

879309



UNIVERSIDAD LASALLISTA  
BENAVENTE



FACULTAD DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

CLAVE: 879309

“LOS DERECHOS LABORALES DE LAS INSTITUCIONES  
DE SEGURIDAD PUBLICA EN EL ESTADO DE  
GUANAJUATO.”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

RICARDO OJEDA HIDALGO.

ASESOR:

LIC. CARLOS ACEVEDO QUILES

CELAYA, GTO., NOVIEMBRE DEL 2003/



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Ricardo Javier  
Hidalgo

FECHA: JUN - 2009

FIRMA: P. D. B...

## AGRADECIMIENTOS:

**A DIOS:**

EL GRAN ARQUITECTO DEL UNIVERSO, POR HABERME PUESTO EN EL CAMINO QUE ME TOCA VIVIR.

**A MIS PAPAS:**

ING. IGNACIO OJEDA MACIAS

PROFA. TERESITA DEL NIÑO JESÚS HIDALGO ZEPEDA

POR DARMEN LA VIDA, SU APOYO CONSEJOS Y ENSEÑANAZA, PARA TRATAR DE SER MEJOR PERSONA, SON MI MODELO A SEGUIR, LOS QUIERO MUCHO.....

**A MIS HERMANOS.**

**JOSÉ:** TU MEJOR QUE NADIE SABES PORQUE EMPECE A ESTUDIAR, HOY HE FINALIZADO MI CARRERA PROFESIONAL ¡ GRACIAS !

**IGNACIO:** POR SABER QUE SIEMPRE CUENTO CONTIGO.

**ENRIQUE:** EN ALGUNA OCASIÓN ME DIJERON QUE SI SE PUEDE, LO MISMO TE DIGO SI SE PUEDE.

**A LA FAMILIA OJEDA- CHAVEZ.**

CON CARIÑO A JOSE, YADHY, BRIANNA Y JOSE CARLOS.

**A LA FAMILIA OJEDA- GARCIA.**

CON CARIÑO A MARTHA, IGNACIO, MARTHA ELENA MI  
AHIJADA.

**A MI MADRINA MARIA OJEDA MACIAS.**

POR SER UN EJEMPLO DE LUCHA Y AMOR.

**A LA FAMILIA GARCIA GOMEZ**

PERO EN ESPECIAL ATENCIÓN A MI CHICA **LORENA** TE  
QUIERO MUCHO..

**A LA FAMILIA AGUILAR CARBAJAL.**

POR SER MIS GUIAS EN EL MUNDO LABORAL QUE DIA A DIA  
ME ENSEÑAN MAS Y MAS.

**A MIS MAESTROS Y CATEDRÁTICOS**

LIC. CARLOS ACEVEDO QUILES.

LIC. HERIBERTO RAMOS LARA.

LIC. RODOLFO GUTIERREZ BARRIOS

LIC. FRANCISCO GUTIERRES NEGRETE.

LIC. JUAN JOSE MUÑOZ LEDO RABAGO.

LIC. RICARDO QUIJANO AGUILAR.

LIC. RAMON CAMARENA GARCIA.

**A MI UNIVERSIDAD.**

LA UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

POR TODO LO QUE DEJE, APRENDI Y VIVI AHÍ.

**Y EN GENERAL**

A TODOS LOS HOMBRES Y MUJERES QUE DE ALGUNA MANERA  
TUVIERON QUE VER CON MI FORMACIÓN PROFESIONAL.

¡GRACIAS!

# Índice.

## Introducción.

Pág.

### Capítulo 1

**Antecedentes históricos de derecho laboral, seguridad social y derecho administrativo.**-----1

1.1.- El derecho Laboral-----1

1.1.1.- El origen del derecho laboral-----1

1.1.2.- El derecho laboral Mexicano (evolución)-----6

1.1.2.1 El artículo 123 constitucional y las primeras leyes de los estados.-----11

1.2.- La seguridad social.-----15

1.2.1.- Antecedentes de la seguridad social.-----17

1.2.2.- La seguridad social en México (evolución)-----18

1.2.3.-Origen y motivos de la ley de seguridad social.-----23

1.2.4.- Origen el instituto del fondo nacional de la vivienda para los trabajadores.-----26

1.3.- Derecho administrativo.-----31

### Capítulo 2

**El estado como prestador de servicios.** -----34

2.1.- La función controladora de las fuerzas de seguridad publica.-----	34
2.1.1.- Las fuerzas de seguridad publica y sus derechos municipales.-----	36
2.1.2.- Atribuciones en materia de seguridad del municipio en el estado de Guanajuato.---	
-----	63
2.2.- El estado y la relación laboral con sus trabajadores.-----	69

### Capitulo 3

<b>La importancia de la policía. -----</b>	<b>76</b>
3.1.- Concepto ordinario de policías-----	76
3.2.- Conceptos técnicos de policía-----	78
3.3.-Procesos y características -----	78
3.4.- Principio de policía-----	85
3.5.- Naturaleza jurídica de la actividad policiaca -----	85
3.6.- Los reglamentos, el servicio publico y el régimen de policía-----	86
3.7.- Distinciones entre policía administrativa y judicial-----	87
3.8.- Clasificación.-----	91
3.9.- Tipos de policía de los tres niveles de gobierno-----	92
3.10.- Referencia constitucional de la policía.-----	93

## **Capítulo 4**

**Situación jurídica de los miembros de seguridad pública en el estado de Guanajuato ventilada ante los tribunales. -----96**

4.1.- El tribunal de conciliación y arbitraje en el estado de Guanajuato, su competencia.-----97

4.2.- El tribunal de lo contencioso administrativo en el estado de Guanajuato, su competencia.-----100

### **Propuestas.**

### **Conclusiones.**

### **Bibliografía.**

## **Introducción.**

La elaboración de este trabajo de tesis obedeció en principio, a la satisfacción de un requisito administrativo y universitario para la obtención de nuestro título; la cual nos llevo a la tarea de querer ofrecer un trabajo que planteara soluciones a conflictos que continuamente se presentan dentro del ámbito en que se desenvuelven los miembros de la seguridad publica en el estado y que hasta hoy no ha encontrado una respuesta convincente, desde el punto de vista jurídico, que permita reconocer los derechos laborales que les han sido negados.

No pretendemos entrar en cuestiones de corrupción o falta de calidad en el desempeño laboral de los miembros de la seguridad publica, pues nuestro fin no es juzgar ni poner mas trabas en el trabajo que los agentes encargados de la seguridad del estado y de la ciudadanía realizan, sino mas bien resaltar la importancia de lograr un estado de igualdad jurídica social, a que estos trabajadores como servidores públicos que son deben tener acceso.

Esperando que nuestro trabajo de tesis, lejos de verse como una critica al estado, sirva de bases futuras a reformas que den pie a formar la cultura de igualdad laboral en el estado de Guanajuato, que en el caso del régimen de policía, el estado ha dejado al olvido, y con lo cual se fincaran las bases para una conciencia de calidad y eficacia en la prestación de los servicios de seguridad publica, pues de todos es sabido que la estabilidad laboral trae

consigo un perfeccionamiento y mayor aptitud para el desempeño de las tareas individuales encomendadas.

Sin mas preámbulos es nuestro deseo que el titulo de esta tesis “ Los derechos laborales de las instituciones de seguridad publica en el estado de Guanajuato”, sea una realidad no solo en nuestro estado, sino en el resto de las entidades federativas de nuestro país, de tal suerte que en lo subsecuente, podamos que el estado de Guanajuato el régimen de policía encuentra fiel sustento en las leyes laborales locales.

## Capítulo 1

# ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO LABORAL, SEGURIDAD SOCIAL Y DERECHO ADMINISTRATIVO

### 1.1. El derecho laboral

#### 1.1.1 Origen del derecho laboral

El derecho laboral, como es un producto social, precisamente de los medios humanos más numerosos de intenso dinamismo, siendo así los individuos actores reales en la vida del derecho, bien para crear las normas, para atacarlas o para contribuir a su transformación o al nacimiento de otras nuevas, según lo han reclamado las exigencias de la vida misma.

Tratándose de cualquier otra rama del derecho, al enfocar nuestra atención sobre el del trabajo, advertimos como su aparición la han requerido grandes grupos humanos y su finalidad a sido responder a los reclamos que originaron las convulsiones sociales, registradas en los últimos tiempos

Siguiendo la Biblia el hombre siempre ha vivido con el sudor de su rostro, las relaciones entre diversos individuos que dieron lugar a la existencia de un lazo obrero patronal, no aparecieron sino hasta principios del siglo pasado.

El trabajo siempre ha existido en la humanidad, ya sea que los orígenes del hombre se refiera a un estado paradisíaco o por el contrario, que se contemple en las pocas prehistóricas en que el hombre tenían que luchar unos contra otros o contra las fuerzas de la naturaleza.

En el primer caso, el mismo Génesis no enseña Yahvé tomo al hombre y lo colocó en el huerto del Edén, para que lo trabajase y lo guardase.

En el segundo caso no se requiere de mucha imaginación para entender que la lucha por la supervivencia obligaba a los hombres a trabajar para hacer las armas primitivas de defensa, y sobre todo para tener los elementos que les permitieran sobrevivir, Nos dice Jaques Leclercq, en sus derechos y deberes del hombre que le deber del trabajo forma, sin duda, el centro de la vida humana, como regla de toda actividad, aunque presente diversos aspectos, como los enumera Cabanellas; trabajo servil, trabajo domestica y trabajo industrial.

El primer documento importante es el código de Hamurabi, rey de Babilonia más de 2000 años antes de cristo, en el que reglamentaban algunos aspectos de trabajo; por ejemplo, el salario mínimo, aprendizaje y forma de ejecutar algunas labores, determinaban las jornales de algunos obreros dedicados a la fabricación de ladrillos de los marineros, carpinteros, pastores etc.

El trabajo dependiente aparece originalmente, en los menesteres más rudos, pues era mas lógico que el mas fuerte se hiciera servir, por los mas débiles en las faenas que le

resultaban mas molestas, así, encontramos en ciertas sociedades el nombre en cargo a la mujer las tareas materiales, mientras que el se ejercitaba en la caza y en la guerra. Los prisioneros capturados en combate se sacrificaban para evitar su sostenimiento y en algunos pueblos, para hacer ofrendas a los hombres. Mas tarde se pensó en que era preferible esclavizarlos y destinarlos a los trabajos serviles, con lo cual sus amos quedaban en libertad para cultivar el músculo o el espíritu, o bien para disfrutar de los placeres sensuales. Quizá por esto ese trabajo fue despreciado por pensadores como Aristóteles, Platón y Cicerón.

En Grecia se admira inicialmente la actividad agrícola y mercantil y vemos como Teseo y Solón introdujeron el principio del trabajo en la construcción e los Atenienses. Sin embargo, mas tarde se efectuó la división entre los hombres libres y los siervos y fue entonces cuando Jenofonte pudo llamar a Sórdidas infames de las artes manuales.

Roma se nos presenta como estructura orgánica, y su armazón jurídica influyo poderosamente en casi todo el mundo, admitiéndola hoy en día la influencia de sus principios, el trabajo fue considerado como una “res”(cosa) y por ellos se identifica en cierta forma con una mercancía, tanto aplicable a quien aplicaba, ejecutaba el trabajo como el resultado del mismo. Sin embargo las sutileza del Derecho Romano permitió distinguir entre la locatio conductio operarum y la locatio conductio operis<sup>1</sup> del contrato tuvo por objeto la actividad del hombre y aquella que contempla tan solo el resultado de esa actividad.

---

<sup>1</sup> MARGADANT S. GUILLERMO, Derecho Romano, 21ª Edición, editorial esfinge, México 1995 p. 411-425

En la edad media cobro importancia el artesano y vemos como nacieron los gremios que regulaban el trabajo y aunque estas asociaciones son diferentes a los sindicatos modernos, es indudable que ya se vislumbraba una relación laboral que mas tarde se desbordo cuando, ya extinguidos los genios por la ley de Chapellier de 1791<sup>2</sup>, se inicio la revolución industrial que abarca en su desarrollo franco todo el siglo pasado.

La revolución Francesa destruye el régimen corporativo y da nacimiento a una organización jurídica eminentemente individualista y para respetar los principios de libertad, impide asociaciones particulares y deja al hombre aislado, luchando por si mismo, pero confiado en que las sabias leyes de la naturaleza resolverán los problemas sociales como resuelve los problemas físicas. En este momento los inventos y los descubrimientos de la mente humana abren la puerta a la manufactura de artículos o la prestación de servicios que los hombres aparecen. Aparece la maquina y se desborda, impetuosa, una corriente de febril actividad que transforma radicalmente uso y formas de la vida.

La nueva organización requiere grandes capitales indispensables para construir las maquinas, para instalarlas, para comprar materia prima y necesita también el director o del grupo de directores que organizaran y conducirán las actividades y al conjunto de individuos que, obedeciendo sus ordenes va a crear con sus fuerzas físicas o intelectuales, los productos o servicios de cada negociación.

---

<sup>2</sup> SANTIAGO BARAJAS MONTES DE OCA, Conceptos básicos de derecho del trabajo, Primera Edición, 1995, Fondo de cultura económica, México 1998. p18

Aparece así la primera relación obrera patronal y los problemas que se suscitan tienen que ser resueltos por las leyes, entonces vigentes, y por los tribunales encargados de aplicarlas; para el jurista de la época, no había sino el concepto de “alquiler de servicios” heredado desde el derecho romano, incorporado al amplio derecho civil, pero la realidad mostraba lo inadecuado de aplicar aquellas reglas a fenómenos que eran diferentes de los civiles, siendo así como hubo de aparecer una rama distinta del derecho que tomo a su cargo la serie de fenómenos inherentes a la relación obrero patronal que hoy conocemos como derecho del trabajo.

Indudablemente el derecho del trabajo es una de las ramas más jóvenes del derecho, porque si ella pretende ser efectivamente como lo creemos una rama de la ciencia jurista deberá estar nutrida por los principios generales del derecho ya que, de lo contrario, no podría recibir ese título y esa apreciación, que aparece tan obvia, es necesario formularla ante las acometidas que sufre el derecho laboral, al que pretende, atribuir como ordenamiento, características de parcialidad con el sentido de equidad que es atributo invariable de la norma jurídica.

A este respecto nos explican BRUN Y GALLARD como, habiendo nacido el derecho del trabajo como una defensa a los asalariados, han cambiado hoy sus conceptos y su finalidad, ya que lo que ahora se persigue normalizar las relaciones de los empleadores y los trabajadores para asegurar el orden económico y social<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> BRUN Y GALLARD, droit du travail Edición 1958 Francia. P 17

### 1.1.2 EL DERECHO LABORAL MEXICANO (EVOLUCIÓN)

En párrafos anteriores tratamos de explicar como surgió la norma jurídica la norma jurídica del derecho del trabajo y nos referimos a la era del industrialismo que apareció en Europa a principios del siglo XIX

Ahora es conveniente analizar el nacimiento del derecho del trabajo en México, y su desarrollo hasta nuestros días para tener un panorama jurídico que nos sirva de antecedente al análisis y planteamiento que haremos sobre nuestro tema específicamente y al que me dedicare en los capítulos siguientes.

La revisión que hacemos arranca desde la colonia pues dentro de las diversas organizaciones sociales precortesianas es la esclavitud la base del trabajo como función económica, y por lo mismo la negación de la relación laboral propiamente dicha.

Durante la colonia se expidieron “las leyes de indias” (1561-1796), y en ellas encontramos disposiciones extremadamente interesantes. Hay prevenciones que limitan la jornada que aluden al salario mínimo, que señalan una protección en el salario, a las mujeres y a los niños, pero el espíritu que las anima es mas bien de carácter caritativo de los reyes de España a petición de los frailes y algunos virreyes llevaron a proteger a los naturales (aunque muy pocos) contra abusos de encomendados ambiciosos<sup>4</sup>.

Después del motivo insurgente de 1810, nos encontramos con un largo periodo casi un siglo, en la que no hay ninguna legislación del trabajo propiamente dicho.

---

<sup>4</sup> GUERRERO EUQUERIO, Manual de derecho del trabajo 20ª Editorial Porrúa, México 1998 p 22-26

El liberalismo Europeo tiene acogida en nuestro medio y entonces la actitud Abstencionista del estado deja que por si mismo los factores de la producción busquen su propio equilibrio, al redactarse la constitución de 1857, sus voceros mas destacados hacen gala de sus convicciones liberales surgiendo así los artículos 4 y 5 de esta constitución que obedecen a la misma tendencia.

Al parecer el código civil, el contrato de trabajo se regula por sus disposiciones, y las leyes penales sancionan los actos que alteran la paz publica así sea a titulo de reivindicaciones del trabajo como las huelgas.

En los primeros años del siglo XX se registraron algunos movimientos que llaman la atención, como los del río blanco, nogales santa rosa, cananea. A pesar de que ya a transcurrido medio siglo desde entonces todavía no es posible apreciar apasionadamente la verdad sobre los hechos que entonces ocurrieron, ya que un lado, contundencia marcada extremista, se ha pretendido hacer de las victimas de algunos sucesos mártires de un movimiento social, y por otro analizando el fenómeno social a la luz de las leyes y doctrinas imperantes entonces, se juzga que la misión del gobierno, dentro de las ideas prevalecientes entonces, era reprimir actividades contrarias a la ley. Cualquiera que haya sido el desarrollo de estos acontecimientos, tenemos que observados como inicios de inquietudes contra un estado de cosas que habían imperado por mas de cuatro siglos.

Autores e historiadores del derecho del trabajo estiman que las leyes sobre accidentes de trabajo ( promulgadas en 1904-1906), por los gobernadores de los estados de

México y Nuevo León, don José Vicente Villada y don Bernardo Reyes, respectivamente<sup>5</sup>, fueron las primeras en la legislación laboral de nuestro país, aun cuando todavía estaban ligadas en gran parte a los postulados civilistas que imperaron en la época.

La primera de ellas estableció la obligación del patrón de indemnizar a los trabajadores que sufrían algún accidente derivado de la actividad laboral a la cual los empleados se encontraban sujetos, mientras no se probara lo contrario.

Las consecuencias legales de tal precisión implicaban la obligación del patrón de sufragar la atención medica; el pago de salarios mientras durase la incapacidad del trabajador, para retomar al servicio hasta por un termino de tres meses, aun cuando la extensión de ese periodo podía establecerse por convenio entre patrón y trabajador; y en caso de fallecimiento del obrero, el pago del importe de los gastos de inhumación y la entrega a su familia de 15 días de salario, sin considerar esta entrega como una indemnización sino como una ayuda generosa del patrón.

Fuera de lo anterior, este quedaba librado de cualquier otra obligación.

La ley publicada por don Bernardo Reyes, un poco mas más avanzada si se considera que el avance industrial que en la ciudad de Monterrey había alcanzado en 1906, estableció así mismo la obligación del patrón de indemnizar al trabajador que sufriera un

---

<sup>5</sup> SANTIAGO BARAJAS MONTES DE OCA, Conceptos básicos de derecho del trabajo, primera Edición, 1995, fondo de cultura económica México 1996, p.15

riesgo profesional, dejando a consideración de aquel la prueba de la exculpante de responsabilidad, excepto en tres casos;

- A) Cuando el accidente se debiera alguna causa extraña al trabajo;
- B) Cuando fuere resultado de negligencia o culpa grave del trabajador
- C) Cuando se demostrase que este se había causado el daño intencional

Respecto a las enfermedades profesionales, la ley las considero como accidentes producidos por materias insalubres o toxicas. El tratamiento dado a las indemnizaciones fue también más amplio, pues no solo se procuraba atención medica y farmacéutica al trabajador, sino que se consideraba aspectos de incapacidad parcial, temporal o total permanente, se amplio el pago de prestaciones que iban de 20% al 50% del salario hasta por un termino de dos años.<sup>6</sup> En caso de muerte del obrero, la indemnización comprendían el pago de gastos funerales fijo también como obligación del patrón reconocer el derecho del trabajador de regresar a sus oficios en los casos de incapacidad temporal, por lo que en el tiempo que durase su incapacidad este recibiría el importe de 50% de su salario.

Puede decirse que estas dos legislaciones estatales inspiraron a otros estados de la republica a promulgar leyes laborales de gran interés para su época. Entre ellas podemos citar las de Chihuahua, Coahuila, Zacatecas, Jalisco y Veracruz entre las más importantes. La de Jalisco comprendió muchas otras materias que las propias de los riesgos profesionales, pues no solo definió conceptos de legislación laboral como los de patrón o

---

<sup>6</sup> Ibidem p.16

los de salario y jornada, sino que reglamento, estos últimos, sin olvidar sus diferencias entre salario urbano y salario de campo, al igual que un salario mínimo rudimentario pero de enormes trascendencias para el tiempo de su concepción.

La revolución de 1910 surgió como un movimiento esencialmente político. Se combatió la reelección casi permanente del presidente Porfirio Díaz; al grupo que lo rodeaba y que habían formado una oligarquía; pero ni Francisco I. Madero, ni Francisco Villa o Emiliano Zapata, propugnaron por los derechos de los obreros, el campesino fue objeto profundas reivindicaciones acogidas a la bandera “tierra y libertad” el señor Madero aspiró a ser presidente de México, y lo obtuvo, pero no hay ningún vestigio de que llegar a la presidencia se iniciara algún estudio sobre legislación laboral.

Fue hasta después de 1910, que empezó un movimiento que en este sentido, principalmente en los estados de Veracruz, Yucatán y Coahuila en donde aparecieron leyes o proyectos de leyes para regular las cuestiones laborales.

En la federación también se elaboraban proyectos como el Zurbarán, de 1915, pero no fue sino hasta 1917 cuando se iniciaron formalmente la legislación del trabajo de México.

En esta constitución nace el artículo 123 ( con ideas sociales surgidas de Europa) con conceptos que en su origen tuvieron como objetivo la protección de los trabajadores. Conviene recalcar en este punto que la constitución Mexicana fue precursora, dentro de las demás constituciones del mundo; de la Weimar, que también incorporó cuestiones de

derecho del trabajo dentro de su texto, se expidió dos años más tarde. Las leyes sobre este apasionante tema en otros países de Europa, no tienen la elevada categoría de constitucionales. Nuestra constitución protegió al trabajador, prohibiendo abusos que lo agotaran físicamente o que no se le diera una remuneración justa. De esta intención se ha partido para concluir erróneamente que el derecho del trabajo, al ser titular del trabajador, debe negar toda protección al empresario. Tal información es incorrecta, pues si bien es cierto que hay muchas disposiciones protectoras del obrero en contra de los abusos del patrón, también existe en la constitución y posteriormente en la ley federal del trabajo que preconizan garantías para el patrón, en bien del funcionamiento de sus trabajadores la que a estos les corresponde dar, así como las utilidades inherentes al capital invertido entre otras.

En el logro de este equilibrio de intereses se han desarrollado principalmente la lucha obrero patronal, dentro del campo del derecho, y los vaivenes de nuestra vida política han llevado a buscar interpretaciones de las leyes obreras por los tribunales del trabajo y por el mas alto tribunal del país, que en muchas ocasiones han resultado contradictorias entre si.

#### 1.1.2.1 EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y LAS PRIMERAS LEYES DE LOS ESTADOS

Al revisar el artículo 5 de la constitución política de 1857, relativo a la garantía de la libertad de trabajo, el congreso constituyente de 1916-1917<sup>7</sup>, resolvió nombrar una

---

<sup>7</sup> FORO LABORAL, Antecedentes y evolución del artículo 123 constitucional y de la ley federal del trabajo, editorial popular de los trabajadores, México 1981

comisión que estudiara un anteproyecto de reglamentación de las garantías correspondientes del trabajo dicha comisión presentó un documento en el cual se insinuaba el establecimiento de bases con forme a las que debía organizarse el trabajo, y el cual comprendía cuestiones como jornadas, salarios, sindicatos, etcétera. Inconcebibles en una concepción estrictamente individualista<sup>8</sup>.

La idea de ampliar lo nuevos conceptos sociales el texto constitucional fue sugerencia del diputado José Natividad Macías, comisionado por Venustiano Carranza para finiquitar cualquier controversia que pudiera lesionar los intereses obreros. La reglamentación que resultó de los acuerdos de los opositores del proyecto y los vanguardistas del derecho obrero constituyó el origen del artículo 123 cuyos capítulos iniciales comprendieron:

- 1) La distribución entre el concepto de la unión y las legislaturas de los estados de la facultad para expedir leyes sobre el trabajo fundadas en las necesidades de cada región para regir actividades de obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos, y de manera general todo contrato de trabajo.
- 2) Las consideraciones de trabajo, jornada, descansos, salarios, vivienda, higiene y seguridad, prevención de accidentes, rescisión y terminación de los contratos de trabajo, indemnizaciones asociaciones profesionales, sindicatos, coaliciones.

---

<sup>8</sup> Ibidem, p21

- 3) Huelgas y paros.
- 4) Tribunales de trabajo.
- 5) Normas protectoras del salario.
- 6) Trabajo en un país extranjero, legislación de contratos.
- 7) Cajas de seguros populares y agencias de colocación.
- 8) Condiciones nulas en contrataciones irregulares.
- 9) Formación de cooperativas para la construcción de casas.

De esta manera se constituyo nuestro derecho del trabajo, que en escasos años y sin las experiencias industriales de Europa y de Estados Unidos no solo alcanzo a incluir disposiciones de alto valor jurídico y de efectiva protección para los trabajadores, sino que abrió el camino a disposiciones más amplias, que desde los años veinte, distinguen a nuestros ordenamientos legales en la materia.

En noviembre de 1978, por resolución de H. Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados, se formo el articulo 123 constitucional, para incluir la siguiente declaración antes de las diversas fracciones “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y

socialmente útil, a efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la ley”.

En el artículo segundo, por ejemplo se sostiene que las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social entre los trabajadores y patrones. El principio es obvio, que al pues antes existía el texto en la fracción octava del artículo 123 constitucional, que al que referirse a las huelgas lícitas les atribuye la finalidad de conseguir el equilibrio entre los diversos factores de producción se ha sostenido únicamente que el objeto de las normas del derecho del trabajo es conseguir dicho equilibrio.

Respecto de la justicia social, aunque la extensión no es nueva se le ha asignado un sentido que se ha confundido con una finalidad política. Por parte, podríamos ahora sostener que además de las normas que aparecen en la ley laboral existen todas las relativas a la seguridad social que también trata de realizar la invocada justicia social.

En el artículo 3 de la ley, refiere que el trabajo es un derecho y un deber social, que el trabajo no es una mercancía que exige respeto para la libertad y dignidad de quien lo presta ya que debe efectuarse en condiciones que aseguran la vida la salud y el nivel decoroso para el trabajador y su familia.

## 1.2. LA SEGURIDAD SOCIAL.

Hablamos mucho de la seguridad social ¿pero en si que es la seguridad social? Son muchas las concepciones que hay de la seguridad social en general se tiene una idea de los que es, pero para lograr comprender daré un concepto:

“ La seguridad social ha de entenderse como el marco creado por el ser humano, en el ejercicio de la solidaridad y del empleo combinado de la razón y la fuerza, para alcanzar condiciones de seguridad y bienestar que haga posible el pleno desarrollo de su personalidad”.

En una de sus excepciones, la seguridad social expresa la protección del salario de los trabajadores contra las contingencias que amenazan disminuirlo o anularlo el esfuerzo realizado por los ciudadanos, a través de sus gobiernos para luchar contra la miseria física el temor y la indigencia mediante la seguridad de un ingreso continuo que asegura la alimentación vivienda, el vestido y los servicios de salud y asistencia medica.

Tanto en los países altamente desarrollados como en los que se encuentran en vías de desarrollo, se han considerado como máximo común denominador de los objetivos que pueden fijarse en la materia, el convenio de la seguridad social numero 102 (norma mínima) adoptado por la conferencia general de la organización internacional del trabajo (OIT) efectuada en la ciudad de Ginebra Suiza, el 4 de julio de 1972, en donde se acepto la siguiente definición: puede comprenderse ahora que la seguridad social es fruto de muchas

medidas de carácter público que han dado buenos resultados para preservar a la población (o una gran parte de ella) del estado angustiosos en que podría hallarse si no existieran tales medidas, como dejan de percibirse salarios por razón de enfermedad desempleo invalidez vejez, o como resultado de fallecimiento; para suministrar dichas categorías de la población la asistencia médica necesaria y para ayudar a las familias con hijos de corta edad<sup>9</sup>.

Este convenio comprende los ramos de prestaciones médicas, subsidios económicos, primas por vejez, prestaciones económicas en caso de enfermedad, prestaciones por invalidez y prestaciones a los supervivientes.

Otros autores definen la seguridad social como una acción pública para proporcionar ingresos supletorios a las personas cuyos salarios hayan cesado temporal o permanentemente, proteger al individuo contra el descenso del nivel de vida que puede causarle los gastos de tratamiento médico, creando sistemas de seguros de salud, o bien prestando asistencia médica con el carácter de servicio público similar al de la educación pública.

Como se puede ver, la mayoría de las definiciones de la seguridad social implica agregados complementarios, ninguna definición resulta concluyente en virtud de no mencionar la vivienda, que es uno de los pilares de la seguridad social ya que al faltar esta se ve deteriorada en gran medida al salario de los trabajadores, por lo que no se cumple con

---

<sup>9</sup> HISTORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, Antecedentes de la seguridad social en México, Editorial Artes gráficas del IMSS, México 1978.

los postulados de “ proteger el salario y combatir las contingencias que amenazan disminuirlo o anularlo”.

### 1.2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social abarca dos grandes rubros por lo que echaremos un vistazo primero a la seguridad social en la salud y posteriormente veremos la historia de la vivienda.

El origen de la seguridad social, puede situarse a principios del siglo XIX, ya que es entonces cuando la industrialización comenzó a dar sus primeros pasos. Así aparece una gran clase numerosa de trabajadores cuya subsistencia dependía por completo del pago regular de los salarios y que, por lo tanto sufrían privaciones al caer enfermos o quedar sin empleo.

Hasta 1880, se había ideado y se aplicaba tres métodos destinados a proteger la clase trabajadora urbana, las cajas de ahorro, la obligación de los empleados de asumir las responsabilidades de ciertos riesgos y las diversas formas de seguro privado.

Entre 1883 y 1889, el gobierno de Alemania, precedido por Bismark, creo el primer sistema de seguro social que se introdujo en tres etapas; el seguro de enfermedades en 1883, el seguro de accidentes en 1884, y el seguro de invalidez y vejez en 1889, quedando cubiertos obligatoriamente a los trabajadores industriales. El ejemplo de Alemania fue seguido poco después Por Austria, aunque no con las mismas características

y 30 años mas tarde por el Reino Unido y los demás países Europeos, la URSS y Japón. Después de la gran crisis económica de 1930, el seguro social se extendió a los países de América Latina, Los Estados Unidos y Canadá .

En América Latina, la seguridad social fija sus inicios hacia 1935, en México y en los países sudamericanos Argentina, Brasil, Chile y Uruguay y posteriormente continuase en Cuba; Colombia y Ecuador, este origen, se caracterizo por la creación de regímenes de jubilaciones, de pensiones, de vejez y sobre vivencia, complementados algunas veces por pensiones de invalidez, mismos que no eran aplicados a los trabajadores en general, sino a determinada clase de funcionarios. Es de observarse que este régimen no incluyo el régimen de enfermedades, de maternidad ni vivienda.

### 1.2.2 LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO (EVOLUCIÓN)

Durante la época de México independiente, las únicas organizaciones que prestaban alguna atención a los trabajadores accidentados e impedidos a seguir cobrando fueron ciertas mutualidades, cuyas reducidas aportaciones en correspondencia con lo coto de las percepciones, obreras les impidió llegar a organizar en forma adecuada los servicios.

En 1876 asciende al poder el General Porfirio Díaz, y el desarrollo y la apertura económica con el establecimiento del ferrocarril, provoca un desarrollo industria y el

ingreso del capital extranjero, pero este proceso económico trajo grandes polarizaciones sociales, por un lado los grupos industriales privilegiados y por otro lado los sectores desprotegidos de obreros, campesinos y empleados. En los últimos años de gobierno del general Porfirio Díaz, se estableció la primera legislación de protección social en dos leyes “ la ley de accidentes de trabajo en el estado de México”, expedida en Toluca por José Vicente Villada el 30 de abril de 1904 y la “ley sobre accidentes de trabajo de trabajo del estado de Nuevo León” expedida en Monterrey el 9 de abril de 1906 por el gobernador de la entidad el licenciado Bernardo Reyes<sup>10</sup>.

En estas dos leyes, se reconocen por primera vez en el país, las obligaciones para los empresarios de atender a los empleados de sus negociaciones en caso de enfermedad, accidente o muerte, derivado del cumplimiento de sus labores.

En 1906 el partido liberal, se consideraba necesario reformar la constitución para garantizar efectivamente al obrero un salario mínimo, una jornada máxima el descanso dominical, la igualdad de salarios entre extranjeros y nacionales, la seguridad e higiene en las fabricas y talleres, así como una protección especial para el trabajo de las mujeres y los menores y la prohibición absoluta para emplear niños menores de doce años.

La lucha contra la desigualdad y una mayor integración de todos los Mexicanos, basada en la justicia social, seria uno de los postulados de la revolución de 1910: “obtener

---

<sup>10</sup> NAVARRO SALAZAR RAMON, Desarrollo del IMSS a través del tiempo, foro institucional, Guadalajara,, México 2000

el bienestar colectivo después de la resolución basados en el desarrollo industrial que se estableció en nuestro país y en la oportunidad que tenía de invertir los países extranjeros”.

En 1910 los obreros demandaban el establecimiento de jornadas de trabajo y construcción de habitaciones higiénicas.

En 1911 Madero, decreta el establecimiento del departamento de trabajo, cuya finalidad era determinar las reglas que rigieran

- A. Condiciones de trabajo.
- B. Duración del contrato y horario.
- C. Accidentes industriales.
- D. Caja de ahorro.
- E. Fondos de auxilio.
- F. Habitaciones baratas.
- G. Higiene y seguridad en fabricas, talleres y minas.
- H. Protección de mujeres y niños.
- I. Apoyo legal a las cooperativas y a la constitución de cajas de retiro y pensiones de vejez.

En 1913 en la convención de obrero de Zamora Michoacán se formula el primer proyecto y establece la necesidad de crear un seguro obrero, a finales del mismo año se presento al Congreso la primera propuesta de la Ley federal del Trabajo con el fin de solucionar problemas, como la contratación, el descanso dominical, el salario mínimo, la habitación, los accidentes de trabajo, la educación de los hijos de los trabajadores y el seguro social.

En 1914 en Veracruz la ley de Cándido Aguilar, obligaba a los patrones a cubrir por su cuenta:

- A. Asistencia medica y medicinas.
- B. Alimentos a los obreros enfermos.
- C. Pagos de salario a los que sufrían algún accidente.

Los propietarios en establecimientos industriales o de negociaciones agrícolas mantendrían por su cuenta hospitales y enfermerías dotadas en forma conveniente de material quirúrgico, medicinas, médicos Etcétera.

En 1915, Venustiano Carranza presenta un proyecto de ley de accidentes.

En 1917 también se creo la ley de Organización Política del Distrito y Territorios Federales, el departamento de salubridad publica al que correspondería funciones con la legislación sanitaria de la republica, la policía sanitaria de los puertos, costas, fronteras y medidas contra el alcoholismo, medidas contra las enfermedades epidérmicas y para evitar la propagación de enfermedades contagiosas, la preparación y aplicación de vacunas sueros, la inspección de sustancias alimenticias, drogas y demás artículos puestos en circulación.

En la constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, la cual entro en vigor el 1 de mayo del mismo año, se establece la legislación en materia laboral, y es considerada como la primera

Proclamación de los derechos sociales en el mundo, para combatir la explotación de todo aquel que presta un servicio a otro en cualquier actividad laboral.

En 1921 se presento al congreso de la unión el primer proyecto del seguro social, en el se hacían importantes consideraciones ideológicas respecto del\* papel del estado como promotor de la salud en la población obrera. Obregón proponía como sistema de financiamiento una atribución de los empresarios del 10% sobre los pagos por concepto de trabajo, con el cual los capitalistas quedarían exentos del resto anual de utilidades a que obliga el artículo 123 constitucional, la iniciativa de ley provoco una fuerte oposición patronal que impidió su implantación.

En 1922 las comisiones de trabajo y previsión social de la cámara de diputados elaboraron la ley de accidentes industriales en que se pide la expedición de pólizas por campañas de seguros que garanticen las indemnizaciones y atención medica al acontecer un riesgo profesional.

En 1926 se crea la ley de pensiones civiles que considera el derecho a ser pensionado a los 55 años y se emite un proyecto de ley del seguro obrero, el cual mediante ahorro cubriría las contingencias.

En 1929 durante el régimen de Pascual Ortiz Rubio, se agiliza la redacción del proyecto de ley federal de trabajo que llevara a cabo la secretaria de industria y comercio, se aprueba la ley el 18 de agosto del mismo año y sobre seguridad social se creaba la necesidad de establecer cajas de ahorro para el pago de una prima que permitiera cubrir los riesgos de trabajo.

En 1934 México podía considerarse todavía como una de las más insalubres y desnutridos países de mundo, en el morían al año 25 de cada 1000 habitantes y 1 de cada 4 recién nacidos no lograba vivir 12 meses esto, en consideraciones en que la población crecía según tasa anual del 2%, además, la población económicamente activa era muy reducida dada la existencia de una pirámide poblacional pronunciada en el que el 39% del total eran menores de 14 años y el 15% mayor de 70 años, solo 5 millones y medio de 18 millones de habitantes estaban en condiciones de funcionar como fuerza de trabajo, todo esto dio motivo a que surgiera la ley del seguro social.

### 1.2.3. ORIGEN Y MOTIVOS DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Los antecedentes narrados, dieron lugar a la primer ley del seguro social en nuestro País, la cual, se considero y agrupo los y las circunstancias de la época para proponer la mejor alternativa social.

Es importante recordar que en aquellos tiempos el obrero se hallo amenazado por una multitud de riesgos, provocados por el equipo mecánico que manejaban o por las

condiciones del medio en que actuaban, causándoles accidentes o enfermedades, que altamente acarrearían la destrucción de la base de la economía de la familia. Lo mismo ocurrió con riesgos no profesionales, tales como enfermedades generales, la invalidez, la vejez o la muerte prematura que entre los trabajadores causaban mayores estragos, por lo tanto, cuando el hombre no tenía ingreso más que la retribución del esfuerzo personal, todo acontecimiento que afectara su actividad aniquilaba sus posibilidades de adquisición, y aunque no es posible impedir de un modo general y absoluto las consecuencias de los riesgos, el seguro social podría proteger el jornal aminorando las penalidades en caso de incapacidad vejez u orfandad y auxiliar a la obrera y a la esposa del trabajador, en el noble trance de la maternidad.

La asistencia pública como método para contrarrestar las consecuencias de los riesgos resultó insuficiente, en razón de su naturaleza orgánica y de los propósitos que normaron su programa aun siendo cuantiosos los fondos destinados a remediar situaciones de insatisfacción. El régimen del seguro social debería representar un complemento al salario, en la medida de que otorgara prestaciones que el obrero tenía que obtener de su único ingreso por lo cual, constituye un vehículo para estabilizar el tipo de vida de la capa económicamente débil de la población, porque al elevar las condiciones de vida del sector mayoritario de la nación, se operaría un crecimiento vigoroso de la economía general del país.

En primer término, el seguro social no fue susceptible de aplicarse de forma general a todos los individuos de la sociedad, sino exclusivamente al sector de la población formado por las personas que trabajan mediante la percepción de un salario, y en segundo,

no se considero el riesgo particular de cada persona, sino las condiciones económicas del sector de la colectividad que trato de asegurar.

Para el mundo es evidente la obligación que tiene el estado de vigilar la seguridad en el país, esa misma obligación existe para proteger la salud y la vida de los individuos que no cuenten con recursos y que no tiene la preparación suficiente para prevenir las contingencias del futuro. Esta vigilancia y esta protección, debe entonces, por medio de la seguridad social y abarcar en forma perdurable, a la mayor cantidad posible de personas, así nació la idea de universalidad del seguro social, nace la solidaridad nacional.

El seguro social debe establecerse con el carácter de obligatorio, para garantizar la estabilidad y permanencia del sistema, colocando al estado dentro de su posición tutelar que la constitución de 1917 le reconoce en cuestiones de vital importancia para el interés publico. El carácter obligatorio hará imposible la falta de previsión y mas concretamente la falta de pago de primas y ocasione por tanto, la perdida de los derechos del asegurado, pues el surgimiento y el pago de las deudas será forzoso.

Si la defensa y conservación de los recursos naturales de un país constituyen un imperativo general, con mayor razón debe cuidarse el patrimonio humano, que es la riqueza por excelencia de las naciones.

Todos estos principios ideas, y conceptos fueron esgrimidos y sustentados para construir un precepto legal que legislara y cristalizara los anhelos de todos los movimientos independentistas y revolucionarios que vivió nuestro país.

#### 1.2.4. ORIGEN EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES<sup>11</sup>.

La vivienda, es la expresión de un derecho que el artículo 123 constitucional concede a la clase trabajadora, mientras que el sector patronal lo considera como observancia de una de las responsabilidades de nuestro régimen social le confía.

Lo cierto es que la vivienda popular es eso y aun más puesto como bien saben los políticos y los funcionarios, los programas habitacionales para las familias trabajadoras son una vertiente de la justicia social y una palanca del desarrollo.

La vivienda para el trabajador, para el hombre trabajador es una fortaleza que lo protege de las acechanzas del exterior, un patrimonio elemental para el que empieza su liberación. El trabajador la hace su gozar y el punto de cruce de sus afectos, el sitio generoso en que se recupera de la jornada laboral.

Remontémonos a fines del siglo XIX, las condiciones de vivienda en la ciudad de México tenían características muy particulares, por lo que citare un extracto de Gisela Von Wobeser de su obra “ dime en que patio vives y te diré quien eres”.

---

<sup>11</sup> MUCHA MORADAS HAY EN MÉXICO, UNAM- INFONAVIT, Primera edición México 1988

“..... Los edificios eran de piedra aunque también los había de tabique los techos eran de terrado, sobre vigueras, los patios casi siempre contaban con columnas de cantería, los portones y ventanas eran de madera.

Las accesorias habitacionales contaban con una o dos cuartos, con una puerta y a veces, con una ventana que daba a la calle..... así mismo, cuando las casas se utilizaban como obrajes, como curtidurías, panaderías o establecimiento semejantes, las áreas productivas se instalaban en la planta baja, en medio de cada patio se encontraba un pozo o fuente de agua, que proporcionaba el preciado liquido a los habitantes de la casa, los lavaderos y los excusados eran comunes, se encontraban en uno de los patios traseros, algunos edificios tenían patios que no utilizaban y que alquilaban por muy poco dinero a las personas pobres.

Los inquilinos vivían en chozas de materiales perecederos, algunas construidas por ellos mismos, la expresión “ por vivir en quinto patio” tiene ese origen.

“ el entresuelo, se utilizaba generalmente para viviendas de alquiler, destinados a personas de medianos ingresos, según el tamaño del edificio, podría albergar a una o más viviendas, de dimensiones mediana. Cada vivienda constaba de cocina, comedor, sala, recamara, y en lagunas ocasiones incluía un baño, oficina, o algún otro cuarto”.

Los dueños de estas habitaciones eran las personas acomodadas, principalmente la iglesia, que cobraba rentas muy elevadas por estas casas, se llego al extremo de que algunos inquilinos quitaban las chapas de las puertas de los cuartos para ir ha empeñarlas.

Otro problema era la falta de higiene, provocada por el hacinamiento, la ausencia de instalaciones sanitarias, la falta de agua corriente y la convivencia con los animales.

Los patios estaban llenos de desperdicios y suciedad, porque era el paseo de las carretas y de los animales que vivían en la casa. Dada la configuración de los edificios, el aire pestilente circulaba poco y muchas viviendas no tenían posibilidad de ventilarse.

El aseo personal debe haber sido precario, eran pocos los afortunados que contaban con la posibilidad de bañarse en su casa, los demás tenían que acudir a los baños públicos. Pero como estos no eran gratuitos, muchas personas tenían que prescindir del baño, las condiciones higiénicas de la comida y el agua para beber deben haber sido deficientes.

Hacia el periodo de 1910 a 1930 comenta Enrique X de Anda Alanís, que es la primera vez que se toma en cuenta al obrero, como sustentable de la economía regional, razón de ser con las reivindicaciones campesinas del movimiento armado de 1910.

En 1930-1933 Juan Legarreta, ( Arquitecto mexicano ) influenciado por las corrientes europeas lleva a cabo su obra en la unidad habitacional “ Plutarco Elías Calles” la primera patrocinada por el estado para los obreros. En este programa de vivienda se señalan las virtudes del patio o azotehuelas, con el lavadero y tendido de ropa individual, cocina independiente del espacio de estar-comer, por razón del modo cultural de elaborar los alimentos, y el del acceso a la vivienda en planta baja como fundamental para los ancianos y discapacitados, tres dormitorios para evitar el hacinamiento y la promiscuidad,

iluminación y ventilación desde un espacio abierto propio y evitar la superposición de viviendas, esto obviamente no se ha cumplido cabalmente ya sea por espacio o por economía, cada vez se piensa mas en la funcionalidad en la urbanización, no se puede crecer tanto, que después se congestione se infarte la ciudad, es necesario planear de ahí que no sea fácil hacerse una casa.

En este marco la creación del instituto nacional de la vivienda para los trabajadores representa un verdadero acontecimiento de numerosas y variadas facetas; después de más de seis lustros (inicio del periodo presidencial de Luis Echeverría Álvarez), el INFONAVIT, es el organismo publico con mayor músculo financiero en el sector de la vivienda. Hasta el año 2000 a entregado aproximadamente dos millones doscientos cincuenta mil créditos.

En 1992 cambio su fundamento económico y se encamina a que el INFONAVIT se erija como una autentica hipotecaria social, a través de otorgar créditos individuales a los trabajadores con sujeción a una metodología de calificación de la necesidad habitacional y de la capacidad de amortización, conciliándose los objetivos sociales con la sanas reglas de gestión financiera, en opinión de José Francisco Ruiz Massieu, director general del instituto en el sexenio de 1988 a 1994, corresponde al instituto atender a la demanda con el otorgamiento de créditos, y a la banca, a los constructores y a los promotores toca tomar a su cargo la generación de oferta de vivienda de buena calidad y a precios idóneos, para así desembarazar al INFONAVIT de las vicisitudes propias del fenómeno constructivo<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Ibidem p.11

La realidad ha sido en menos de 10 años que los principios básicos del precepto constitucional dejaron de cumplirse desde entonces, el instituto perdió su objetivo principal: “ proporcionar créditos baratos” y desde mi punto de vista particular ¿ cuando un trabajador con salario mínimo podrá obtener dicho crédito? Crédito que son impagables, ya que se sabe en un inicio que el costo original del inmueble, pero el crédito aumenta tanto que no se sabe con certeza el costo total de la vivienda, hasta que transcurra lo 30 años que deberá aportar su cuota, 30 años que son mas de su vida laboral.

El nuevo esquema se aparta de la justicia social, y deja nuevamente en estado de indefinición a los mas pobres y mas desprotegidos.

Pero aun así el INFONAVIT, no deja de ser un beneficio de la seguridad social, misma que debe cubrir todo aquel que tenga una relación laboral, y que en consecuencia reciba un salario, “ en dinero y en especie, y sus consecuentes prestaciones de la ley del seguro social y del INFONAVIT” por lo que resulta necesario, reestructurar el organismo para el otorgamiento de créditos a las familias que realmente lo necesitan.

Este razonamiento, nos lleva a concluir que el municipio, como persona moral, que contrata a individuos, tienen una relación laboral, por lo tanto tiene el deber de observar como patrón con las responsabilidades que nuestro régimen social le confía, dentro de ellos se encuentran estos dos pilares de la seguridad social: El instituto mexicano del seguro social y el instituto del fondo nacional para los trabajadores.

### 1.3 DERECHO ADMINISTRATIVO.

Es toda la relación que existe entre el estado y los particulares y que se rigen por la ley, así es o debería de ser en los países que viven bajo un régimen de estado de derecho, es decir un régimen, en que todos los actos de las autoridades publicas se someten a los mandatos de la ley. Esto sucede en México. Todos los actos de las autoridades administrativas legislativas y judiciales se subordinan a los dictados de la ley<sup>13</sup>.

Es posible, sin embargo, que en el campo dilatado y complejo de estas relaciones no exista una norma jurídica, que regule alguna o varias totalmente factible; en la practica se presentan muchos casos pero conservan su carácter de excepciones.

Es algo irrefutable. Los hechos se adelantan con frecuencia a la ley y antes de que esta lo piense aquello ya se produjo. A estos se le suelen llamar lagunas de la ley como el caso que analizo en esta ley, en el que nos presta la seguridad publica no cuenta para si con seguridad social ni con los derechos laborales, al existir una laguna con las leyes respectivas.

El legislador será responsable de llenarla con prontitud, el juez ante el suceso, buscara el apoyo de la justicia, y el administrador publico deberá de seguir el camino del bien común y evitar actos arbitrarios “ al margen de la ley existente o ausente” que resulten injustos.

---

<sup>13</sup> ALFONSO NAVA NEGRETE, Derecho administrativo mexicano, primera edición, 1995, fondo de cultura económica México 1996, p. 11-12

Inmerso en este mundo esta el derecho administrativo, parte de estas relaciones constituyen su objeto de estudio y regulación. Tiene su campo propio, con limites que lo separan de otras partes del derecho, que denominan ramas. El derecho administrativo es una rama del derecho.

El derecho administrativo puede conceptuarse como una rama del derecho publico, cuyo particular objeto de estudio y regulación es la administración publica y las relaciones de estas con los particulares.

Es inexacto señalar como objeto de estudio el derecho administrativo al poder ejecutivo, este comprende un ámbito de actividades que rebasan a las que estrictamente pertenece a la administración pública, como son las de índole política y legislativa. Es cierto que esta cubre la mayor parte del poder ejecutivo, pero no lo absorbe totalmente, incluso el terreno de la administración publica no queda monopolizado por el derecho administrativo sino que otras ramas del derecho también se ocupan de el por ejemplo el derecho constitucional, el derecho internacional publico y el derecho del trabajo.

Cabe destacar que históricamente el derecho administrativo siempre se había concebido como el que se ocupa exclusivamente de la administración publica, tal cual se advierte en los primeros tratados de la materia publicados a fines del siglo pasado y aun en los primeros años del presente. Pero ahora no podría ignorarse que la administración publica no se da sola ni aislada, sino frente a los particulares, y que estos cotidianamente están en relación con aquella.

Serian números los que podrían invocarse para acreditar objetivamente que no es posible concebir a la administración pública como algo lejano, distante o separado de la situación de los particulares. La misma legislación administrativa ofrece pruebas evidentes, por consiguiente, considero estar en lo correcto cuando afirmo que el derecho administrativo ya no exclusivo de la administración pública sino que también comprende la vida de la relación de los particulares con ella<sup>14</sup>. Y aun en el caso que nos compete la relación obrero-patronal, es por fuerza regulada por la ley laboral, lo cual en su carácter de estado no lo libera de su estricta aplicación y seguimiento, motivo este de que se analice a fondo en este trabajo de tesis, los derechos y obligaciones de las partes en la relación obrero-patronal, y analizarla la legalidad de la aplicación del apartado “A” del artículo 123 constitucional, en lugar del “B” del mismo artículo que es el que regula las relaciones laborales entre el estado y sus trabajadores, esto entendiéndose que como nivel de gobierno tanto el estado como el municipio es uno de ellos por tanto le correspondería el aplicar este apartado y las correspondientes leyes reglamentarias.

---

<sup>14</sup> FRAGA GABINO, Derecho administrativo, 35ª Edición, editorial Porrúa, México 1997, p.13

## Capítulo 2

### EL ESTADO COMO PRESTADOR DE SERVICIOS.

#### 2.1 LA FUNCION CONTROLADORA DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD PUBLICA

La doctrina ha distribuido las atribuciones del estado respecto de los particulares en los tres grupos siguientes:

- Atribuciones del estado para reglamentar la actividad privada.
- Atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad.
- Atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares para combinarse con ella, en la satisfacción de la necesidad colectiva.

Como se menciona en el capítulo anterior el estado tiene atribuciones que se le han asignado para mantenerse como estado de derecho, dentro de ellas las correspondientes al mandato de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y la protección del propio estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público.

Si el estado interviene regulando jurídicamente esa actividad es porque los intereses individuales necesitan ser coordinados a fin de mantener el orden jurídico.

Respecto a los medios adecuados para el ejercicio de las atribuciones que forman esta primera categoría, las doctrinas basadas en el individualismo sostienen que el estado debe usar, con absoluta preferencia, las leyes supletorias, reduciendo al mínimo las de carácter imperativo; que las disposiciones a la protección del derecho deben ser represivas, ya que estas últimas imponen, por su naturaleza, serias restricciones a la libertad individual.

Lo anterior se considera como servicio público, el mismo que se define como “ toda actividad a cargo del estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo y la Interdependencia social “.

“ Y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental “; según Duguit; de tal modo las medidas de policía cuyo procedimiento normal es el mandato, la orden, la prescripción y promedio de una gestión privada que se caracteriza porque ella no tiene la preocupación de satisfacer las necesidades del público, sino administrar su patrimonio con un fin puramente pecuniario. En el estado de Guanajuato las fuerzas de seguridad pública están reguladas por la ley de seguridad pública para el estado de Guanajuato; de donde extractaremos los puntos más importantes para su función controladora:

I.- Preservar el orden publico.

II.- Mantener la paz y la tranquilidad de la convivencia social.

III.- Prevenir la comisión de delitos, así como las infracciones a la ley y reglamentos.

IV.- Proteger la integridad física de las personas, así como sus bienes.

V.- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos.

VI.- Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

#### 2.1.1. LAS FUERZAS DE SEGURIDAD MUNICIPAL Y SUS DERECHOS CONSTITUCIONALES.

Partiendo de la concepción constitucional que en sus 29 artículos nos da como garantías individuales mas el articulo 123 como derecho, analizare sobre la base del contenido de alguno de ellos, si corresponde a las fuerzas de seguridad municipales la protección de dichos derechos constitucionales.

En primer lugar los derechos y las garantías individuales son unilaterales, el poder publico que las instituyo es el único que debe responder de su efectividad y por tanto es el

único obligado como sujeto pasivo de la garantía, a hacerla respetar para que los derechos del hombre en sus distintas manifestaciones, quede a salvo de la insolvencia total o parcial de la ley<sup>15</sup>.

La segunda característica de los derechos es que son irrenunciables, no puede renunciarse al derecho de disfrutarla, y aun en ciertos casos el artículo 5 de la constitución prohíbe expresamente el pacto en que se expresa tal renuncia.

La tercera característica es que son permanentes, como atributo implícito del derecho protegido, pues mientras ese derecho existe, cuenta con la garantía como un derecho latente o en potencia, listo para accionar en caso de afectación de dicho derecho, o sea, que la garantía se actualiza o manifiesta cuando ocurre un acto de autoridad que prescinde de las limitaciones impuestas por la soberanía al ejercicio de las funciones públicas, como un valladar originario e imperioso de la actuación de las autoridades en sus relaciones con los particulares.

La cuarta característica es que son generales, porque entre nosotros protegen absolutamente a todo ser humano.

La quinta característica consiste en que son supremas, porque las tiene constituidas nuestra constitución, que es nuestra máxima ley.

---

<sup>15</sup> BASDRESCH LUIS, Garantías constitucionales, 5ª Edición editorial trillas, México 1998, p.31 –32.

Son también inmutables; tal y como están constituidas en la constitución, así deben de observarse, no pueden ser variadas ni alteradas, en mas o menos, por una ley secundaria, ni federal ni estatal, pues seria necesaria una reforma constitucional; y por ultimo constituyen parte esencial del orden jurídico constitucional, que interesa directamente a la sociedad y cuyo mantenimiento es forzoso para los individuos, en beneficio de la comunidad.

Sobre la base anterior considero necesario analizar y comentar algunos artículos importantes para esta tesis:

Artículo 1°.- En los estados unidos mexicanos todo individuo gozara de las garantías que otorga esta constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Esta prohibida la esclavitud en los estados unidos mexicanos, los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzaran, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el genero, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la

dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas<sup>16</sup>.

Como se puede observar en el primer párrafo “ todo individuo gozara de la garantías..... “ puede hablarse de inicio de que no se excluye a nadie; entendiéndose que ya que se trate de particulares o de servidores públicos del estado todos tenemos garantizada la protección constitucional.

En la reciente reforma de este artículo, se adiciono la referente a la prohibición a la esclavitud y la discriminación de ningún tipo, por lo que si nos ubicamos en el contexto del servidor publico (de seguridad publica) no deberá, ni podrá ser esclavo; podrá si sus aptitudes físicas se lo permiten ingresar a los diferentes cuerpos de policía sin importar su sexo, religión preferencias, raza, etcétera.

Artículo 4º.- (se derogo párrafo primero por reforma del 14-08-01).

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el numero y el espaciamiento de sus hijos.

---

<sup>16</sup> Ibidem p.58

*Toda persona tiene derecho a la protección de la salud, la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servidores de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta constitución.*

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

*Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo<sup>17</sup>.*

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El estado otorgara facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez publica en muchos de los municipios del país, por lo que sirve de fundamento para afirmar que los servidores de la seguridad publica, carecen de seguridad social.

---

<sup>17</sup> Ibidem p.60

Artículo 5°.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, SIMO por resolución judicial.

La ley determinara en cada caso cuales son las profesiones que necesitan titulo para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

*Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustara a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.*

En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta constitución y las leyes correspondientes. *Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que esta señale.*

El estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

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

El contrato de trabajo solo obligara a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajo, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, solo obligara a este a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

Este artículo esta enfocado fundamentalmente sobre la garantía de la libertad del trabajo tiene alcances insospechosos.

En el primer párrafo, consagra en forma ilimitada, la libertad del trabajo, que solo podrá vedarse “ por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de un tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marca la ley, cuando se ofendan los

derechos de la sociedad “ lo que ha dado pie para que los códigos penales dicten sanciones o suspensión de funciones o empleos y del ejercicio profesional, en su caso<sup>18</sup>.

El tercer párrafo consigna la prohibición del trabajo forzado o del trabajo gratuito en contra de la voluntad del trabajador, excepción al trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, sometiéndose en su caso a las disposiciones restrictivas de su duración fijadas en los párrafos I y II del artículo 123 constitucional, apartado A, que consagra las jornadas diurnas y nocturnas, hoy sin duda exigentes de una revisión que consagre el pago diferencial pero no la duración diferencial, fuente de mil problemas, como la jornada 12 por 12 horas de los policías, que resulta totalmente inconstitucional, in equitativa y fuera de toda proporción entre lo laborado y el descanso que debe recibir por el desempeño de sus labores, no se diga del salario devengado y el recibido, que resulta totalmente incongruente.

El párrafo cuarto es rico en contenido, solo analizaremos la declaración de obligatoriedad de los servicios profesionales de índole social, que serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que esta señale, como servicios de seguridad caben en la categoría de lo social son obligatorios para los policías en cuanto halla una relación laboral y por lo tanto deberán ser retribuidos.

En el párrafo quinto se prohíben los contratos que esclavicen al trabajador o que lo priven de su libertad por cualquier causa. Dentro de las fuerzas de seguridad pública existen arrestos por falta de índole laboral como: faltar a una guardia, no portar el equipo completo,

---

<sup>18</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Instituto de investigaciones jurídicas, 8ª Edición, editorial Porrúa México 1995, p. 58-59

abandonar el lugar designado para su vigilancia, estas sanciones son vistas inconstitucionales, pero la necesidad de su trabajo los policías callan ante tales vejaciones, cuando solo se trata de faltas administrativas, que deben implicar únicamente sanciones pecuniarias.

El párrafo final con sano criterio, indica que la falta del contrato del trabajo, por lo que respecta al trabajador, solo obligara a la correspondiente responsabilidad civil sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona<sup>19</sup>.

Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

*El congreso de la unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:*

*A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:*

*I.-La duración de la jornada máxima será de ocho horas;*

---

<sup>19</sup> Ibidem p.60

*II.- La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche de los menores de dieciséis años;*

*III.- Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.*

*IV.- Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos.*

*V.- Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozaran forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario integro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. en el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día de media hora cada uno para alimentar a sus hijos;*

*VI.- Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicaran en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.*

*Los salarios mínimos generales deben ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para*

*proveer a la educación obligatoria de los hijos. los salarios mínimos profesionales se fijaran considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.*

Los salarios mínimos se fijaran por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones;

*VII.- Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.*

*VIII.- El salario mínimo quedara exceptuado de embargo, compensación o descuento.*

IX.- Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas:

A) Una comisión nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno, fijara el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores;

B) La comisión nacional practicara las investigaciones y realizara los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. tomara asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales;

C) La misma comisión podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que los justifiquen.

D) La ley podrá exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, a los trabajos de exploración y a otras actividades cuando lo justifique su naturaleza y condiciones particulares;

E) Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomara como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la ley del impuesto sobre la renta. los trabajadores podrán formular ante la oficina correspondiente de la secretaria de hacienda y crédito publico las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determine la ley;

F) El derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas.

*X.- El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda.*

*XI.- Cuando, por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonara como salario por el tiempo excedente de un 100% mas de lo fijado por las horas normales. en ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. los menores de dieciséis años no serán admitidos en esta clase de trabajos.*

*XII.- Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.*

*Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.*

*Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.*

*Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.*

Queda prohibido en todo centro de trabajo, el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar;

*XIII.- Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. la ley reglamentaria determinara los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patronos deberán cumplir con dicha obligación;*

*XIV.- Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario;*

XV.- El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las maquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera este, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso;

XVI.- Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera;

XVII.- Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros;

XVIII.- Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. en los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la junta de conciliación y arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno;

XIX.- Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un limite costeable, previa aprobación de la junta de conciliación y arbitraje;

XX.- Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetaran a la decisión de una junta de conciliación y arbitraje, formada por igual numero de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del gobierno;

XXI.- Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedara obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo;

XXII.- El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga licita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. la ley determinara los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. el patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;

XXIII.- Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el ultimo año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra;

XXIV.- De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, solo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes;

XXV.- El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para estos, ya se efectuó por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular.

En la prestación de este servicio se tomara en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia;

XXVI.- Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias, se especificara claramente que los gastos de la repatriación quedan a cargo del empresario contratante;

*XXVII.- Serán condiciones nulas y no obligaran a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:*

*A) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.*

*B) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las juntas de conciliación y arbitraje.*

*C) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.*

*D) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.*

*E) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.*

*F) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.*

*G) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo, y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o por despedirse de la obra.*

*H) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.*

XXVIII.- Las leyes determinaran los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios;

*XXIX.- Es de utilidad pública la ley del seguro social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares;*

*XXX.- Asimismo serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad, por los trabajadores en plazos determinados;*

XXXI.- La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

A) Ramas industriales y servicios:

1. - Textil;
2. - Eléctrica;
3. - cinematográfica;
4. - Hulera;
5. - Azucarera;
6. - minera;
7. - Metalúrgica y siderurgia, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;
8. - De hidrocarburos;
9. - Petroquímica;
10. - Cementera;
11. - Calera;
12. - Automotriz, incluyendo auto partes mecánicas o eléctricas;
13. - Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
14. - De celulosa y papel;

15. - De aceites y grasas vegetales;

16. - Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;

17. - Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;

18. - Ferrocarrilera;

19. - Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;

20. - Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio; y

21. - Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco;

22. - Servicios de banca y crédito.

#### B) Empresas:

1. - Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal;

2. - Aquellas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; y

3. - Aquellas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la nación.

También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o mas entidades federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en mas de una entidad federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.....<sup>20</sup>

1.- El trabajo como deber y derecho social; se ha dicho y con mucha razón, que le derecho de trabajar nace del derecho a vivir. En virtud de tal concepción, toda persona, por voluntad, por vocación, por aptitud normal o intelectual, o por otras razones, tiene la facultad de disponer la elección de su actividad ocupacional y de sustituirla cuando lo considere conveniente y en otros casos, puede abstenerse de continuar desempeñándolo, si así lo dicta su conciencia.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADO UNIDOS MEXICANOS, TOMO Instituto de investigaciones jurídicas, 8ª Edición, editorial Porrúa UNAM, México 1995 p. 1230- 1240.

<sup>21</sup> RUBISTEIN SANTIAGO, Desempleo, derecho al trabajo y política de empleo, primera Edición editorial de palma, Buenos aires Argentina, 1984.

Si bien es cierto que el hombre debe trabajar para sobrevivir, también lo es que dicha actividad necesaria deba contribuir a la satisfacción de los requerimientos mínimos, que satisfagan con dignidad y con decoro la existencia cotidiana del trabajador y su familia.

Por ello resulta difícil pretender desvirtuar el trabajo como productor de valores de uso y en consecuencia, de mercancías, aun cuando este muy alejado de pertenecer al mundo de las cosas. Desdichadamente, las tendencias al consumo se desarrollan con mayor rapidez que los medios económicos para satisfacerlos; es necesario el aumento a la productividad, para que aumenten simultáneamente la cantidad de bienes y servicios. Sin embargo, para aumentar la productividad hace falta que el trabajador, en todos sus niveles, tenga deseos de mejorar la calidad y cantidad de su trabajo, la empresa tendrá que mejorar sus salarios, esto en el caso de los municipios es necesario para incentivar a su personal, y evitar con ello el desanimo e improductividad. Ya que el derecho de trabajar involucra para el trabajador, condiciones dignas del trabajo, jornada limitada, igual remuneración por tarea igual, salario decoroso, etcétera.<sup>22</sup>

2.- La relación jurídica laboral, es el vinculo de derecho que se genera por la existencia de una obligación y el titular de un derecho; es también como lo expresa Hans Nawaski “un ligamen con el estado, de aquí que la relación jurídica consista en la sumisión de la voluntad individual voluntad estatal”. En el caso de nuestro país, los constituyentes de Querétaro no tuvieron el propósito de crear regímenes de excepción, en lo que al trabajo

---

<sup>22</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Instituto de investigaciones jurídicas, 8º Edición, editorial Porrúa – UNAM p. 1242-1243

concierno, lo concibieron de manera general, por lo que es para los trabajadores; la regulación de todas las instituciones nacidas de la relación de trabajo, cualquiera que sean las condiciones por la que se hubiere establecido<sup>23</sup>.

Los municipios celebran contratos especiales con sus elementos de policía, pero dichos contratos la mayoría de las veces son desconocidos por estos, o en su defecto solo son de palabra sin mas explicación que las de sus deberes como policías, pero no como trabajadores.

3.- Las condiciones de trabajo en el artículo 123 constitucional; según Mario de la Cueva<sup>24</sup> consisten en “normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y las que determinan las prestaciones que deben recibir los hombres por su trabajo.” La intención del legislador fue, desde sus orígenes, preservar frente a una relación jurídica desigual, la existencia y prevelecia de una clase social económicamente débil y desvalida, partiendo de un mínimo de condiciones, intentando con ello, dignificar y elevar la condición humana de los trabajadores, que les permitiera un nivel decoroso y alternativas de vida con mejores oportunidades, para el y su familia, imponiendo limitaciones y restricciones al capital, para evitar abusos y desequilibrios sociales.

Este punto resulta medular para este trabajo de tesis, ya que la clase trabajadora que nos ocupa la mayoría de las veces en la mas desprotegida dentro de los servidores del

---

<sup>23</sup> Ibidem p.1244-1246

<sup>24</sup> DE LA CUEVA MARIO, El nuevo derecho del trabajo, mexicano, editorial Porrúa, México 1072 p. 263

estado en cualquiera de sus poderes, ya que es innegable que son servidores públicos, representan al estado para salvaguardar el orden y la paz social y paradójicamente el mismo estado los explota laboralmente, al no proporcionarles la totalidad de las prestaciones laborales que son merecedores según esta constitución.

4.- La jornada del trabajo, fue motivo de preocupación de los constituyentes, el que los trabajadores no agotaran sus energías con jornadas inhumanas y extenuantes, que pudiera reanudar en las generaciones futuras y en los progenitores de los trabajadores.

La duración de la jornada se determinó como máximo de 8 horas por varias razones, biológica, social, familiar y cultural, por nada impide su reducción en cambio su ampliación esta regulada en forma excepcional.

En forma categórica se estableció el descanso semanal, después de haber laborado seis días, la disposición legal no impone en exclusiva la obligación de otorgar ese descanso en días domingos, este descanso es con fines fisiológicos ya que el cuerpo humano necesita descanso para reponerse a la fatiga.

En el caso de los trabajadores de los departamentos de policías municipales tienen jornadas de hasta 12 horas por 12 de descanso y se ha llegado al extremo de laborar 24 x 24 situación que rompe con el esquema planeado por la constitución, ya que no son todas las jornadas casos excepcionales, como es en este caso.

5.- El salario, el salario ha sido, en el transcurso de la larga vida del trabajo, un problema neurálgico, no hay que olvidar que la idea de asegurar a los trabajadores un nivel decoroso para el y su familia, depende de que este obtenga un ingreso que le permita una vida digna, automáticamente humana.

El salario debe pues, “satisfacer como amplitud generosa las necesidades de toda índole del trabajador y su familia”.

La ley federal del trabajo, precisa en sus artículos 82, 83, y 84 el concepto de salario, las formas de fijación y los elementos que lo integran. Al expresar la idea del salario la ley señala:

“Es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo (...) puede fijarse por unidad de tiempo, por obra, por comisión o a precio alzado (...) y se integra por los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitaciones, primas, comisiones, prestaciones en especie o cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo<sup>25</sup>”.

6.- Habitaciones para los trabajadores; con un retraso de medio siglo recordamos las palabras de José Natividad Macías, quien deseaba para los trabajadores mexicanos “casas secas, aireadas, perfectamente higiénicas, que tengan cuando menos tres piezas”.

---

<sup>25</sup> CLIMENT BELTRÁN JUAN B. Ley federal del trabajo, 18ª Edición editorial esfinge, México 1999 p. 167-172

En la fracción XII de nuestra declaración de derechos sociales de 1917 se impuso la obligación a los empresarios (agrícolas, industriales, y de cualquier índole de trabajo), de proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas.

Por lo tanto los trabajadores adquirieron el derecho antes de la expedición de las leyes de trabajo.

7.- Capacitación y adiestramiento; Estas obligaciones parten de la necesidad de procurar mejores resultados en las actividades desarrolladas por los trabajadores en beneficio del incremento a la productividad y permitir al mismo tiempo mejores condiciones de vida al hombre o mujer que trabaja. La fracción XIII de este artículo es su apartado "A" dispone que: "las empresas cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas de proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para su trabajo, obligación primordial para los policías que en el desempeño de su trabajo pueden incurrir en errores graves que puedan alterar el establecimiento del orden y la paz pública.

8.- Los riesgos; los diversos medios laborales, exponen al trabajador a determinados riesgos circunstancias por la cual el beneficiario del servicio prestado (el patrón) debe responder por ello, en el caso de que se produzca el riesgo puede dar lugar a dos tipos de daño. "el accidente de trabajo" y "la enfermedad de trabajo", por lo que el trabajador de este simple hecho tendrá derecho a la atención médica necesaria y hacer protegido económicamente mientras dura su incapacidad o se den casos como el de la muerte, a lo que su familia deberá quedar cubierta en estos casos y no padecer económicamente dicha pérdida. Se da el caso de que un policía muere en el cumplimiento de su deber o queda

incapacitado permanentemente, es necesario que sus beneficiarios, gocen de prestaciones económicas para afrontar las vicisitudes que este acontecimiento les acarrea.

9.- Seguridad social; en relación con el punto anterior la necesidad de seguridad se traduce, por parte de los seres humanos, en conservar el bien logrado y evitar los males que contra el conspira.

La seguridad social tiene por objeto “crear, en beneficio de todas las personas y sobre todo de los trabajadores, un conjunto de garantías contra ciertas contingencias que pueden reducir o suprimir su actividad, o bien, interponerles gastos suplementarios.”<sup>26</sup>

Todo grupo social organizado debe asegurar a cada uno de sus miembros en “cualquier eventualidad condiciones mínimas y decorosas de vida”<sup>27</sup> la ley del seguro social establece en el artículo II las finalidades de la seguridad social “garantizar el desarrollo humano la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales para el bienestar individual y colectivo”.

10.- Trabajadores al servicio del estado; los autores del derecho administrativo que a menudo “deifican” las funciones del estado utilizan adjetivos de “altos” o “elevados” en cuanto a los propósitos de la llamada fuerza pública.

---

<sup>26</sup> NETTERM F. La seguridad social y sus principios, IMSS, México 1982. p 9

<sup>27</sup> FERRARI FRANCISCO DE, Derecho del trabajo volumen 1 2ª Edición editorial de palma Buenos Aires Argentina 1976 p. 64

Tales objetivos no podrán ser alcanzados sin la intervención de “un personal idóneo, para la retención de los servicios públicos y demás actividades del estado”

La ley federal del trabajo de 1931, en su artículo 2 prevenía que “las relaciones entre el estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil” que serían expedidas con posterioridad. Tal circunstancia no ocurría, sino hasta que el presidente Abelardo L. Rodríguez expidió un acuerdo administrativo sobre organización y funcionamiento del servicio civil, publicado el 12 de abril del 1934.

No fue sino hasta 1938 cuando el presidente Lázaro Cárdenas, a través de una iniciativa de ley determinó que “la relación jurídica entre el estado y sus servidores sería una relación de trabajo” tanto este estatuto como el del 1941, en donde predominaban los criterios del derecho administrativo, no modificaron la directriz, de estar por encima de los derechos de quienes trabajan a su servicio. Correspondió al presidente López Mateos enviar al poder legislativo en 1959, un proyecto para adicionar el artículo 123 constitucional con apartado “B” con diversas fracciones siendo aprobado en 1960, 3 años después sería aprobada la ley federal de los trabajadores al servicio del estado pero solo hubo un detalle que se olvidó: no se incluyó en ella a los trabajadores de los municipios.

#### 2.1.2 ATRIBUCIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.

La constitución política de los estados unidos mexicanos, concede en su artículo 115, atribuciones de control social al derivar en ellos la facultad de proporcionar como

servicio la seguridad publica y transito de los municipios, representados por el ayuntamiento.

El titular del municipio es el presidente municipal quien por este decreto y haciendo uso de esa facultad expide el reglamento respectivo, fundándose en el articulo 115 fracción III de la constitución articulo 117 fracción I de la constitución política del estado de Guanajuato, articulo 16 fracción XVI, 76,78,80,83,84 y 85 de la ley orgánica municipal.

De aquí emanan los bandos de policia para los municipios cuyo contenido consta principalmente de:

Titulo.- De la seguridad publica

1.- Disposiciones generales, que señalan la obligatoriedad de su observancia para todas las personas que vivían o transiten por el municipio, para garantizar el orden, la tranquilidad y la seguridad publica.

2.- El objetivo que será:

I.- Garantizar la tranquilidad y seguridad de las personas,

II.- Garantizar la moral y el orden publico,

III.- Preservar el decoro y las buenas costumbres,

IV.- Prevenir el delito.

3.- La vigilancia y la seguridad estar a cargo del departamento de policía y tránsito municipales.

Titulo II.- De la competencia, faltas o infracciones y las sanciones.

4.- El presidente municipal calificara las faltas y las sancionara a los infractores y podrá delegara estas facultades a los funcionarios municipales, que el designe según lo dispuesto en la fracción XI del artículo 117 de la ley orgánica municipal.

4Bis.- Establece el monto de las sanciones en los salarios mínimos.

5.- Autoridades.- Presidente municipal, secretaria del ayuntamiento, el director de seguridad pública, los delegados municipales, los funcionarios municipales.

6.- La policía preventiva solo ejercerá sus funciones en la vía pública, o en establecimientos a los cuales tenga acceso al público, no podrán entrar a domicilios particulares, salvo cuando se de el consentimiento de quien lo habite o por orden judicial.

7.- La descripción de los lugares públicos.

Capitulo II.- De las infracciones o faltas.

Capitulo III.- Faltas contra la seguridad publica.

9.- Descripción de las faltas.

Capitulo IV.- Faltas contra el bienestar publico.

10.- Descripción de las faltas.

Capitulo V.- Faltas contra el bienestar publico.

11.- Descripción de las faltas.

Capitulo VI.- Faltas contra el civismo.

12.- Descripción de las faltas.

Capitulo VII.- Faltas contra la integridad y la seguridad de las personas.

13.- Descripción de las faltas.

Capitulo VIII.- De las faltas contra las buenas costumbres, la integridad moral de las personas y de la familia.

14.- Descripción de las faltas.

Capitulo IX.- De las sanciones y su ejecución.

15.- Sanciones pecuniarias o corporales.

Capitulo X.- De los recursos.

16.- Se observara lo determinado en la resolución de controversias en los artículos 90,91,92,93,94,95,96 de la ley orgánica municipal.

Capitulo XI.- De la resolución de las controversias de derecho entre los comerciantes.

Título III

Capitulo I.- De los recursos.

18.- Revocación

19.- Reconsideración.

20.- Juicio de nulidad.

Transitorios.

Tendrá además las siguientes funciones.

- 1.- Cumplir con las comisiones y acatar las ordenes de los ejecutivos del estado.
  
- 2.- Prestar ayuda a la comunidad en los casos necesarios, y coadyuvar en la labor social conforme las ordenes que reciba.
  
- 3.- Colaborar con el ejercicio nacional, cuando así lo ordene el ejecutivo del estado, en todas aquellas intervenciones que tiendan a obtener el cumplimiento de la ley y en las actividades oficiales o de tipo social.
  
- 4.- Proporcionar auxilio a las autoridades judiciales y administrativas previo acuerdo en los siguientes casos.
  - A) Cuando requiera el auxilio de la fuerza publica para hacer cumplir disposiciones que dicte la autoridad judicial, en ejercicio de sus funciones.
  
  - B) Cuando se requiera el auxilio de la fuerza publica por las autoridades administrativas, para hacer cumplir las determinaciones que dicten en ejercicio de sus funciones, siempre que estas no dispongan la suya propia.

C) Cuando el presidente municipal solicite su intervención, para mantener el orden publico en algún caso extranjero.

## 2.2 EL ESTADO Y LA RELACION LABORAL CON SUS TRABAJADORES.

El artículo 115 constitucional en su fracción VII, dice al respecto de las fuerzas armadas de seguridad “el ejecutivo federal y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza publica en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente”.

En la fracción VIII, párrafo 2 “las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base a lo dispuesto en el artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria.

El municipio como ente jurídico con personalidad propia, tiene autonomía de varias categorías, autonomía política, financiera y autonomía administrativa; esta ultima se pretendió consolidara a través de la facultad reglamentaria municipal; la especificación de los servicios públicos que deben prestar el municipio y la posibilidad de asociación para su prestación, el desarrollo urbanístico y la protección ecológica municipal, la protección de las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores.

El problema principal del municipio es de carácter económico, incluso administrativamente, de tal manera que sin recursos financieros no puede llevar a cabo correctamente la prestación de los servicios públicos, la administración de la zonificación y planes de desarrollo urbano, ni la administración de reservas naturales.

El ultimo párrafo del artículo se refiere a que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por la legislación estatal que expida con base en el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias, (sin especificar que apartado). Algunas entidades federativas no han expedido dichas disposiciones normativas, la suprema corte han considerado ante la eventualidad corresponde al tribunal de conciliación y arbitraje para los trabajadores al servicio del estado, conocer de las peticiones y demandas que formulen los empleados municipales.

En el estado de Guanajuato si existe tal ordenamiento “la ley del trabajo de los servidores públicos al servicio del estado y de los municipios”.

Mencionaremos los artículos que para tal efecto de esta tesis resultan importantes:

Artículo 1.- La presente ley rige las relaciones de trabajo entre el estado y sus trabajadores t entre los municipios y sus trabajadores.

Cuando las empresas u organismos paraestatales, municipales o descentralizadas del estado o de los municipios se encarguen de la atención de los servicios públicos o de actividades sociales que las leyes encomiendan al estado o a los municipios, las relaciones con sus trabajadores se regirán también por esta ley.

Artículo 2.- Para los efectos de esta ley las relaciones de trabajo se entienden establecidas entre las dependencias estatales o municipales y sus trabajadores.

Artículo 3.- Se considera trabajador, para la aplicación de esta ley, a toda persona que presta sus servicios intelectuales, físicos, o ambos géneros, a las dependencias mencionadas mediante designación legal, en virtud de nombramiento.

Artículo 4.- Los trabajadores al servicio del estado y los municipios, se clasifican en:

I.- trabajadores de base;

II.- trabajadores de confianza;

III.- trabajadores temporales; y

IV.- trabajadores interinos.

Artículo 5.- Es trabajador de base aquel que presta sus servicios en actividades o puestos cuya materia de trabajo sea permanente. Es trabajador temporal el que desempeña su trabajo a tiempo fijo u obra determinada. Es trabajador interino el que hace suplencias.

El trabajo se entenderá prorrogado mientras perdure la causa que lo motivo.

Artículo 6.- Son trabajadores de confianza los que realizan trabajos de dirección, inspección, vigilancia o fiscalización, cuando tengan carácter general, siendo entre otros:

I.- En el congreso del estado: el oficial mayor, el contador mayor de hacienda y los auditores;

II.- En el poder ejecutivo: los titulares de las dependencias que señale la ley orgánica del poder ejecutivo y sus secretarios particulares, los subsecretarios del gobierno del estado, los secretarios particulares y privados del gobernador del estado y sus correspondientes auxiliares, los ayudantes, operadores y todos aquellos que laboren bajo las ordenes inmediatas del gobernador.

Los directores de departamentos estatales, los subdirectores y, en su caso, los secretarios particulares de ambos, los subprocuradores generales de justicia, los presidentes y secretarios de las juntas de conciliación y arbitraje, el presidente y secretarios del tribunal de conciliación y arbitraje, los registradores públicos de la propiedad, los procuradores e inspectores del trabajo, los defensores de oficio, los secretarios y vocales de la comisión agraria mixta, los directores de los hospitales oficiales, el director y subdirector de la policía judicial del estado, los jefes de grupo de la policía judicial, los subdirectores de tránsito del estado y los que sean delegados o subdelegados de la misma dependencia, los integrantes militarizados de las fuerzas publicas del estado, los jefes y subjefes de las oficinas de rentas y sus secretarios particulares, los auditores de la secretaría de planeación y finanzas, los agentes y delegados del ministerio público y sus secretarios, el procurador y subprocuradores de las procuradurías de los derechos humanos del estado, los directores de escuelas normales primarias, de escuelas normales superiores y de escuelas primarias anexas.

Los directores, gerentes o asesores técnicos y jefes de departamento de las empresas descentralizadas, estatales o paraestatales, encargados de la prestación de un servicio público;

III.- En el poder judicial: el secretario general de acuerdos, los secretarios visitantes, contador, oficial mayor, secretario particular de la presidencia, secretarios de sala y de juzgado y los proyectistas;

IV.- En los municipios: los secretarios de ayuntamiento y sus secretarios particulares, el secretario particular de los presidentes, el tesorero y el oficial mayor, los directores y subdirectores de departamento, los inspectores de policía y directores de tránsito, los asesores técnicos, los directores, gerentes o jefes de departamento de los organismos descentralizados y empresas paramunicipales encargados de un servicio público o social.

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

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

Artículo 8.- Quedan excluidos del régimen de esta ley los miembros de las policías estatales o municipales, de las fuerzas de seguridad, de las fuerzas de tránsito y los trabajadores de confianza, pero tendrá derecho a disfrutar de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Artículo 9.- A falta de disposición expresa en esta ley, se tomarán en consideración sus disposiciones que regulen casos semejantes y, supletoriamente, se aplicarán, en su orden, la ley federal de los trabajadores al servicio del estado, la ley federal del trabajo, las leyes del orden común, los principios generales del derecho, la costumbre y el uso.

En caso de duda debe estarse a la norma más favorable al trabajador.

El comentario más pronto a salir es el que se hace a cerca del artículo octavo, en el cual observamos inmediatamente como de manera por demás arbitraria se excluye a los policías y a las fuerzas de seguridad, personal de confianza etcétera, quedan cubiertos sus derechos en protección al salario y a la seguridad social. Tomando en cuenta el pensamiento del legislador, la forma de protección al salario es en cuanto al tiempo y lugar y forma de pago, a los que los salarios no podrán ser embargados, y los descuentos por pagos anticipados, por deudas contraídas, errores, pérdidas o adquisición de artículos, no será exigible más de un mes de salario y el descuento no será mayor al 30% del excedente del salario mínimo, etcétera.

En cuanto a la seguridad social se sobre entiende que quedaran protegidos contra cualquier otra eventualidad, pero la ley de seguridad social para el estado de Guanajuato señala:

Articulo 7.- Los municipios del estado de Guanajuato y sus entidades paramunicipales podrán celebrar convenios con el instituto para la incorporación de sus trabajadores al régimen de seguridad social.

Por lo cual deja la libertad potestativamente a los municipios el proporcionar la seguridad social a sus trabajadores.

## **Capítulo tres**

### **LA IMPORTANCIA DE LA POLICIA.**

Dentro de las funciones administrativas del estado, se tiene contemplada la actividad de la policía, manifestada como representativa de la fuerza material del estado, quien a través de ella se defiende de los ataques internos y externos. La actividad de la policía nos sirve a los fines del orden y de la seguridad social. La policía mira el mantenimiento y esta regida por ordenamientos legales propios.

La policía esta condicionada por medio de reglamentos u ordenanzas, en su mayor parte, las cuales generalmente conceden a los organismos correspondientes un arbitro mayor, en relación con otras actividades contempladas dentro de la administración.

#### **1.- CONCEPTO ORDINARIO DE POLICÍA.**

El concepto mas frecuente de la policía lo identifica el agente de policía, gendarme o guardia del orden publico, debido a que la policía urbana o preventiva, esta en constante relación con el publico y atiende a los numerosos problemas, de la vida en un pueblo, este concepto se acerca a su sentido etimológico griego, a una materia que se refiere a la polis o comunidad política.

La policía, según Sabino Álvarez Gedin, viene del griego politeísta, que significa constitución de la sociedad y en un sentido translaticio es aplicado a la administración

publica; gobierno del estado. En el siglo XVI fue introducido en Francia el *ius politiae*, como sinónimo del derecho administrativo del estado y los primeros tratados que salieron a la luz sobre derecho administrativo, llevan la etiqueta de derecho de policía. Este concepto se redujo a aquella sección que tenía por finalidad garantizar el orden público, que es en sentido con el que actualmente se les conoce.

Actualmente la policía se entiende, en el derecho mexicano, como una función administrativa que tiene por objeto la protección de la seguridad, moralidad y salubridad públicas y de la economía en cuanto afecte directamente a la primera.

La policía garantiza el orden real y la seguridad pública, en sentido amplio y no solo el orden jurídico, pues para esto último se encuentra la justicia. La policía debe obrar legalmente, basándose en leyes y reglamentos de policía o sea que se refiere al mantenimiento del orden público.

Policía no es equivalente de gendarme, como sujeto físico, al menos es derecho; policía viene del latín *politia* y del griego *politike*, entendiéndose como buen orden y guarda en las ciudades y repúblicas, mediante el cumplimiento de las leyes y los reglamentos dictados para el buen gobierno; sin embargo este concepto ha evolucionado. Roberto Dormí conceptualiza la policía como parte de la función administrativa que se encarga de las leyes de policía y encuentra sus actos concretos de aplicación en la seguridad, la moral y la salubridad pública.

Por su parte García y Martínez Useros exponen que la policía es la acción para lograr un orden o defender el que ya existe, sería un medio para alcanzar un fin. Serrá opina que la policía comprende todos los medios que utiliza el gobierno, de carácter represivos, siendo la previsión referida fundamentalmente a los servicios públicos. Bielsa considera a la policía como el conjunto de servicios organizados por la administración pública con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física y aun moral de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad individual y colectiva de ellas.

## 2.- CONCEPTO TÉCNICO DE POLICÍA.

Es el principal propósito del estado, es asegurar la satisfacción del interés general y disponer de los medios necesarios para lograr la satisfacción de las necesidades colectivas. La empresa administrativa es la que tiene a su cargo el asumir esas responsabilidades, mediante una organización adecuada “ la policía esta constituida por un conjunto de facultades que tiene el poder público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales, dentro de este concepto de estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que se les impone la ley y se funda en una finalidad pública”.

## 3.- PROCESOS Y CARACTERÍSTICAS.

Hasta el siglo XV, por policía se entendía la suma de las actividades o tareas del estado, pero a partir de entonces se fragmenta el concepto y las relaciones internacionales salen de este campo. En el siglo XVIII, adquieren su autonomía la justicia y las finanzas, entendiéndose por policía todo acto de la administración pública para el orden interno,

trayendo por consecuencia que dentro del ámbito de validez espacial, el estado no tuviera límites, pudiendo emitir las normas o coaccionar a su libre albedrío, con la convicción de que las medidas tomadas en razón de las necesidades y conveniencias del propio estado, de la cual se encarga el ejecutivo.

Juan Esteban Putter expone en ese siglo que la policía es la suprema potestad que se ejerce para evitar males futuros en el estado de la cosa pública interna, y por lo tanto, la promoción del bien común no pertenece a la esfera de la policía.

Estas ideas se dispersaron y fueron aceptadas de inmediato, por ellas el estado perdía su poder ilimitado de actuar, reduciendo su actividad solo en donde se rompiera el orden la colectividad se enfrentara a situaciones graves o que peligrara su integridad. Sin embargo, a pesar de lo anterior, los medios de los que podían hacer uso el estado, aun eran ilimitados.

De esta manera emerge el sistema jurídico de la policía y encuentra su base política, haciendo que el concepto tenga sus rasgos propios y se diferencie de cualquier otra tarea del estado, sus notas distintivas son las siguientes:

- A) Su objeto era asegurar el bien jurídico denominado derecho natural, contra cualquier alteración que pudiera sufrir, restringiendo la libertad individual, pues esa protección por naturaleza misma del bien, se lograba aunque no se contara con una legislación específica, en cuyo caso recurría a la coacción;

- B) Su aplicación era prohibitiva, ya que al limitar la libertad individual, lo hacia aplicando medidas de restricción;
- C) Esta tarea se encargaba a la parte de la administración identificada con el poder ejecutivo,
- D) La mayoría de los autores establecían que su objeto esencial era lograr la seguridad, la salubridad y la moral publica; para otros era alcanzar y mantener el orden de la colectividad;
- E) Era una tarea justificada por la prevención, haciendo uso de la represión solo en caso necesario.

Tales ideas fueron un gran avance, pues la obtención por parte del individuo de los satisfactores que le permitieran lograr una existencia plena, proviene del interior mismo del ser humano. Por eso la policía se abstiene de intervenir para suscitar o apremiar la correcta relación de los seres humano, avocándose a mantener el orden existente, lo defiende y tutela con las medidas a su alcance, porque ella actúa sobre los efectos y no sobre las causas que alteren el orden imperante.

Actualmente, el concepto de policía ya no es exclusivo o propio del poder ejecutivo, sino que se puede aplicar a tareas efectuadas por los tres poderes indistintamente. El concepto de policía ha venido evolucionando en razón del dinamismo de la sociedad. Falso es tratar de identificar al orden publico como objeto tutelado por la policía, pues saldría de su contexto jurídico.

El orden publico abarca el buen orden y la mención de este ultimo es innecesaria y repetitiva. En cuanto al bien común, constituye una figura cuyo sentido pertenece a la filosofía del derecho y por su contenido amplio se reduciría y perdería su esencia, situación inconcebible si se ciñera a ser objeto tutelado de la policía; esta posición nos lleva a la noción de policía se convierta en confusa y se dificulte la posibilidad de encontrar sus verdaderos valores, sus contenidos y su objeto.

Si piensa que la falta o imposibilidad de concretar un objeto propio y determinado que caracterice a la policía, la convierte en un concepto meta jurídico, lo que excluye a la policía del derecho.

En otro aspecto, dentro del concepto de policía se ha señalado como característica primordial, la función preventivo represiva, lo que permite mantener el orden establecido y que otra parte del estado se preocupe para mejorar las condiciones de vida y promover su estabilidad.

Esta característica ha sido rasgo distintivo de la policía desde el siglo XVIII, pero algunos autores señalan condiciones explicando lo siguiente: Toda sociedad establece una jerarquía de normas y principios e impone por normas de seguridad equilibrio, un orden; una preocupación de la misma sociedad consiste en que este orden no se rompa. Al perturbarse ese orden establecido, la sociedad se une y adopta medidas que pueden restringir a las libertades individuales, en un afán de proteger ese orden, en la defensa del orden establecido las conductas humanas se unen para formar una fuerza social, que en su conjunto colabora para evitar los ataques o perturbaciones que afectan ha ese orden.

En este sentido la promoción del orden publico y la prevención de peligros, son términos que por su naturaleza van íntimamente vinculados y son parte de la misma actuación de la sociedad y por tanto, el carácter preventivo represivo que se le imputa a la policía no existe porque solo es una manifestación de la sociedad en defensa de ella misma.

La policía no protege valores jurídicos propios del derecho natural no se manifiesta exclusivamente como un conjunto de normas prohibitivas, sino que encierra disposiciones de carácter positivo; se rechaza su relación como única de los órganos administrativos o ejecutivos, pues esta tarea pertenece a los tres poderes y fundamentalmente se impugna que tenga un objeto determinado, ya que con el orden jurídico positivo se protege el orden publico.

Es necesario no confundir el concepto de policía con el gendarme o guardián de la paz callejera, denominado también agente de policía: este se encuentra constantemente y en relación directa con los grandes y pequeños problemas que a diario existe en una población y es, mediante ese contrato, que el ciudadano entabla una comunicación inmediata con el dicho servidor publico, pero de ninguna manera engloba el termino policía.

Andrés Serra Rojas, expone: la policía esta constituida por un conjunto de facultades que tiene el poder publico, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales dentro del concepto moderno de estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley y se funda en una finalidad de utilidad publica.

Se ha objetado que la policía no es exclusiva de la administración pública, ya que la parte reguladora normativa, por naturaleza propia, pertenece al poder legislativo. Lo que corresponde al poder ejecutivo es la operación y ejecución de lo que se conoce como policía. No obstante, esta tarea es indispensable en concepciones, no pena para llegar al absurdo de fraccionar a cualquier acción que emprende el poder público. Por otra parte, la normatividad que realiza el poder legislativo nos permite manejar a la policía dentro del margen que establece el derecho, y así evitar los abusos y a las arbitrariedades que pudieran suscitarse en el ejercicio de esta actividad.

Constreñir el objeto telado de la policía solo tres aspectos: seguridad, salubridad y moralidad, significa una restricción de la actividad de la administración. Así mismo, parece un error común confundir el concepto de policía con el control estatal coactivo.

En Alemania, el concepto de policía se sustenta sobre la coacción en un nivel de subordinación en que se hayan los particulares frente al poder del estado. La concepción de policía que se tiene en Europa es restringida y se le denomina narrow, que atiende a la idea tradicional tripartita de seguridad, salubridad y moralidad, que ya está muy superada porque ahora se atiende al cumplimiento de muchos fines.

La doctrina estadounidense en cambio, suprime todo lo que en la noción se relacione con el orden público, en razón de la privatización que impera en ese país. Atendiendo no solo a la seguridad de las personas contra las vías de hecho, los elementos tradicionales del concepto de policías ya mencionados anteriormente; si no que además police power tiene en cuenta a las normas protectoras en materia económica, su regulación

y, en general, a cualquier circunstancia que atañe al beneficio del individuo en sus diferentes aspectos, como el económico, social, político, etc.

Marcello Caetano define a la policía como: “la intervención administrativa de la autoridad pública en el ejercicio de las actividades individuales susceptibles de hacer peligrar intereses generales, teniendo por objeto evitar que se produzcan, amplíen o generalicen los daños sociales que las leyes procuran evitar”

En el ejercicio de la policía o del poder de policía, se debe entender que este afecta a la esfera jurídica de los particulares y, que para lograr sus fines, debe regularse por el derecho sin que aquello que va a ser normado, cambie su esencia o naturaleza, a efecto de que su ejercicio se proteja de manera legal y no se limite arbitrariamente.

Las consideraciones formuladas, surgen en razón de que esa regulación posee una base primordialmente constitucional y en las disposiciones de ella derivada, dicha reglamentación debe tener como finalidad preservar el orden público o regular los actos que realiza el estado por motivos de interés público.

No se puede precisar el alcance de las disposiciones de policía sin que dejen de atender los derechos subjetivos individuales, ya que la pauta del poder de policía, es limitar al campo de acción de los particulares por causas de interés público respetando las garantías individuales y la dignidad humana.

#### 4.-PRINCIPIOS DE POLICIA.

De la naturaleza misma de la policía se hace derivar una serie de principios que son escogidos por la legislación policíaca y así se convierte en derecho positivo, entre ellos se puede citar los siguientes:

- a) La coacción policíaca no debe funcionar, debe amenazar y solamente aplicarse como ultimo recurso y por absoluta necesidad;
- b) La policía debe actuar contra las perturbaciones del orden publico e ignorar las de la vida privada de los ciudadanos;
- c) La intervención policíaca, debe guardar proporción con el mal que trata de evitar, según sea el mal debe ser el remedio;
- d) Cuando funciona la coacción policíaca, debe elegir aquellos medios que menos dañan produzcan a los derechos y a la persona de los particulares.

#### 5.-NATURALEZA JURÍDICA DE LA ACTIVIDAD POLICIACA.

Desde el punto de vista jurídico , la actividad de la policía esta normada por leyes y reglamentos de policía, que son aquellas disposiciones de carácter general y obligatorio que tienden a garantizar el orden publico, siendo componentes para su aplicación los órganos de policía.

Los ordenes de policía tienen consecuencias para una pluralidad de casos, es decir, tienen cierto grado de validez general, por ejemplo: las disposiciones a que se refiere al transito de las calles , a evitar ruidos o la prohibición de bañarse en algún sitio publico.

Estos actos de policía se encuentran colocados en una situación intermedia entre los reglamentos y los actos individuales de la administración, semejándose mas a los primeros. La suprema corte de justicia de la nación ha resuelto que aun cuando los órganos de policía carecen de facultad reglamentaria , cuando dictan disposiciones encaminadas solo a salvaguardar el orden publico, sin privar o lesionar a los particulares en sus derechos o posesiones, son actos validos, por tratarse de ordenes de policía.

Existe permiso policiaco cuando se hace excepción de una población policiaca general, apoyándose en la autorización jurídica enlazada a esa prohibición, esto es, en una reserva de permiso (manifestaciones publicas, serenatas nocturnas etc.). La pena policiaca es aquella sanción que se enlaza a una infracción de policía. Las penas policiacas forman una sección importante de las penas administrativas.

## 6.- LOS REGLAMENTOS, EL SERVICIO PUBLICO Y EL REGIMEN DE POLICIA.

Marcell Waline, dice que es necesario no confundir la noción de policía con una noción vecina, como lo es la reglamentación. El reglamento sin las dos nociones no coinciden. Todo reglamento no es un reglamento de policía, a inversa toda medida de policía no es necesariamente un reglamento. El poder de policía se apoya en los reglamentos, pero se puede ejercer por medio de decisiones de carácter individual y no reglamentario. La policía se opone a otra actividad de la administración como es el servidor publico. El servidor publico es atendido por el estado y se rige por el derecho publico. La

reglamentación de policía mantiene en vigilancia particular sin interferir con ella, mas que en los casos de contravenciones de autoridades publicas en la vida social.

Esto se opone a la existencia de un servicio publico de policía, encargada del mantenimiento del orden publico. La policía es una parte de la fuerza publica, de la cual dispone un país cuando así lo requieran las circunstancias. Las fuerzas publicas son fuerzas armadas de la armada, pero están sujetas a un régimen diferente.

#### 7.- DISTINCIONES ENTRE POLICIA ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL.

La debe confundirse la policía administrativa, con la policía judicial, las dos comprenden en una denominación genérica de régimen de policía o poder de policía.

La policía judicial tiene a su cargo la investigación de los delitos y de los responsables de los mismos, como coadyuvante del ministerio publico, bajo cuya autoridad y mando se encuentra. Es una función ligada al ejercicio de la función jurisdiccional.

La policía administrativa toma y se hace respetar todas las medidas necesarias para el mantenimiento del orden de la seguridad y de la tranquilidad publica. La acción de la policía administrativa general se liga de la función administrativa.

Hay que distinguir pues dos clases de policía:

a) La policía administrativa general y,

b) Las policías administrativas especiales.

I.- Policía municipal,

II.- Policía general del estado.

A).- La policía administrativa general tiene a su cargo velar, el mantenimiento del orden publico general con relación a las actividades privadas.

Las policías administrativas especiales, son consecuencia del estatismo, del intervencionismo de estado, ellas tienen por objeto la limitación de una actividad privada determinada, o la prescripción de medidas propias para evitar un desorden particular; no comprenden mas que un comportamiento del orden publico. Las policías administrativas especiales tienen un campo de acción menos extenso que el de policía general, ellas dan a las autoridades de policía poderes genéricos, más profundos que aquellos que derivan de la policía general. Lo que explica su utilidad particular.

Es importante distinguir entre la policía judicial de la administrativa. En principio, la primera forma parte de la segunda.

La policía judicial es una corporación encargada de investigar y perseguir los delitos para poner a los individuos presuntamente responsables a disposición de las autoridades competentes, a fin de que se les consigne y se les siga el proceso correspondiente.

La policía administrativa consiste por el contrario en tomar y hacer respetar todas las medidas necesarias para el mantenimiento y el orden, de la seguridad y la salubridad pública.

Rafael Bielsa dice : Policía administrativa es la acción directa que el estado realiza para proteger, prevenir, represivamente la integridad física de las personas y de las cosas, en el orden moral y de la economía pública, en lo que pueda afectar inmediatamente a las primeras. Ese orden es un presupuesto de existencia de la propia administración pública.

La policía judicial se refiere a los delitos; la policía administrativa trata de conservar el orden público. Una sería género (administrativa) y la otra la especie ( judicial), sin embargo, mantiene estrecha relaciones por su finalidad de preservar el orden establecido y porque las acciones que cada uno desarrolla, ayuda al desenvolvimiento de la otra.

El término de policía administrativa se puede entender en dos sentidos; el que significa al personal que realiza la acción de prevención o represión y que es el más empleado en el lenguaje vulgar, pero que es una equivocación; en el sentido jurídico, se debe designar a la policía administrativa como la actividad de vigilancia que realiza el estado. Aquí se encuentra la esencia del concepto de policía y de manera especial, la de administrativa.

La policía administrativa es una actividad estatal que no puede ser identificada con el control por el estado sobre sí mismo, ni tampoco con el personal de policía en cualquier aspecto, porque este personal no puede ser el agente que detiene en la calle, sino aquel que

revisa o vigila documentos, cifras, inspecciona artículos comerciales, etcétera; y no es necesario portar uniforme o armas, porque su función no es represiva sino de vigilancia, no por eso no se le puede dejar de identificar como un elemento de la policía administrativa.

Estos son los tipos de policías:

I.- La policía preventiva.

II.- La policía judicial

B).- La policía administrativa especial esta ligada a cada materia del orden administrativo que requiere una vigilancia y acción del estado para su cumplimiento.

Las manifestaciones de la policía administrativa son incontables porque se tendrían que estudiar todas las disposiciones administrativas encaminadas a limitar la libertad de los gobernados con motivo del mantenimiento del orden, la seguridad, la economía, la tranquilidad, la salubridad entre otros, es decir, en casi todos los ámbitos de la vida humana porque prácticamente en la totalidad de sus aspectos existen disposiciones de policía que atiende el bienestar de la colectividad y cuyo objeto es permitir el mejor desarrollo de la sociedad, así tenemos: la policía fiscal, aduanera, migratoria, de salubridad, de la propiedad, de cultos, de precios, agraria, del trabajo, de la industria y del comercio, de prensa, funeraria, patrimonial, minera, ecológica, de fianzas, de desarrollo urbano y de espectáculos.

8.- CLASIFICACION.- Se adoptan diferentes puntos de vista para clasificar a la policía. Se divide, según la autoridad policíaca competente en la policía federal, la policía de los estados y la policía municipal, siendo también la policía el distrito federal.

Desde otro punto de vista, la policía se clasifica en policía judicial y policía administrativa. Se divide también la policía en general y especial, como ya lo vimos, la policía general es aquella que se persigue como finalidad, en términos amplios, la seguridad pública, el mantenimiento, del orden social. La policía especial va reducido el campo de su competencia a una determinada fracción de ese orden. Ejemplo; la policía rural del estado, la policía municipal, de la segunda; la policía forestal, la de las aduanas, la de tránsito, la federal de caminos entre otras.

La división de la policía en preventiva y represiva no es absoluta, porque todos los cuerpos y órganos de policía obran primero preventivamente amenazando solamente con la coacción, pero si la perturbación del orden se realiza entonces obran represivamente para restablecer el orden trastornado.

Se señala también como una actividad que corresponde a la función policíaca, la de cuidar que no se interrumpa la prestación de los servicios públicos.

## 9.- TIPOS DE POLICIA EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO.

A).- En el ámbito municipal.- Seguridad publica (preventiva) su objetivo es mantener el orden en la ciudad, atendiendo las faltas administrativas y previniendo el delito, con facultades de detención en caso de flagrancia delictiva.

Dirección de transito y vialidad.- su objetivo es mantener el flujo vehicular de la ciudad despejando y proporcionar información sobre los señalamientos viales dentro del municipio.

B).- En el ámbito estatal.- Policía judicial del estado, su objetivo es auxiliar al ministerio publico en la persecución del delito y cumplimentar las ordenes de los jueces del estado.

Dirección general de transito y transporte.- Su objetivo es cumplir y hacer cumplir la ley de transito del estado, junto con su reglamento.

Fuerzas de seguridad publica del estado(preventiva) son fuerzas de reacción, cuyo objetivo es salvaguardar el orden publico dentro del estado.

Auxiliares.- son custodios (en los centros de readaptación social del estado) privados (servicio privado de vigilancia) bancarios.

C).- En el ámbito federal.- Policía judicial federal, le compete auxiliar en la investigación del ministerio público federal, indagando y persiguiendo los delitos del fuero federal que habla de sancionar llegando el caso, el poder judicial federal.

Policía federal preventiva.- Vigila los caminos y carreteras federales, dentro de la República mexicana.

Policía Aduanera.- Vigila el tráfico de personas, vehículos y mercancías en las fronteras del país.

D).- En el Distrito Federal.- Policía Preventiva.- Sus facultades son inherentes a cualquier policía municipal.

Policía Judicial.- Sus facultades son inherentes a cualquier policía judicial estatal.

Policía de tránsito.- Sus facultades son inherentes a cualquier policía de tránsito estatal.

Policía auxiliar.-Compañía de patrullas, compañía de granaderos, policía de idiomas, policía montada, servicio secreto, cuerpo de bomberos, policía industrial o bancaria, policía ecológica.

10.- REFERENCIA CONSTITUCIONAL DE LA POLICIA.- En el derecho Mexicano vigente, el concepto de policía es poco empleado; el vocablo se usa mas bien en su connotación de cuerpo represivo y como potestad sancionadora de la administración publica.

La Constitución Política Federal menciona los siguientes tipos de policía, de manera directa o indirecta:

Policía Militar.- Encargada de vigilar instalaciones militares y de investigar, perseguir y denunciar las faltas y delitos del fuero militar (Art. 13).

Policía Judicial.- Depende del Ministerio Publico y le compete la investigación y persecución de los delitos, que habrá de sancionar (Art. .21).

Policía Administrativa.- Actividad de Poder Ejecutivo para sancionar las infracciones a los ordenamientos administrativos (Art. 21).

Policía Preventiva.- Encargada de cuidar el buen orden en la vía publica, es la tradicional gendarmería (Art. 21)

Así mismo en el artículo 123, apartado B fracción XIII de la constitución política mexicana, se menciona lo siguiente: “ Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de la seguridad pública, así como el personal de servicio exterior, se regirán por sus propias leyes. El estado proporcionará a los miembros en el activo del ejército, fuerza aérea y armada, las prestaciones a que se refiere el inciso F) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del distrito federal, así como la federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y en su caso, solo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

## **Capítulo Cuatro**

### **SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO VENTILADA ANTE LOS TRIBUNALES.**

Desde mi punto de vista, inminente el carácter laboral de la relación mediante la cual una persona física (servidor público-policía) presta sus servicios al estado, que funge como patrón. Sin embargo en el estado de Guanajuato, como en el resto del país, la pluralidad de regímenes existentes en materia laboral, complica el estudio de esta relación y su aplicación, generando desigualdad entre la generalidad de los trabajadores en cuanto a los derechos que gozan. De tal suerte que los trabajadores en cuanto a los derechos dependiendo del ordenamiento que regula la materia laboral de sus trabajos, lo cual genera una completa desigualdad en la clase trabajadora. Así tenemos el caso que nos ocupa, la relación que surge entre el régimen de policías y el estado o el municipio, de conformidad con la doctrina y la ley imperante en nuestro país, es de carácter netamente administrativa, pues según sus propios argumentos, esta relación surge en virtud de un nombramiento y no en razón de un contrato de trabajo, además que la determinación del sueldo o salario se da por medio de una disposición administrativa y no por negociación; y que este es el motivo que los conflictos entre unos y otros consecuencia directa de tal relación, debe resolverse por una autoridad diversa a la laboral.

Sin embargo atendiendo a nuestro planteamiento inicial; y en base con la quien la propia doctrina, la constitución política mexicana y los ordenamientos jurídicos de nuestro estado establecen, que autoridad resulta competente para conocer de tales conflictos.

1.- El tribunal de conciliación y arbitraje en el estado de Guanajuato. Su competencia.

Regulado por el artículo 115 de la ley del trabajo de los servidores públicos al servicio del estado y de los municipios, el tribunal de conciliación y arbitraje debe ser colegiado, integrado con un representante del gobierno del estado, un representante de los ayuntamientos, un representante de los trabajadores al servicio del estado, un representante de los trabajadores al servicio de los municipios y el presidente que será designado por el pleno del supremo tribunal de justicia, a propuesta del gobernador del estado; y que tendrá como atribuciones:

- Conocer y resolver los conflictos individuales y colectivos que se susciten entre trabajadores y las dependencias;
- Conocer y llevar un registro de sindicatos y en su caso, dictar la cancelación de dichos registros;
- Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo;

- Dirimir controversias sobre titularidad de la representación sindical en los términos de la ley; y
- Ejercer las demás facultades que se deriven de la propia ley, (ley del trabajo de los servidores públicos al servicio del estado y sus municipios).

Sin embargo la misma ley en su artículo octavo menciona que “quedan excluidos del régimen de la misma, los miembros de los policías estatales o municipales, de las fuerzas de seguridad, de las fuerzas de tránsito y los trabajadores de confianza, pero tendrán derecho a disfrutar de las medidas de protección al salario y gozarán los beneficios de la seguridad social.

No obstante que la propia ley de referencia, reconoce a los miembros integrantes de las instituciones de seguridad pública que son trabajadores al servicio del estado; no les reconoce el derecho que tienen a ser juzgados por el tribunal de conciliación y arbitraje, como servidores públicos que son al criterio señalado en supralíneas, mismo criterio se encuentra señalado en la jurisprudencia que sobre la materia hay al respecto; y de la cual nos permitimos transcribir algunas tesis.

Trabajadores al servicio del estado de México, policías judiciales. Su relación con el estado es de naturaleza administrativa.

Si el quejoso pertenece a un cuerpo de seguridad pública estatal según la fracción XIII del apartado B, del artículo 123 constitucional, y el precepto octavo de la ley federal

de trabajadores al servicio del estado, se encuentra excluido de la determinación jurídica que considera la relación de servicios, equiparándola al vínculo laboral existente entre trabajador y patrón, perdiendo de vista que la relación que existe entre trabajador y estado es distinta, atenta la exclusión comentada la cual permita concluir sobre la naturaleza administrativa de la misma y por ello, es a un tribunal de esa calidad al que corresponde ese conocimiento. Octava Época. Tribunales colegiados de circuito. Semanario judicial de la federación. XII Noviembre, amparo directo.

De acuerdo con el artículo octavo del ordenamiento en cita y en cuyo texto fue transcrito al pie de la letra por los legisladores locales en su correlativa, los miembros del régimen de policía gozan únicamente de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, excluyéndolos respecto a los derechos colectivos; y en cuanto a los individuales, por lo que hace a la estabilidad en el empleo, como son la reinstalación en el trabajo, indemnización constitucional, salarios caídos, prima de antigüedad etc.

Policías municipales y judiciales al servicio del gobierno del estado de México y de sus municipios. Su relación jurídica es de naturaleza administrativa.

La relación estado-empleado, fue en principio de naturaleza administrativa, pero en derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza laboral de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al estado como un patrón sui generis. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentra excluidos cuatro grupos a saber: los militares, los marinos, los cuerpos

de seguridad pública y el personal de servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de carácter administrativo y el estado autoridad. Por lo tanto si los miembros de la policía municipal o judicial del estado de México, constituyen un cuerpo de seguridad pública, esta excluidos de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, por lo que la relación que guardan estos con aquellos, es de naturaleza administrativa y se rigen por las normas administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que por lo tanto, las determinaciones de dichas entidades tomen en su torno a esta que no constituyen actos de particulares, sino de autoridad que en el caso particular referente a la orden de baja de servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el juez de distrito. Novena Época. Pleno. Semanario judicial de la federación. II-Septiembre. Contradicción de tesis entre las sustentadas por el primero y el segundo tribunales colegiados de circuito.

2.- El tribunal de lo contencioso administrativo en el estado de Guanajuato. Su competencia.

Tanto el proyecto de constitución de 1917 como la propia constitución mantuvieron el principio de la división de poderes y el sistema judicial, en el cual los tribunales judiciales podían conocer de controversias administrativas, circunstancia que cambio al reconocerse en forma expresa la posibilidad jurídica de la existencia de los tribunales de lo contencioso administrativo, y que tuvo lugar de la reforma al artículo 104 constitucional en el diario oficial de la federación el 25 de octubre de 1967 y que versaba en una de sus partes “las leyes fedérgales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir controversias que se susciten entre la administración pública federal o el distrito y

territorios federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra las resoluciones”

Si bien es cierto que el párrafo anterior sirvió de base para que en algunos estados de la república se crearan tribunales de lo contencioso administrativo, no fue sino hasta la reforma constitucional de marzo de 1987 cuando la constitución expresamente concedió facultades a los estados para que la crearan de los mismos, al señalar específicamente en su artículo 116, fracción IV, que las constituciones de los estados podrán instituir dichos tribunales dotados de plena autonomía que tuviesen a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas y los recursos contra sus resoluciones.

Los tribunales de lo contencioso administrativo pueden ser:

- A) De mera anulación.- Los tribunales de lo contencioso administrativo de mera anulación, se limitan a reconocer total o parcialmente la legalidad o validez de la resolución del acto impugnado; o a declarar total o parcialmente la nulidad del acto y de las consecuencias que estos actos se deriven, o bien decretar la nulidad del acto o resolución para determinado efecto, debiendo precisar con claridad la forma y los términos en que la autoridad debe cumplir.
  
- B) De plena jurisdicción.- Los tribunales contenciosos administrativos de plena jurisdicción, tiene todos los poderes habituales del juez, que puede condenar

pecuniariamente a la administración y reformar total o parcialmente la decisión administrativa atacada.

En nuestro estado de Guanajuato, el tribunal de lo contencioso administrativo, paso recientemente de ser tribunal de mera anulación, a ser tribunal de plena jurisdicción, mediante decreto legislativo publicado en el diario oficial del estado en fecha de 18 de diciembre de 1998; y que de conformidad con lo que se establece en el artículo transitorio primero del mismo, su vigencia inicio el primer día del mes de enero de 1999, “el tribunal contencioso e imperio para hacer cumplir sus resoluciones en todo el territorio estatal”. (artículo 1 segundo párrafo. Ley de justicia administrativa del estado de Guanajuato.)

Siendo la competencia desde el punto de vista procesal, la aptitud legal que tienen los órganos jurisdiccionales para decidir controversias entre las partes, es necesario precisar la competencia de este tribunal en sus expresiones por territorio, por grado y por materia<sup>28</sup>.

La competencia por razón de territorio, comprende toda la jurisdicción del estado de Guanajuato y el ejecutivo determino, con base en el artículo 3 de la ley de justicia administrativa, la residencia del tribunal en la ciudad capital.

En cuanto a la competencia en razón de grado, queda definida en el título primero de la ley, al establecer las atribuciones correspondientes a cada órgano del propio tribunal.

---

<sup>28</sup> RENDÓN HUERTA BARRERA TERESITA, Boletín del tribunal de lo contencioso administrativo del estado de Guanajuato, enero-junio 1988, No. 1

En lo que atañe a la competencia por materia, señalan los dos primeros artículos de la ley, que dicho cuerpo jurisdiccional esta previsto como un órgano de control de legalidad, autónomo, dotado de plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus resoluciones en todo territorio estatal; y que tiene por objeto dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública del estado o de los municipios y los particulares.

Por su parte existen exclusiones de competencia material de los tribunales de lo contencioso administrativo.

1.- En virtud de que la jurisdicción administrativa tiene lugar solo para el juzgamiento de actos administrativos, ya sea en forma genérica o bien solo de índole fiscal, quedan excluidos los actos civiles o de gestión realizados por la administración pública.

2.- Quedan excluidos los actos relativos a las materias burocracia laboral y electoral por ser, la primera de la competencia de un órgano jurisdiccional administrativo diverso y la segunda, por encontrarse asignada a los congresos de los estados, de acuerdo con las constituciones políticas respectivas.

La jurisprudencia que al respecto existe, también señala como tribunal competente para conocer de los conflictos entre el régimen de policía y el estado y el municipio en su caso, al tribunal de lo contencioso administrativo; tal como lo vemos con la siguiente tesis.

Competencia para conocer de los conflictos derivados de la prestación de servicios de los policías dependientes de la dirección general de seguridad pública y tránsito del estado de México, corresponde al tribunal de los contenciosos administrativos.

Conforme a lo dispuesto por los artículos 123 apartado B fracción XIII y 116 fracción V de la constitución política de los estados unidos mexicanos, el vínculo jurídico existente entre los agentes de seguridad pública y el estado, es de naturaleza administrativa y no laboral. Además el estatuto jurídico de los trabajadores al servicio de las autoridades del estado de México, tampoco reconoce como laboral la relación de los policías dependientes de la dirección de seguridad pública y tránsito. Por el contrario la ley de justicia administrativa, faculta al tribunal de lo contencioso administrativo para conocer de las controversias de naturaleza administrativa entre autoridades de este estado y sus gobernados. Por tanto resulta competente dicho tribunal administrativo para dirimir las controversias derivadas de la prestación de servicios de los referidos policías dependientes de la dirección general de seguridad pública y tránsito y el gobierno del estado de México. Novena época. Segunda sala. Seminario judicial de la federación. Tomo III-junio. Controversia suscitada entre la primera sala regional del tribunal de lo contencioso administrativo del estado de México y el tribunal de arbitraje del gobierno del mismo estado.

Competencia para conocer de los conflictos derivados de la prestación de servicios de los policías, corresponde al tribunal de lo contencioso administrativo.

De lo dispuesto por las fracciones XIII, del apartado B del artículo 123 y V del artículo 116 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, se desprende que la naturaleza del vinculo jurídico existente entre los agentes de seguridad publica y el estado, es de naturaleza administrativa y no laboral. Por ello resulta competente para conocer de los litigios que se generen con motivo de la prestación del servicio, el tribunal de lo contencioso administrativo del estado, tal y como lo dispone el artículo 2 de la ley de justicia administrativa del estado de San Luis, que faculta a este órgano para conocer de las controversias de naturaleza administrativa entre las autoridades del estado y sus gobernados sin dejar de tomar en consideración que las prestaciones demandadas no son sino consecuencia de la acción de nulidad promovida en contra de la orden de baja del actor. Novena época. Segunda sala semanario judicial de la federación. Tomo III-junio. Controversia suscitada entre el tribunal de arbitraje para los trabajadores al servicio del estado de San Luis y el tribunal de lo contencioso administrativo del propio estado.

De igual forma Andrés Serra Rojas señala<sup>29</sup> que; “solo pueden ser materia contenciosa administrativa, aquellas providencias que la administración dicta administrando, por decirlo así, esto es aplicando las leyes y disposiciones vigentes cuya ejecución le esta encomendada a los casos concretos que se presentan”. De tal suerte que para que un acto pueda generar la contienda contencioso administrativa, debe tratarse de actos administrativos, fundados en leyes administrativas, o sea las que emanan de la

---

<sup>29</sup> SERRA ROJAS ANDRES, Derecho administrativo, 12º Edición editorial Porrúa, México 1992 p.345

autoridad pública administrativa en el desenvolvimiento de la gestión administrativa. Entendiéndose por acto administrativo, según la definición del propio Serra Rojas “como una declaración unilateral y concreta que constituye una decisión ejecutoria, que emana de la administración pública y crea, modifica, reconoce, y extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general”.

Luego entonces, la solución de los conflictos laborales que se susciten entre las instituciones de seguridad pública el régimen de policía y el estado o el municipio en su caso, no puede encomendarse al tribunal de lo contencioso administrativo, toda vez que como lo establece la propia ley de justicia administrativa, la competencia de estos es de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre el estado y o el municipio y los particulares.

Sin embargo la mayoría de los tratadistas en la materia y la propia jurisprudencia, tal y como ya lo vimos, señalan que la relación existente entre el régimen de policía y el estado o municipio, es netamente de carácter administrativo, en virtud de que la relación de trabajo de estos, surge con motivo de un acto administrativo, como es el nombramiento, entendiéndose por este acto como el acto jurídico formal y unilateral, en cuya virtud la administración pública designa a una persona como funcionario o empleado y la somete al régimen que, conforme a la ley, le es aplicable específicamente a la función pública, y que por naturaleza de tal nombramiento, dicha relación es de carácter administrativo y como consecuencia los conflictos que surjan entre unos y otros deben dirimirse por el tribunal de lo contencioso administrativo. Sin embargo en opinión personal, pensamos que esto no es del todo correcto, por las razones que a continuación señalo:

Es completamente cierto, que la relación que surge entre el régimen de policía y el estado o el municipio en su caso, se da en virtud del nombramiento, pero ¿ realmente es este un acto administrativo unilateral ?.

Los tratadistas que consideran que el nombramiento es un acto administrativo unilateral, refieren que este lo es en virtud de que es resultado de una manifestación unilateral de la administración pública (conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo tareas de que esta encaminando a la asignación de una función pública y la cual es encomendada a la persona que se considera idónea para su desempeño.

Sin embargo ello no implica la obligatoriedad por parte del designado de desempeñarse como tal y someterse al régimen jurídico correspondiente. Para que esto suceda, debe contarse con la libre aceptación por parte del designado, la que una vez que expresada surtirá los efectos que marca la ley, respecto a las facultades que le son conferidas para el cumplimiento de su cargo, así como en lo que se refiere a los derechos y obligaciones laborales asumidas frente al estado.

Por lo que resulta evidente el carácter contractual del nombramiento; de tal suerte que si no existe la aceptación de la persona designada para ingresar a la función pública, la relación entre el estado y servidor público no se daría.

Así expuesto lo anterior, se infiere indudablemente, la presencia de un acuerdo de voluntades, elemento fundamental de la existencia de la función pública y que con independencia de su denominación constituye un convenio o contrato, pero no de naturaleza administrativa, sino de conformidad con nuestro particular punto de vista, de carácter laboral, lo anterior atendiendo a los siguientes razonamientos.

La ley federal del trabajo define al trabajador “como la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado. Entendiéndose por trabajo toda actividad humana intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio”; por su parte la ley del trabajo de los servidores públicos al servicio del estado y de los municipios, define al trabajador como “toda persona que presta sus servicios intelectuales, físicos o de ambos géneros a las dependencias mencionadas (estatales o municipales), mediante designación legal en virtud de nombramiento”.

En virtud de tales acepciones, es evidente que en el caso que nos ocupa, estoy en presencia de una relación laboral, mediante el cual una persona física (policía) presta sus servicios al estado o municipios que fungen en este caso como patrón, de tal suerte que aquel que sirve a los fines del estado en estos términos es considerado como trabajador, no obstante que en nuestro caso la relación se inicie en virtud de un nombramiento, el cual consideramos de carácter bilateral por las razones ya expuestas.

Hay quienes afirman que las relaciones existentes entre el estado y el régimen de policía no puede ser de carácter laboral en virtud de que en este caso el empleador es el

estado, cuya finalidad social es totalmente diversa a la de los medios privados de producción y no persigue el propósito de lucro que caracteriza a estos y que por consiguiente los tribunales laborales no pueden ser competentes para conocer de los conflictos entre unos y otros. Sin embargo atendiendo a la idea de que todos aquellos que prestan un servicio a otro son trabajadores y consiguientemente gozan de los derechos sociales consignados en su favor por el artículo 123 constitucional y sus leyes reglamentarias, aunque los que utilicen sus servicios no pertenezcan al factor de la producción denominado capital, sin embargo. Tienen el carácter de patrones, como ocurre con el estado y su relación laboral con el régimen de policía.

Comulgando de esta manera con el pensamiento original del constituyente de 1917, que pugnaba por la idea de universalizar el derecho laboral, reconociendo que el trabajo humano es idéntico en todos sus matices y que todo individuo sujeto a una relación laboral o contrato de trabajo, tienen los mismos derechos, inclusive, los miembros del régimen de policía como trabajadores al servicio del estado que son; y que como tales deben de ser tratados por nuestra legislación en iguales términos, bajo las mismas circunstancias y ante las mismas autoridades que la generalidad de sus trabajadores.

## **Propuestas.**

Las propuestas que a continuación planteamos; basándonos en nuestro propio punto de vista; son el resultado del estudio hecho a lo largo del presente trabajo de tesis y considerando su análisis, para que siendo llevadas a la práctica, se reconozca el espíritu de igualdad de derechos laborales que nuestra constitución pretendió establecer desde su promulgación por el constituyente, dicho esto tenemos que las propuestas, mismas que ponemos a su consideración son las siguientes:

Reformar el artículo 123 apartado "B" de la constitución general de la república, en el sentido de reconocer la relación laboral y no administrativa existente entre los miembros de la seguridad pública y el estado y/o municipio, para que dejen de ser tratados o considerados como trabajadores de confianza, conllevando tal reconocimiento de su relación laboral a que proceda también su reinstalación, una vez agotado el procedimiento jurídico necesario, ante un tribunal de naturaleza laboral en los casos de cese o despido injustificado.

Reformar las leyes reglamentarias de los artículos 115 fracción VIII párrafo 2, 116 fracción VI y 123 apartado "B" que en el caso del estado de Guanajuato rige bajo el nombre de "ley del trabajo de los servidores públicos al servicio del estado y de los municipios", a fin de hacer las adecuaciones necesarias que reconozcan la relación laboral entre los miembros de seguridad pública y el estado y/o los municipios, presentándose esta

reforma fundamentalmente en el artículo octavo de la referida ley burocrática del estado de Guanajuato.

Realizadas las reformas que proponemos; se estará ante un verdadero estado de igualdad jurídica y social, que ya no excluirá de las prestaciones laborales a aquellos miembros de seguridad pública que con su trabajo, demuestren tener acceso a tales derechos; dejando de acudir a demandar justicia laboral a un tribunal de lo contencioso administrativo del estado de Guanajuato.

## **Conclusiones.**

Primera.- El congreso constituyente de 1917 adopto una idea de universalidad del derecho laboral al crear nuestra carta magna; reconociendo que el trabajo humano es idéntico en todas y cada una de sus modalidades, tal y como se demuestra en su texto original.

Segunda.- Resulta absurdo que en nuestro sistema constitucional pretendamos colocar a los hombres que trabajan en distintas categorías, de tal suerte que disfruten de derechos según su finalidad de su propio trabajo.

Tercera.- El tribunal contencioso administrativo del estado de Guanajuato tiene por objeto dirimir controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración publica del estado o de los municipios y los particulares, mas no así los actos civiles o de gestión realizados por la administración publica, ni los actos relativos a las materias burocrática laboral y electoral.

Cuarta.- Luego entonces, la solución de los conflictos laborales que se suscitan entre el régimen de policía y el estado o el municipio en su caso, no puede encomendarse al tribunal de lo contencioso administrativo.

Quinta.- Es de carácter laboral la relación existente entre el régimen de policía y el estado y el municipio, porque esa relación se da en virtud de la prestación de un servicio por parte de aquel, a favor de este, que en el caso que nos ocupa funge como patrón, de tal suerte que aquel que sirve a los fines del estado en estos términos, es considerado como trabajador, no obstante que la relación se inicie en virtud de nombramiento.

Sexta.- Todos aquellos sujetos que prestan un servicio a otro son trabajadores y consiguientemente gozan de los mismos derechos, ya que aunque los que utilicé sus servicios no pertenezca al factor de producción, si tiene el carácter de patronos ( estado).

Séptima.- Expuesto lo anterior, creemos que los conflictos suscitados entre el régimen de policía y el estado o el municipio en su caso, debe ser expuestos ante los tribunales laborales, dad la naturaleza jurídica de esta relación que es eminentemente laboral.

## **Bibliografía.**

- BARAJAS MONTES DE OCA SANTIAGO, Conceptos básicos del derecho del trabajo, primera edición, fondo de cultura económica, México 1996 p.16, 18. p.p 367
- BASDRECH LUIS, Garantías constitucionales, Editorial trillas, 5º Edición, México, 1998 p.38 p.p 624
- BRUN Y GALLARD, Droit du travail Edición Francia 1958 p17 p.p 324
- CLIMENT BELTRÁN JUAN B. Ley federal del trabajo, 18º Edición, editorial esfinge, México 1999,pp.167-172. p.p 689
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Instituto de investigaciones jurídicas, 8º Edición 1995 editorial porrua UNAM México p. 58 – 59. p.p 832
- DE LA CUEVA MARIO, el nuevo derecho del trabajo mexicano, editorial porrua México 1972 p 263 p.p 776

- FERRARI FRANCISCO DE, derecho del trabajo, volumen 12° edición de palma, Buenos Aires, Argentina, 1976 p.64. p.p. 652
- FORO LABORAL, Antecedentes y evolución del artículo 123 constitucional y de la ley federal del trabajo, Editorial popular de los trabajadores, México 1981 p.p 521
- FRAGA GABINO, Derecho administrativo, 35° Edición editorial porrua México, 1998 p.p 17 p.p. 403
- GUERRERO EUQUERIO, Manual de derecho de trabajo, 20° Edición, editorial porrua, México 1998 p.p 22-26
- HISTORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, Antecedentes de la seguridad social en México, editoriales artes graficas del IMSS, 1978.p.p 329
- MARGADANT S. GUILLERMO, DERECHO ROMANO, 21° Edición, editorial esfinge. México 1995 p.p 411-425 p.p. 715
- MUCHAS MORADAS HAY EN MÉXICO, UNAM- INFONAVIT, 1° Edición, México 1988. p.p 214
- NAVA NEGRETE ALFONSO Derecho administrativo mexicano, 1° Edición 1995, fondo de cultura económica, México 1996 p 11-12.p.p. 552

- NAVARRO SALAZAR RAMON, desarrollo del IMSS a través del tiempo, foro institucional, Guadalajara, México, 2000 p.p 257
- NETTERRM F, La seguridad social y sus principios, IMSS, México, 1982 p 9 p.p 159
- RENDÓN HUERTA BARRERA TERESITA, Boletín del tribunal de lo contencioso administrativo del estado de Guanajuato, enero- junio México 1988, No. 1 p.p 89
- RUBISTEIN SANTIAGO, desempleo, derecho al trabajo y política de empleo, editorial de palma, Buenos aires Argentina, 1984 p.p 309
- SERRA ROJAS ANDRES, Derecho administrativo, 12º Edición editorial porrua, México 1992. p.p. 465
- Legislación.
- Estados Unidos Mexicanos. Constitución política. p.p 300
- Estados Unidos Mexicanos. Ley federal del trabajo. p.p 889
- Estados Unidos Mexicanos. Ley federal de los trabajadores al servicio del estado reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional. p.p 369

- Ley de Seguridad Publica. Guanajuato. p.p 251
- Constitución Política Local. Guanajuato. p.p. 265
- Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios. Guanajuato. p.p. 353
- Ley de Justicia Administrativa del Estado. Guanajuato p.p 297