, no debe --  
ajustarse la legislación del trabajo municipal al aparta  
do "A" del artículo 123 de nuestra Constitución Política  
y su Ley reglamentaria, por las desviaciones y excesos -  
que hemos citado y que desestabilizarían el orden políti  
co y social.

B) EL TRABAJO MUNICIPAL Y LA LEY FEDERAL DE  
LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

El apartado "B" del artículo 123 de nuestra -  
constitución y su ley reglamentaria se encargan de regu-  
lar las relaciones de trabajo que se dan entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus respectivos trabajadores, dicho ordenamiento contempla -  
diversas figuras y principios que protegen al servidor -  
público y obligan al Estado al reconocimiento de sus derechos como trabajadores.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado regula instituciones como el salario mínimo, las normas protectoras y privilegios del salario, la jornada máxima, la protección a menores y mujeres trabajadoras, la estabilidad en el empleo, la capacitación y ---  
adiestramiento de los trabajadores, las habitaciones para los mismos, los derechos de preferencia, antigüedad y ascenso, los derechos a vacaciones y aguinaldo, incorpora a sus empleados al régimen de seguridad social de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, el derecho de huelga con --  
ciertas limitantes y características, el derecho de asociación y provee la existencia de Condiciones Generales

de Trabajo. Preceptos que casi en su totalidad se fundan e inspiran en el apartado "A" del artículo 123 de -- nuestra Constitución y su ley reglamentaria.

La función del municipio es evidentemente estatal, el Estado Mexicano no puede ser concebido sino en -- la idea de sus tres niveles de gobierno, la Federación, los Estados y los Municipios. Si el municipio forma parte del Estado y la ley que hemos venido refiriendo es -- aplicable a las relaciones que se dan entre el poder federal y sus trabajadores, lo más lógico es que dichas -- normas se hagan extensivas a todos los niveles de gobierno estatales. Quizas bajo esta concepción se orientó la reforma de 1983 y 1987 al artículo 115 de nuestro máximo ordenamiento y se buscó que las legislaturas locales se apegarán a las bases del apartado y ley que nos ocupa, -- apoyándose sólo para perfeccionamiento en la Ley Federal del Trabajo, sin embargo no se entendió así el espíritu del legislador, ameritándose la precisión de su sentido.

Por otra parte cabe destacar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado resulta -- vaga en múltiples aspectos y pobre en su reglamentación, basta pensar que se compone de tan sólo 165 artículos -- mientras que la Ley Federal del Trabajo se integra con --

1010 preceptos. La Ley Burocrática considera a la Ley - Federal del Trabajo como ordenamiento supletorio, pero - la figura de la supletoriedad dá oportunidad a interpretaciones e imprecisiones que favorecen al Estado. Estimamos que aña aunque fuese repetitiva la legislación burocrática de los preceptos de la Ley Federal del Trabajo, debería emitirse un ordenamiento completo para suprimir esa figura.

El ordenamiento burocrático debe incluir en su regulación a todos los trabajadores que prestan sus servicios para el Estado y coadyuvan a la obtención de sus fines públicos, dentro de ellos los empleados municipales, es evidente que requiere una revisión y adecuación a fondo en la cuál se elimine los abismos normativos --- existentes para que así se reivindique a todos los trabajadores que laboran para el Estado.

## C) LA MARGINACION DEL EMPLEADO MUNICIPAL.

En el curso del presente estudio observamos que hasta el sexenio de Miguel de la Madrid, se reconoció a los trabajadores municipales su categoría de verdaderos trabajadores, y de manera constitucional, hasta antes de dicho período presidencial no se les daba tal carácter y su marginación en materia de trabajo era absoluta.

Las reformas promovidas en 1983 y 1987, reivindicaron en parte al empleado municipal, sin embargo y al permitir a las Legislaturas Locales expedir ordenamientos laborales con base en el artículo 123 Constitucional en forma genérica y sus leyes reglamentarias, prácticamente los ésta considerando como una tercer especie de trabajadores, distinta al trabajador del sector privado y del sector estatal.

El hecho de que los servidores públicos municipales no se consideren parte de la reglamentación que se efectúa en las relaciones de trabajo de la Federación con sus trabajadores constituye una marginación absurda y la cual repudiamos.



El legislador desde el constituyente de 1917 - hasta nuestros días se ha esmerado en cuidar que el empleado municipal sea diferente al trabajador que presta servicios a la Federación, y el mismo curso se da para el trabajador estatal. Consideramos tan importante y necesaria para el Estado la actividad que se desarrolla por las Entidades Federativas y por los Municipios que - la que realiza la Federación, no explicándonos el porque el empeño de no equipararlos en su normatividad.

Recordemos que al nacionalizarse la Banca se tuvo que modificar el texto del artículo 123 de nuestra constitución, integrándose al apartado "E" la fracción XIII bis por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982, para lo cual - el legislador no percibió problema alguno. Porque entonces al reformarse la constitución en 1983, no se incluyó a los trabajadores estatales y municipales en el apartado "E", ya que son más equiparables las funciones del empleado municipal con las del burócrata federal que las que se prestan en el servicio de la Banca.

Es notoria la falla técnica del legislador mexicano, la cuál no tiene ninguna justificación, ya que - no podemos pensar en impactos presupuestales para la Fe-

deración con tal modificación, ya que de todas formas -- los empleados estatales y municipales dependerían de sus propios presupuestos, como lo hacen los Bancos Nacionalizados.

Esa marginación se presenta no sólo en el caso de los servidores estatal y municipal, sino en otros trabajadores propiamente estatales como son los de confianza, los de organismos descentralizados y algunos de empresas de participación estatal mayoritaria, así como -- los del Ejército, Fuerza Aérea y Armada y de las policías estatales y municipales, y organismos de seguridad nacional y estatal.

Es necesario e inminente una revisión del Derecho del Trabajo en la materia burocrática para reivindicar a todos éstos trabajadores, concediéndoles la protección y regulación de un estatuto único, ya que tanta importancia tiene la actividad de unos y otros, suprimiendo la gran variedad de ordenamientos en la materia, que son las Leyes del Servicio Civil en las Entidades Fedrativas, la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis -- del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otros dispositivos existentes.

Debemos recalacar por otra parte que el mito de la descentralización del poder no justifica que se dé un tratamiento diferente a los trabajadores estatales y municipales de los demás servidores públicos, ya que la federalización de las normas laborales ha dado un positivo resultado en el Sector Privado, siendo lógico que con mayor razón opere eficazmente en el Sector Público. El Estado es único, mientras que las empresas tienen naturalezas diversas acordes a sus fines.

Consideramos incongruente que por una parte el Estado se pronuncie socialmente defensor de la clase trabajadora y por la otra margine a sus servidores, -- pues al proliferar ordenamientos hay diversidad de instituciones y reglamentación de principios, que opera en perjuicio del servidor público, a quién pensamos se le debe proteger más aún que al trabajador del Sector Privado, ya que el Estado apoya su función y actuación en las personas físicas que le prestan sus servicios.

Por los anteriores apuntamientos, opinamos -- que debe modificarse toda la legislación burocrática en todos los niveles y actividades gubernativas, creándose una nueva ley que cumpla sanamente con la función reivindicadora del Estado para con los trabajadores.

## D) REFORMAS PROPUESTAS.

Hemos pretendido justificar con la presente tesis la modificación de toda la legislación que regula -- las relaciones del Estado en su carácter de patrón con -- sus trabajadores y pensamos que con nuestras limitaciones de técnica legislativa y derivadas también de la falta de información existente en la materia, podemos plantear lineamientos generales que debe seguir la adopción de un nuevo sistema normativo para el trabajador del Estado, en todos sus niveles y en particular el municipal, los cuales expresamos a continuación:

- 1.- En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nuestro máximo ordenamiento tendría que verse modificado en cuatro artículos. Se debe modificar el artículo 123, redactándose el apartado "B" de tal forma -- que se haga extensiva su aplicación a todos los trabajadores que prestan su servicios para el Estado, comprendiendo a los de los Poderes de la Unión, especificándose por lo que respecta al Poder Ejecutivo y la Administración Pública Federal que considera a todos aquellos empleados de la Administración Centralizada, es decir Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; de la Administración Pública Paraestatal, es decir, Organis

mos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos Públicos; Así como los de las Entidades Federativas y Municipales; y demás Empresas, - Instituciones y Organismos que se encuentren controlados directamente por el Estado. Asimismo consignar que su aplicación incluye al personal de confianza, con excepción del principio de estabilidad en el empleo.

Deben por tanto modificarse la fracción octava del artículo 115 y la fracción quinta del artículo 116, precisándose que las relaciones de trabajo entre los Estados, los municipios y sus respectivos trabajadores se ajustará a lo dispuesto por el apartado "B" del artículo 123 de nuestra Constitución y su Ley Reglamentaria.

Por último y congruente con dichas reformas se deberá establecer para el Congreso de la Unión la facultad de expedir una Ley del Trabajo de carácter Federal - encargada de regular las relaciones laborales contempladas en el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, cambiándose en este sentido el contenido de la fracción X del artículo 73 del ordenamiento referido.

2.- Expedirse una nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Modificándose el actual estatuto normativo en la gran mayoría de sus principios, complementando los -- mismos. Por principio debe establecer que su ámbito de aplicación comprende a todos los trabajadores a que se -- refiere el apartado "B" del artículo 123 constitucional del texto que propusimos. Debe señalar que en el caso -- de los trabajadores de confianza, todas las normas les -- serán aplicables excepción dada de los derechos relativos a la estabilidad en el empleo, por la naturaleza de las funciones que desempeñan. Contendrá al igual que la Ley Federal del Trabajo aunque sea repetitiva con ella -- las normas relacionadas con las condiciones de trabajo -- bajo las cuales se prestará el servicio y las prestaciones que se otorguen a los trabajadores, así como los derechos y obligaciones tanto de los empleados como del Es tado en su carácter de patrón, una descripción exacta de los diferentes grupos de trabajadores y sus características, apartados específicos atendiendo a la multiplicidad de sectores que pretendemos comprenda, en caso de que se estime necesario y por último un órgano jurisdiccional -- autónomo aparejado de un derecho procesal claro, que permita la tramitación de los juicios de una manera expedita, adecuada, equitativa e igualitaria y que sea pinácu-

lo de una real justicia social para los trabajadores al servicio del Estado.

3.- En Constituciones de las Entidades Federativas.

Las cuales deberán modificarse en el sentido - de que las relaciones de trabajo de sus empleados, los - empleados municipales y los demás que señala el apartado "B" del artículo 123 Constitucional que proponemos se re girán por dicha norma.

4.- En la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Adecuar su texto para extender los beneficios que otorga y las disposiciones de seguridad social a todos los trabajadores que comprende el apartado "B" del artículo 123 de nuestro máximo ordenamiento que sugerimos. Con ello se lograrían grandes beneficios para los trabajadores que consideramos actualmente marginados, en específico los municipales, quienes alcanzarían los dere chos de jubilación, préstamos y habitaciones en su favor. En éste caso consideramos que el Instituto de Seguridad Social para la Fuerzas Armadas Mexicanas debe fusionarse para crear un Instituto Único de Seguridad Social para -

todos los trabajadores burocráticos. Esto implicaría en sí mismo la necesidad de fortalecer y modernizar ese Instituto Único para el adecuado cumplimiento de sus finalidades, que beneficiaría a la base trabajadora de la burocracia nacional.

5.- El Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

A este Organismo Jurisdiccional creemos necesario se le dote de una autonomía real, es decir presupuestaria y en cuanto a su integración, configurándose su Presidencia con un jurista distinguido y con amplia experiencia tanto teórica como práctica en el Derecho Burocrático, designado por un Colegio de Abogados formado -- por especialistas acreditados en la materia y representantes de todas las Entidades Federativas, y con un representante del Gobierno Federal y un representante de la Federación o Confederación de los Trabajadores al Servicio del Estado. Deberá prever la existencia de Salas en las Entidades Federativas. Al respecto debemos mencionar que el actual se compone de tres Salas, tiene su sede en esta ciudad y obliga a ventilarse ante él los juicios promovidos por trabajadores que prestaron sus servicios para la representación de la Entidades o Dependien--



cias Federales de todo el País que hace nugatorios por su lejanía, la adecuada defensa de dichos trabajadores de sus derechos. Además y sobre éste particular, el reglamento actual contempla la posibilidad de crear Salas Regionales, y sí en virtud de la última reforma de 1983 y 1987, de la cuál nos hemos venido ocupando se deriva la necesidad de la existencia de cuando menos un Tribunal en cada Entidad, no existe obstáculo para que en lugar de crearlo sólo se amplien las Salas del Tribunal Federal, que arrojaría una uniformidad de criterios en la aplicación del nuevo Estatuto Unico que sugerimos.

- 6.- Por último un Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Organismo que la actual Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado contempla en su artículo 122, y que brindaría asesoría y representación gratuita para todos los servidores públicos, en defensa de sus derechos laborales. Su actuación sería a nivel nacional y con una delegación en cada una de las Salas del Organismo Jurisdiccional de las Entidades, en los términos que propusimos.

## C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- El Derecho del Trabajo se consideraba como parte del Derecho Civil en su antigüedad; surge a la Ciencia Jurídica como producto de las ideas emanadas de la Revolución Industrial en Inglaterra, influenciado por el Liberalismo Económico y las Teorías Marxistas, dando lugar a la creación de una nueva rama denominada Derecho Social, de general aceptación actual.

SEGUNDA.- El Derecho Laboral aparece en nuestro país como resultado de la lucha revolucionaria, que combatía las condiciones inhumanas a que estaban sujetos los trabajadores, como uno de sus postulados. Obteniendo la clase obrera el reconocimiento de sus derechos en el artículo 123 de la Constitución Política de 1917, con lo cual se convirtió México en el primer país en el mundo en incorporar a su orden normativo constitucional una regulación específica para las relaciones de trabajo.

TERCERA.- Aunque el texto constitucional se refería a empleados y en general a todo contrato de trabajo, se excluyó de su aplicación a los trabajadores al servicio del Estado, por estimar que no eran trabajadores propiamente dichos, sino servidores de la nación, re

mitiéndolo su ámbito al Derecho Civil, para regularse por las Leyes del Servicio Civil que se expedieran.

CUARTA.- En un principio el constituyente de 1917 había dejado que las relaciones laborales se rigieran por leyes locales que se expedirían en cada entidad; sin embargo, ante la problemática ocasionada con la existencia de múltiples ordenamientos con divergencias entre sí, se optó por federalizar las normas laborales.

QUINTA.- El servidor estatal obtuvo su reconocimiento como trabajador en 1960, con la modificación al artículo 123 Constitucional, creándose dos apartados y destinando el "B" para su regulación; sin embargo, sólo se ocupó de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de los Territorios, dejando en el ámbito del Derecho Civil a los servidores de los gobiernos de los Estados y Municipios, a pesar de ser verdaderos trabajadores estatales.

SEXTA.- El Estado se compone de tres niveles de gobierno, Federación, Entidades Federativas y Municipio. El Municipio se origina con la aparición del Estado Moderno, que en su afán de lograr una efectiva organi

zación política y administrativa, confiere a un órgano - eminentemente administrativo, de elección popular o designación, el ejercicio de las atribuciones que corresponden al Estado, básicamente en lo relativo a la prestación de los servicios públicos, dotándoles de cierta autonomía, pero con subordinación jerárquica al poder de las Entidades Federativas, para no romper la jerarquía - de los niveles de gobierno.

SEPTIMA.- Ante la libertad que se concedió a las Entidades Federativas para expedir Leyes del Servicio Civil, que se entiende por no contemplarse dentro de las facultades reservadas para el Congreso de la Unión, proliferaron ordenamientos con múltiples discrepancias y algunos casos en esas leyes locales se omitió considerar a los empleados municipales, dejándolos en el total desamparo y al margen de los beneficios concedidos para los trabajadores.

OCTAVA.- En el año de 1983, se modificó la -- Constitución en su artículo 115, reforma tendiente a robustecer al Municipio para seguir impulsando la descentralización política del gobierno federal en la actualidad, y con la cual se prescribió el reconocimiento de --

los empleados municipales como trabajadores, debiendo regularse sus relaciones laborales por las leyes que con base en el artículo 123 de nuestra Constitución y sus leyes reglamentarias expidieran las legislaturas locales.

NOVENA.- Dicha reforma reivindica en parte al trabajador municipal, pero presenta un doble defecto; el primero, que no precisó con claridad que las nuevas leyes laborales debían ajustarse al apartado "B" del precepto constitucional, por tratarse de trabajadores estatales; y la segunda, que permite que las legislaturas locales existan con plena libertad sus leyes laborales, pudiendo apegarse a uno u otro apartado y a una u otra ley reglamentaria, o en su caso a combinar principios de todos ellos, por lo que se vislumbra una nueva problemática similar a que se dió en los primeros años de la vigencia de la Constitución de 1917 y que motivó a la federalización de las normas laborales.

DECIMA.- Los trabajadores municipales no son diferentes en esencia de los demás trabajadores estatales, no deben existir distingos en cuanto a las normas que regulen sus relaciones de trabajo, el ordenamiento burocrático debe ser único y comprender a todos los em-

dos que prestan sus servicios para el Estado y coadyuvan al cumplimiento de los fines del mismo.

DECIMA PRIMERA.- La Legislación Burocrática re quiere de una revisión a fondo, con el objeto de contemplar dentro de su aplicación a los trabajadores al servicio del Estado, comprendiendo los de los Poderes de la Unión; en cuanto al Ejecutivo y la Administración Pública Federal, considerando tanto a la Centralizada y la Parastatal; así como a los de las Entidades Federativas y municipales y demás Empresas, Instituciones y Organismos que se encuentren controlados directamente por el Estado. Incluyendo en su aplicación a los trabajadores de confianza con la excepción hecha para ellos del principio de es tabilidad en el empleo.

DECIMA SEGUNDA.- Lo anterior es necesario para que el Estado brinde una adecuada protección a sus trabajadores, pues no resulta congruente que busque dentro de sus fines la tutelación de la clase trabajadora y por otra parte se olvide de procurar ella a sus propios servidores. Además es conveniente conservar la existencia de dos tipos de relaciones de trabajo esencialmente dife rente; las que se refieren al Sector Privado y las del -

Sector Público, que no pueden ser iguales, dado que mientras que las primeras tienen como finalidad el lucro y el beneficio personal, las segundas se encausan hacia el servicio de la colectividad y el mejor desenvolvimiento del Estado.



## B I B L I O G R A F I A

ARAUCA, Luis  
Historia del Movimiento Obrero Mexicano, T. 1, ed. 2a.  
Funciones Casa del Obrero Mundial,  
México, 1975.

CARRILLO AZPEITIA, Rafael  
El Movimiento Obrero Mexicano 1823-1912, ed. 2a.  
Secretaría del Trabajo y Previsión Social,  
México, 1986.

CAVAZOS FLORES, Baltasar  
El Artículo 123 Constitucional y su Proyección en Latinoamérica.  
Jus, S.A.  
México, 1981.

CONTRERAS, Mario y Tamayo Jesús  
México en el Siglo XX 1913-1920, T. 1.  
Lecturas Universitarias No. 22, UNAM,  
México, 1981.

DE LA CUEVA, Mario  
Derecho Mexicano del Trabajo, T. 1, ed. 8a.  
Porrúa, S.A.  
México, 1982.

DOSAL DE LA VEGA, José y otros  
Instituciones de Derecho Burocrático  
Porrúa, S.A.  
México, 1987.

ESQUIVEL BERGSON, Teribio  
Apuntes para la Historia del Derecho en México, T.I., ed. 2a.  
Porrúa, S.A.,  
México 1984.

FRAGA, Gabino  
Derecho Administrativo, ed. 17a.  
Porrúa, S.A.  
México, 1977.

GARCIA ORDÓÑEZ, Juan N. y otros  
Antecedentes y Evolución del Artículo 123 Constitucional y de la -  
Ley Federal del Trabajo.  
Foro Laboral No. 5, Editorial Popular de los Trabajadores  
México, 1981.

JIMENEZ OVALLEGO, Regina y Moreno Collado Jorge  
 Los Municipios en México  
 Universidad Nacional Autónoma de México  
 México, 1978.

KENNETH TURNER, John  
 México Bárbaro  
 B. Costa-Amic Editor  
 México, 1975.

MONZÓN ESTRADA, Arturo  
 El Caculilli en la Organización Social de los Tenochca, ed. 2a.  
 Instituto Nacional Indigenista,  
 México, 1983.

OCHOA CAMPOS, Moisés  
 La Reforma Municipal  
 Porrúa, S.A.  
 México, 1968.

RUIZ MASTIEN, José Francisco et. al.  
 Nuevo Derecho Constitucional Mexicano  
 Porrúa, S.A.  
 México, 1984.

TRUJBA ORRINA, Alberto  
 Nuevo Derecho del Trabajo, ed. 6a.  
 Porrúa, S.A.  
 México, 1981.

TRUJBA ORRINA, Alberto  
 Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo  
 Porrúa, S.A.  
 México, 1979.

OTRAS FUENTES:

DEPUEZ, Jorge  
 Los Trabajadores y Los Municipios  
 "Semestre Municipal", Año 2, Vol. 2, No. 4  
 Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANOBRAS  
 México, 1982.

OCHOA CAMERO, Moisés

Evolución Histórica del Municipio Mexicano

"Semestre Municipal", Año 2, Vol. 2, No. 3

Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANOBRAS  
México, 1982.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Antología del Número 1 a. 54 1956-1983

Instituto Nacional de Administración Pública  
México, 1984.

PROCESO LEGISLATIVO DE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE REFORMAS Y ADICIONES  
AL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICA-  
NOS.

Edición de Documentos LII Legislatura

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

México, 1983.

REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL 1982-1987

Universidad Nacional Autónoma de México

México, 1987.

LEGISLACION:

GUERRERA ROLDAN, Carlos F. y otros

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada

Instituto de Investigaciones Jurídicas

México, 1985.

TRUEBA URBINA, Alberto y Trueba Barrera Jorge

Legislación Federal del Trabajo Burocrático ed. 23a.

Porrúa, S.A.

México, 1987.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

Edición de Homenaje al Congreso Constituyente de Queretaro

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

México, 1987.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

5a. edición, Actualizada y Comentada

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

México, 1982.