

2 ej.
410.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA SITUACION JURIDICA - LABORAL DE LOS EMPLEADOS MUNICIPALES

189

XD

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
FERNANDO JOSE LARA ROSAS

MEXICO, D. F.

1979
12087



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

LA SITUACION JURIDICA-LABORAL DE LOS EMPLEADOS MUNICIPALES

INTRODUCCION

CAPITULO I: ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS MUNICIPIOS.

- a).- Los Trabajadores Municipales.
- b).- Evolución Jurídica de los Trabajadores Municipales.

CAPITULO II: PROBLEMÁTICA DE UBICACION JURIDICA-LABORAL DEL EMPLEADO MUNICIPAL.

- a).- El Constituyente de 1916-1917.
- b).- El Artículo 123 y sus Apartados A y B.
- c).- Supresión de los Apartados del Artículo 123.

CAPITULO III: EL DERECHO SOCIAL Y EL DERECHO DEL TRABAJO.

- a).- Que es el Derecho Social.
- b).- La Teoría Integral: Antecedentes y sus Nexos Interpretativos del Artículo 123.
- c).- La Protección y Reivindicación del Trabajador Municipal, visto por la Teoría Integral.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

Nombre: FERNANDO JOSE LARA ROSAS.

Número de Cuenta: 7140322 - 1

Señores Jurados:

"Ciencia Suprema es el Derecho, ya que buscar lo que es justo y lo que es bueno, es tarea que el hombre tuvo desde - que el hombre fué, y tarea será que el hombre tenga mientras el hombre sea".

El deseo de tratar un asunto de importancia para nuestro país, y traerle por lo tanto algo de lo justo y de lo bueno, - y además la creencia firme y la esperanza duradera de encontrarme amparado por vuestra benevolencia, es lo que me alienta para emprender el estudio de La Situación Jurídica-Laboral de los Empleados Municipales, que aunque parezca trivial, lo considero nuevo e importante mientras no sea una conquista efectiva para nuestros Códigos.

Cuando se ha nacido en la provincia y se comienzan a sentir las inquietudes de estudiante, después de haber analizado las irregularidades de nuestro Sistema Legislativo y concluir en la falta de equidad en cuanto a su regulación, es indudable que los problemas que primero se palpan, son los que afectan a nuestra Ciudad Natal.

El problema Municipal es en la actualidad de carácter Nacional, ya que podríamos asegurar sin temor a equivocarnos, que no hay una sola entidad en nuestro territorio que no se encuentre afectada por él. ¿Las Causas? a muchos han preocupado, ¿La Solución? también; pero tal preocupación y solución - quienes las han tenido y han tratado de dar, nunca han prosu-

rado despojarse de todo interés bastardo o político y siempre han tratado de obtener mayores beneficios, bien sean personales o con tendencia hacia alguna ideología política.

Nuestra Revolución se preocupó por la solución de tres - problemas fundamentales: El Agrario, El del Trabajo y El Municipal; el 1er. problema se solucionó en cierta medida en nuestro Código Agrario; el 2o. relativamente también en la Ley -- Federal del Trabajo, como ya veremos posteriormente en el desarrollo del presente trabajo; y el 3o. no ha encontrado oídos en nuestras Cámaras Legislativas, debido a que en la actualidad nuestras citadas Cámaras solo ratifican, lo que el Ejecutivo propone en lo concerniente a Iniciativas de Ley.

En la elaboración de éste humilde trabajo, hemos procurado despojarnos de toda ideología política, tratando de señalar claramente cuáles son esos problemas a que hemos aludido anteriormente y al mismo tiempo pugnar por una solución efectiva. Expresando nuestro parecer con la mejor intención posible, aún a riesgo de recibir críticas y reproches.

Esa ha sido pues nuestra idea fundamental, considerando que en esta forma contribuimos en la medida de nuestras posibilidades al mejoramiento de las Instituciones Jurídicas Mexicanas. Vaya encaminada a obtener el beneficio deseado para el Municipio y sus Trabajadores de esta tierra que tuvo la dicha de poseer el Primer Municipio en América.

El Autor.

CAPITULO I: ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS MUNICIPIOS.

a).- Los Trabajadores Municipales.

b).- Evolución Jurídica de los Trabajadores Municipales.

EL MUNICIPIO

CONCEPTO SOCIOLOGICO.-La naturaleza, compuesta en sus múltiples facetas por seres orgánicos e inorgánicos tan diversos, ha hecho que los hombres de ciencia piensen al hacer su estudio en una clasificación de todos ellos y ha habido diversidad de opiniones; pero todas ellas han coincidido en establecer tres reinos: EL MINERAL, EL VEGETAL Y EL ANIMAL.

El Reino Mineral compuesto por seres inorgánicos, seres sin ánima y sin espíritu y cuya situación en la naturaleza es estable, sólo la mano del hombre y en algunas ocasiones la naturaleza misma ha modificado sus formas, pero de una manera o de otra, no existe en ellos el menor rastro de vida.

En el Reino Vegetal existe determinado proceso biológico, que atraviesa por ciertas etapas; pues la planta, nace, crece, se reproduce y muere. Sin embargo, desde el primero hasta el último período de este proceso, permanece adherida al suelo, elemento indispensable para su subsistencia, carece de facultad de poder trasladarse de un lugar a otro por sí misma.

El tercer reino es el que nos interesa para nuestro estudio, ya que en él encontramos los seres que más semejanza tienen con el hombre, al que los sociólogos han considerado como un "Animal Racional" (1), ya que tanto ellos como nosotros atravesamos por las mismas etapas biológicas: Nacen, crecen, se reproducen y mueren; sólo que los animales, como los hombres, están dotados del poder de trasladarse de un lugar a otro, cosa que los distingue de los otros reinos; pero además,

1.-Aristóteles.-"La Política".-Pág. 23

el hombre, a diferencia de los animales, está dotado de la actividad pensante, la que obedece a una ley natural que es el egoísmo, llamada por algunos autores AUTO-AFIRMACION y por otros AFIRMACION DEL YO, que es una tendencia en todos los hombres a dominar, a dirigir, y ha hacer ostentación de sí frente a sus semejantes; pero lógico es pensar que esa autoafirmación de que están dotados todos los hombres, necesariamente tendría que chocar con la afirmación de los demás, es decir habría el choque de dos fuerzas positivas. Ahora cabría preguntar: ¿cuál sería el resultado de esas dos fuerzas positivas? El choque de esas dos fuerzas trajo como resultado que el individuo descubriera en sí sus propios deseos, sus propios impulsos.

Hasta aquí hemos estudiado someramente los seres que integran los tres reinos de la naturaleza, con las particularidades de cada uno de los seres que los componen y cabría una nueva pregunta: ¿qué relación tiene esto con el objeto de nuestro estudio sociológico acerca del Municipio? Antes de responder, recordaremos la frase de Polivio que decía: "Un tratadista que ignora la forma en que se originan los acontecimientos, es como el médico que no conoce las causas de las enfermedades que se propone curar" (2). Es por eso que lo que pretendemos es estudiar al individuo como tal, para después adentrarnos en sus relaciones con los demás de su misma especie.

De las etapas del proceso biológico, una es la que nos interesa: la etapa de la reproducción, ya que mediante ésta el individuo busca perpetuar la especie y es en ella donde

2.-Cit. por Moisés Ochoa Campos.-"La Reforma Municipal".Pág. 2

surgen los primeros lazos naturales entre progenitor y descendiente, y es en esta coexistencia donde se entrelazan los primeros vínculos de sangre entre padre e hijo, aunque se piensa que entre la madre y el hijo es donde surge la primera sociedad natural que eleva el impulso social. Pero la sociedad para el hombre, no es solamente vivir conjuntamente, no es permanecer estable a través de los siglos como las sociedades -- animales de las abejas, de los castores, etcétera; pues las relaciones entre los individuos son múltiples y muy complicadas, según el grupo y su desarrollo, y además debemos tomar en consideración el medio ambiente en que ese grupo se desarrolla; pues si bien es cierto que se ha sostenido que el medio físico no influye en el individuo creando nuevas cualidades, sí puede decirse que actúa en él cuando trata de adaptarse y sobre ponerse a la naturaleza, pues a medida que el hombre trata de vencer todos los obstáculos que esta le impone, crecen y se complican más estas relaciones, lo que va haciendo que el grupo vaya tomando cierta característica. Pero, si bien es cierto que el medio ambiente no actúa sobre el individuo creando nuevas cualidades, en el grupo social sí actúa, -- ya que todas estas asociaciones tratan siempre de encontrar el lugar que mejores condiciones le proporcione y así encontramos grupos distintos en las costas que en la altiplanicie, y observamos las luchas constantes por la posesión del territorio lo mismo en los grupos que viven de la caza como aquellos que se desplazan en busca de mejores pastos, aunque desalojando muchas veces a tribus ya establecidas para llegar hasta tierras propicias. Todas estas actividades hacen que el grupo se desplace y vaya adquiriendo cada vez características distintas.

Generalmente estos pueblos son pequeños y se encuentran unidos por lazos de parentesco; van relacionándose con otros, buscando después el matrimonio fuera del grupo, estableciéndose luego ligas entre grupos que hablan el mismo dialecto, y tienen el mismo ceremonial religioso; y se unen con fines de defensa común formando en una palabra lo que fuera para Wundt el alma colectiva "La combinación sistemática de las psiquis individuales en las formas lingüísticas, artísticas y religiosas del pensamiento humano"; (3) es así como se distingue primero la casa aislada, luego la granja, el caserío y finalmente la ciudad, y en cuanto a asociaciones de individuos: la familia, la tribu, el clan y finalmente el Municipio.

Como punto de partida, y ya entrando en la materia objeto de nuestro estudio, tomaremos el grupo social por excelencia, la familia; y en especial los grupos humanos asentados en las penínsulas griega e itálica, en los cuales la familia no se reducía a la pareja que vive bajo el mismo techo, juntamente con sus hijos, sino que fue una familia agrandada en la -- que la cohesión se mantenía por la idea de que eran descendientes de antepasados comunes, pero transcurrido cierto lapso, -- la familia fue sufriendo ciertas modificaciones internas, clara que todo esto sin perder su individualidad. Es así como -- de un conjunto de familias, o mejor dicho de la descomposición interna de la familia, surgió la tribu "Conjunto de familias nómadas que obedecen a un mismo jefe y todas tienen el mismo origen" (4). Después viene la asociación de varias tribus, -- unas veces asociación voluntaria, o como resultado de la superioridad de una tribu sobre otra. Muchas veces por la voluntad superior de un individuo surge la ciudad.

3.-German Heller.-"Teoría del Estado".Pág. 12 -1952

4.-Felipe López Rosado.-"Introducción a la Sociología".Pág.63

La ciudad primitiva fue un organismo que se bastó por sí mismo, tenía sus dioses propios, era una unidad, un mundo completo en sí misma, era la patria y el que no era de la ciudad era extranjero. Aristóteles en su libro "La Política" define la ciudad como "Un cuerpo compuesto por un número de ciudadanos que sea suficiente para proporcionar los medios para vivir feliz". (5)

DIVERSAS TEORIAS ACERCA DEL ORIGEN DE LAS DISTINTAS ASOCIACIONES HUMANAS.-Han sido numerosas y diversas las teorías que se han ocupado de encontrar el origen de las distintas asociaciones humanas. Entre las principales se encuentra la de Herbert Spencer, el cual consideraba a la sociedad como un organismo que funcionaba como tal, razón por la cual se le ha llamado Teoría Organista; establecía además que la sociedad, por su parte, estaba compuesta de otros organismos o sean los hombres y hace una comparación entre los organismos individuales y sociales, diciendo que ambos están compuestos de unidades que son células o individuos. Tienen un sistema circulatorio que son las vías de comunicación, un sistema óseo que son los puentes, caminos y ciudades y considera las crisis como enfermedades de la sociedad. (6)

Aristóteles por su parte ha sido el autor de otra teoría llamada naturalista, que tiene bastante semejanza con la anterior pues ambas consideran a la sociedad como una cosa ya hecha, y no como resultado de la voluntad de los hombres. Considera al hombre como un zoon politikón, es decir como un animal político, y decía que el hombre no sólo es naturalmente político sino esencialmente político y que sólo puede vivir -

5.-Cit.por Felipe López Rosado.-"Int. a la Sociología".Pág.64
6.-Cit.por Felipe López Rosado.-"Int. a la Sociología".Pág.58

en sociedad, pues de lo contrario sería un dios o una bestia. (7).

Otra teoría manifiesta que el hombre tiene un instinto social con tendencia a asociarse con los demás, pues considera que sólo así puede lograr la satisfacción de las necesidades lo cual no podría alcanzar aislado. (8).

Partiendo del "factor Instinto biológico con tendencia a la conservación de la especie" ha elaborado una teoría más — Rudolf Rucker y considera además que mucho influye la instauración de las religiones, pues con ellas el hombre comenzó a perder el temor que tenía por seres espirituales que él había creado con su propia imaginación, como eran el fetiche, el — ángel, el demonio, el alma, etcétera, y de los cuales el maestro Antonio Caso dice que cooperaron a la constitución de las sociedades estables; entonces Rucker encuentra el origen precisamente en el paso del fetichismo al totemismo, con la aparición de divinidades generalmente representadas por figuras animales y de las cuales el hombre piensa ser su descendiente. (9).

Juan Jacobo Rousseau, autor de la teoría contractualista, encuentra el origen de la sociedad en virtud de un pacto celebrado entre los hombres y considera que en un principio vivió aislado; pero a medida que pasaba el tiempo se iba dando cuenta de que existen necesidades que no puede vencer solo, como

7.—Moisés Ochoa Campos.—Ob. Cit. Pág. 26.

8.—Antonio Caso.—"Sociología". Pág. 135.

9.—Moisés Ochoa Campos.—Ob. Cit. Pág. 27.

la necesidad de defenderse de las otras especies animales y del medio físico; entonces decide asociarse con los demás hombres y celebran un pacto, así es como atribuye el origen de la sociedad nunca ha estado regida por más leyes que las que le otorgan sus propios miembros.

Después de haber enumerado en una forma somera las distintas teorías acerca del origen de la sociedad que consideramos más importantes, vamos a tratar de encontrar el momento en que surge el municipio a la vida política, para lo cual emplearemos una palabra muy relacionada con el concepto de sociedad y que es "comunidad" ya que toda sociedad implica asociación, unión, coexistencia y comunidad.

Dentro del término genérico sociedad, podemos considerar otro término específico: comunidad. El género "Sociedad", la especie "comunidad". La comunidad está caracterizada por un sistema de fines colectivos que se encuentran por encima de los fines individuales, que es lo que la distingue de la sociedad.

Así Gaston Richard consideraba: "la comunidad es una forma, una unidad; la sociedad una multitud, una diversidad. El individuo se sirve de la sociedad para realizar sus fines propios y satisfacer sus propias necesidades; la comunidad se sirve del individuo para realizar fines superiores a los individuales. El primer tipo de comunidad es la familia, que es la que nos interesa para nuestro estudio, pues aparece como un primer grupo natural dentro de los distintos tipos de agrupación social. Tiene como base vínculos naturales que forman dos subtipos de parentesco, fincados en la sangre y en el ma-

rimonio, y los locales fincados en el domicilio. Los vínculos de parentesco se dan además de en la familia, en el clan, la tribu y en las confederaciones de tribus". (10).

Hasta aquí podemos decir que se trata de un régimen de carácter premunicipal y que al agregarse a estos vínculos de la sangre o del matrimonio los del domicilio como resultado de los lazos de vecindad, aparece el segundo tipo de grupos naturales que son los locales y con ellos los lazos fundados en la propiedad, distribución de la tierra, el mercado, la ra ligión además de numerosas actividades de gran importancia para la comunidad como son: alimentación, vestido, morada, etcétera, es fácil comprender que de la tribu o clan, grupos de familias nómadas al establecerse en un sitio en el que habrá de permanecer para siempre es decir, al cambiar su carácter nómada por el de sedentario, automáticamente pasan a ser grupos naturales de vecindad, y por lo tanto unidos por los vínculos ya mencionados para estos tipos de grupos apareciendo ya el paso de la vida premunicipal a una etapa que ha sido designada con el nombre de MUNICIPIO PRIMITIVO y el cual tiene vida como tal, independientemente de que disfrute o no de un propio régimen local en lo político y en lo administrativo. Pero cuando este municipio tiende a instituirse para fines propios y específicos, adquiere el carácter de MUNICIPIO POLI TICO.

Es conveniente dejar asentado que es el municipio la ins titución político-social, más íntimamente relacionada con la vida del ciudadano, ya que, después de la asociación familiar que es la que está en íntima relación con el individuo, es la

asociación municipal la que adopta esa vinculación con los — ciudadanos; pues como establecía Jellinek "El Estado no procede inmediatamente de la unión de los individuos, sino que entre ellos hay sitio para formaciones peculiares que denominan asociaciones." (11).

DEFINICION.—Ahrens: "Comunidad natural de familias, según de grado de las sociedades que abarca todos los aspectos de — la vida humana. (12).

Herrera: "El Municipio es de formación espontánea, su — existencia social ha precedido a su reconocimiento jurídico. El se impone como una etapa necesaria de la evolución política, que conduce a la constitución de las nacionalidades. Esta necesidad persiste a través de los estados ultrateriores. El estado nacional no suprime el municipio, cuya situación y esfera de acción se mantiene y desenvuelve paralelamente a él". (13).

Adolfo Posada, tomando en consideración las relaciones — de vecindad define al municipio como: "El núcleo social de — vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad". (14)

Finalmente nos ocuparemos de la teoría de García Oviedo que resume de una manera completa las ideas apuntadas en este

11.—Cit. por Sergio Fco. de la Garza.—"El Municipio".Pág. 47.

12.—Ahrens.—"Derecho Natural". Pág. 507.

13.—Herrera.—"Tratado de Derecho Público Belga".Pág. 450-1918

14.—Adolfo Posada.—"El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna? Pág. 8.

capítulo relativo al concepto sociológico del municipio, diciendo: "De todos los organismos infra-estatales es el municipio el más interesado. Constituye una comunidad de personas - preferentemente de familias- situadas en un mismo territorio para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad y después enuncia los elementos del municipio diciendo que son tres. A).-El personal constituido por los habitantes agrupados corrientemente; B).-El territorial - formado por una parte del territorio nacional, territorio municipal que constituye un espacio jurisdiccional; C).-El de finalidad o teleológico, el municipio es una asociación de carácter local." (15).

Nuestra opinión es en el sentido de que esta definición es la más completa que se ha dado acerca del municipio, pues efectivamente, se trata de un conjunto de familias establecidas en un determinado territorio, lo cual ya observamos al dejar asentado en este capítulo que precisamente uno de los momentos en que el municipio comienza su evolución ha sido el paso de la tribu de su carácter nómada a sedentario, es decir, cuando ya se estableció en un determinado territorio; otro de los elementos de su definición "para la satisfacción de las - necesidades originadas por las relaciones de vecindad" ya dejamos asentado también, que a medida que los grupos sociales iban aumentando, paralelamente a ellos aumentaban sus necesidades y por lo tanto la necesidad de buscar nuevas relaciones de vecindad; pudieran faltarle a la definición ciertos conceptos políticos que no enumeraremos ya que serán objeto posterior de nuestro estudio.

EL MUNICIPIO EN LA HISTORIA

GRECIA

ROMA

Después de haber observado la forma mediante la cual el hombre comienza a buscar alianza con sus semejantes, así como las causas de esas relaciones; consideramos pertinente hacer un estudio acerca de la manera en que estaban organizados esos grupos sociales y la situación que guardaban entre sí, para lo cual hemos de remontarnos a las culturas antiguas, puesto que, como dice el tratadista Fabián Onzari "Es indudable que donde mejor se ha hecho sentir su acción es donde las instituciones políticas son más estables" (16). El municipio tiene su raíz por así decirlo en el origen de la convivencia social. Vecinos o familias que necesitan llenar en común algunos servicios, deben unirse y se unen para realizarlas.

Comenzaremos por referirnos a un país en donde si bien - posiblemente no se puede hablar de una organización municipal tal y como la conocemos, sí es importante desde el punto de vista del concepto que tenían de la ciudad, la cual era su mayor obsesión: Grecia.

GRECIA.-Las ciudades griegas al igual que todas las demás de su época habían sido construidas en lugares estratégicos y propios para la defensa; protegidas por enormes defensas naturales. El hombre guiado por su impulso social, se une para formar primero la familia, el clan y la ciudad.

16.-Fabián Onzari.-"Gobierno Municipal." Pág. 23 B.Aires -1941

Los vínculos que unían a la familia griega eran preponderantemente religiosos, ya que debían tener un altar y un fuego sagrado y de los cuales derivó la idea de domicilio, que por ser de carácter religioso resultaba inviolable. También de esta idea surgió el concepto de propiedad, sólo el primogénito podría heredar y si moría le sucedía el hermano que le seguía en edad, hasta llegar a los demás parientes varones, - pues las hijas por el hecho de casarse ingresaban a otra familia no podrían conservar el curso doméstico, quedaban sin disfrute de ese derecho.

Después la familia se constituyó en gens, que era una gran familia cuyos miembros llevaban el mismo nombre, tenían su culto propio y su sepulcro y todos tenían derechos especiales de sucesión y tutela y estaban sometidos a la misma autoridad del pater familia que era a la vez jefe y juez y ejercía la autoridad paternal, de marido y la que tenían un hombre sobre otra persona libre. El pater familia o jefe de la familia debía tener un patrimonio y ejercer sobre otros todas las autoridades que el título le confería, presidía las comidas que se hacían a veces con carácter religioso, y ponía castigos, - desempeñando en ocasiones funciones de legislador y en la veneración de sus dioses que tenía singular importancia fungía como sacerdote, admitiendo nuevos elementos al culto doméstico que era la forma de pertenecer a la familia griega.

Después de la propia organización de la gens surgieron nuevas necesidades debido a los mismos obstáculos que ella les imponía para las relaciones familiares, ya que no podían unir un hombre y mujer de la misma gens y fue necesario que se agru-

pasen familias dando por resultado la Fratria, la cual conser-
vó un dios común para todas las familias agrupadas y se nom-
bró un jefe que vendría a sustituir al pater familia y al cual
se dió el nombre de Fratriarca con todas las atribuciones de
aquel.

De la unión de varias fratrias surgió la tribu y de la -
confederación de varias tribus resultó la ciudad. Así como -
varias fratrias se habían unido en una tribu, pudieron asociar
se varias tribus a condición que respetasen el culto de cada
cual. "El día que se celebró esa alianza, la ciudad fue."(17)

En esta forma encontramos a la ciudad unida por los vín-
culos más poderosos que existían hasta el momento: la religión.

Consideramos suficiente hacer el estudio de la organiza-
ción de una de estas ciudades que se considera como la cuna -
de la cultura general, pues conociéndola ya podemos establecer
una idea acerca de las demás: Atenas.

Ciudad que lleva nombre de diosa triunfadora, cuna de ig-
niferos varones y centro de instituciones memorables, de cien-
cias y artes, de civilización esplendorosa y donde se encuen-
tra el tránsito de la monarquía a la aristocracia, de ésta a
la tiranía y por último la democracia; fue el refugio princi-
pal de poblaciones fugitivas, pues todas hallaron en ella aco-
gimiento y amparo, en tanto que aportaban sus elementos de -
cultura y nuevas experiencias de la vida, así como recursos y
modalidades en las costumbres y la prosperidad no tardó en --
llegar a todos los órdenes, pero esta prosperidad trajo con

go un cierto desequilibrio entre las clases sociales y así en contramos que la ciudad sólo estaba representada por los pater familias y los demás ciudadanos sólo ejercían el derecho de ciudad por medio de su pater respectivo, a esta categoría se conoce en Atenas con el nombre de eupatridas y tetas respectivamente.

Pero cada ciudad tenía un jefe supremo que era el rey y el cual hacía las veces de sacerdote, jefe militar y judicial, dicho puesto generalmente se le otorgaba al fundador de la ciudad y luego se sucedía por herencia, pero no obstante la existencia del rey que era el representante de los eupatridas, estos siguieron conservando el poder absoluto sobre la familia y sobre los clientes, lo cual constituía una verdadera oligarquía. Esto provocó naturalmente el descontento entre los reyes, los clientes y los pobres, ya que todo esto constituía una verdadera aristocracia, pues mientras los eupatridas vivían en la parte más alta de la ciudad "Acrópolis", la clase humilde se arremolinaba en las angostas calles de la parte baja — como dice M. C. Rollan — como avispero humano, en medio de las condiciones más tristes de higiene y salubridad. No eran practicados entonces, los servicios municipales organizados ni en la forma más rudimentaria, no habiendo pavimentos ni alumbrado público ni servicio sanitario, la basura se arrojaba a la calle, tal situación producía naturalmente calamidades públicas que diezaban sobre todo a los esclavos". (18).

El descontento se fue generalizando y las clases bajas solicitaban a gritos el establecimiento de leyes, pero escritas y promulgadas y las cuales estuvieron encomendadas al Ar-

conte, título que le había sido dado a los reyes por los eupatridas al vencerlos y a los cuales únicamente les habían dejado su carácter de sacerdotes. El primer arconte al que quedaron enmendadas esas leyes fue Dracón, hay que puntualizar acerca del uso jurídico de las mismas, las cuales resultaron extremadamente duras, pero terminaron con toda arbitrariedad y abuso, sin embargo mantuvieron el terror entre los de abajo ya que el más simple delito era castigado con la muerte; el mismo Dracón al preguntársele por qué castigaban la mayoría de los delitos con la muerte, contestaba: "Soy de parecer que aún los delitos más pequeños merecen castigos ejemplares: éste sin duda; más, para los mayores no he podido encontrar otro mayor". (19)

Llevaban ya muchos siglos gobernando los eupatridas cuando en medio del descontento general que prevalecía y que había dejado tintas en sangre las calles de Atenas, surgió la figura de uno de los siete sabios: Solón quien elaboró una constitución que vendría a dar solución al conflicto, pues en ella daba a todos los atenienses el derecho de ciudad, de formar parte de las asambleas del pueblo y de ocupar las magistraturas, dió también a todos el derecho de propiedad, suprimió los términos sagrados y estableció medidas para que la falta de pago no se trocara en servidumbre, es decir, la prohibición estricta de comprometer la persona como garantía de una deuda, conservó los órganos gubernamentales existentes, los arcontes y el areópago, pero agregó bajo novísima organización dos cuerpos más: la iglesia o asamblea constituida por los ciudadanos todos sin distinción de clases con la función de hacer las leyes y elegir los arcontes; y el consejo de los cuatrocientos

que debía realizar y preparar debidamente las leyes antes de que estas debieran ser aprobadas por la iglesia. Ciertamente es que el gran legislador ateniese disminuyó el poder político de los nobles, pero sólo de aquellos que poseían una cuantiosa fortuna. Solón procuró enaltecer el matrimonio reduciendo el lujo de la mujer, limitó los derechos paternos y aunque ensanchó el derecho de testar los bienes paternos sólo podían repartirse entre los hijos de ambos sexos, los esclavos fueron tratados con cierta consideración y los extranjeros recibidos en Atenas sólo pagaban doce dracmas al año, facilitándole los medios para adquirir la ciudadanía, favoreció la industria en general y ahorró el trabajo.

Tal era la situación en Atenas regida por la constitución, cuando surgió el peligro de que se establecieran nuevas jefaturas con la prevalecte situación social y en la cual la aristocracia de las riquezas tenía la supremacía, lo cual fue aprovechado por individuos que con pretexto de atacar a la aristocracia se hacían elegir por el pueblo descontento, es así como aparece la tiranía; el pueblo ateniense después de Solón elevó al poder varios tiranos para modificar la legislación y que les dieran tierras. Clítenes consumó la reforma de Solón, el pueblo no se repartía ya según su nacimiento, sino según su domicilio.

Cuando el pueblo griego logró su igualdad quiso gobernarse por sí mismo, la ciudad alcanzó todo su desarrollo y apareció el Municipio Urbano, aunque en una forma completamente rudimentaria. En Atenas el sufragio fue el soberano de la ciudad, el pueblo ya no se unía en las asambleas para discutir tal o cual concepto religioso, sino que los debates --

eran para observar que era lo que más interés público tenía, - que ley era justa o injusta, cuales eran las organizaciones - políticas más convenientes, etcétera; se establecieron nuevos magistrados que podían ser elegidos entre todas las clases sociales, se conservó la esclavitud, pues los ciudadanos atenien- ses la consideraban indispensable para poder desempeñar con a- cierto las funciones públicas que les eran encomendadas, ya - que entre los ciudadanos se encontraban los hombres más ricos.

Los extranjeros tuvieron ingreso en la ciudad no como -- ciudadanos, pero sí como hombres libres y pagaban un impuesto por el derecho de residencia. Los Ingresos en Atenas comprendían: Renta de los domicilios, impuestos a embarcaciones, a - los extranjeros y a los esclavos que se libertaban, impuestos que gravaban a los ciudadanos ricos; renta de los templos, de - recho de aduana, derecho de justicia y las entregas en plata efectuadas por los aliados a cambio de la obligación de equi- par buques para la flota común. Los Egresos eran por concepto de: Salarios para los servidores del estado, médicos de la -- ciudad, obras públicas, gastos de guerra y fiestas.

Títulos y magistrados que gobernaban Atenas desde los -- eupatridas hasta la democracia:

El Rey.- Que celebraba los sacrificios.

El Polemarca.- Juzgaba a los extranjeros y fue jefe del ejército

El Arconte.- Que velaba por la conservación de los cultos do- mesticos.

Los Termotetes,- Que en número de seis presidían los grandes - jurados.

Los Pritanos.- Que eran cincuenta individuos elegidos a perpe-

tuidad, para velar por la conservación del hogar público y para verificar las comidas sagradas.

DEMOCRACIA.

Diez Estrategas, encargados de los asuntos relacionados con la guerra y la política.

Diez Astinómicos que cuidaban de la policía.

Diez Agronómicos responsables de los mercados.

Quince Citofilaquios que vigilaban la venta del trigo.

Quince Metronómicos encargados de pesas y medidas.

Diez Custodios del tesoro.

Diez Receptores de Cuentas; y aparte once encargados de ejecutar las sentencias.(20)

Es digno de reconocer por nuestra parte el adelanto que presentan las ciudades griegas en cuanto a organización se refiere, pero debemos también reconocer que no obstante que presenta algunos de los elementos de la manifestación Municipal, no podemos considerarla como tal, pues no se encuentra perfectamente definido, ya que el estado es el que absorbe totalmente al individuo, que si bien él se dá sus leyes, éstas lo dominan y le dejan solo una pequeña esfera de libertad; que si hablamos de democracia la tendríamos que aceptar también en un radio de acción completamente pequeño, pues queda reducido únicamente a los ciudadanos, que si efectivamente perdían por un lado el impuesto que debían pagar al estado, lo recompensaban con su participación en el mismo por lo cual pasaba casi inadvertido para él; su educación estaba reglamentada para servir al estado que era lo que interesaba a los griegos, así como dice Adolfo Posada "cada ciudad descansaba en su auto-de

terminación en que cada ciudad griega no constituía por sí Municipalidades en el sentido estricto de la palabra. (21)

ROMA.- Fue ejemplo de todas las ciudades de su época, ya que su dominio fue tal que llegó a constituir un verdadero imperio, sin embargo en cuanto a su organización interna, tal y como nos la describe M. C. Rollan "siempre se distinguió por su desorden, la condición de sus calles y su terrible congestión y contaminación e insalubridad, fue una ciudad hecha sin ningún plan, con calles estrechas y muy mal pavimentadas. Todos los historiadores describen vívidamente el desorden en las calles de Roma y el torbellino de gente que constantemente se arremolinaban por aquellos estrechos lugares en donde se hacía todo en la calle, en las condiciones más anti-higiénicas de los carniceros, comerciantes por menor, limosneros, educadores de serbios, etcétera, todos constantemente se mezclaban en el arroyo en medio del polvo en una perenne barajada. Era tan grande el desorden que fue necesario suspender el tránsito de carruajes y carros durante el día." (22).

Por lo que respecta a su organización familiar, podía repetirse en Roma lo que se dijo de Grecia, es un conjunto de personas reunidas bajo la autoridad del pater familia que era a la vez jefe, sacerdote y juez que siendo el dueño podía disponer de ellas como mejor le conviniera, podía excluir del seno familiar a cualquiera de los miembros y podía igualmente hacer ingresar a otros por medio de la adopción. También en tor

21.-Adolfo Posada.-"Tratado de Derecho Político".Pág. 73

22.-M. C. Rollan.-Ob. Cit. Pág. 19.

no del pater familia se agrupaban no sólo la familia, sino - los criados y una categoría de personas conocidas con el nombre de clientes y entre todos formaban lo que se conoce con el nombre de gens: La gens se componía de dos clases PATRICIOS y CLIENTES, estos vivían bajo el patronato de aquellos. La institución del patronato constituyó naturalmente una barrera para la monarquía, pues el patricio y debía socorrer, proteger y asistir a su cliente, en tanto que éste asociando sus intereses a los de aquel quedaba obligado a seguirle así en la guerra como en las veleidades de la fortuna.

El pueblo romano estaba dividido en curias que agrupaban a cierto número de familias o gens que descendían o creían --descender de un antepasado común. Existía el senado formado por los señores ancianos de las más connotadas gens que tenían encomendado hacer la elaboración y preparación de las leyes - y el auxilio a las funciones gubernamentales de la monarquía.

Esta forma de gobierno, sin embargo no comprendió la monarquía absoluta, el rey, no era en el senado romano sino el jefe de una especie de república aristocrática, ya que la soberanía radicaba propiamente en los patricios que componían - las curias y de la unión de varias curias se constituía la asamblea popular (Comitia Curiata) haciendo las leyes y eligiendo los magistrados, ejercían el poder.

Existía en Roma otra categoría más de personas que por ser - la clase más pobre no pertenecía ni a los patricios, ni a -- los clientes, estos eran los plebeyos. "Eran, dice Croeset, la multitud confusa, desorganizada de los que quedaban fuera de los clanes patricios, antiguos habitantes de la tierra, -

nuevos inmigrantes de poblaciones vencidas y llevados por la fuerza al territorio romano, obreros, pequeños industriales, atraídos por la esperanza de lucro, a los que hay que añadir sin duda gran cantidad de ex-clientes de los patricios que tendían a separarse de la gens, para vivir con más independencia en una ciudad ya populosa". (23).

Los plebeyos, en general eran personalmente libres y gozaban del derecho de poseer bienes, aunque sin participación alguna en los del estado, pero no disfrutaban de derechos políticos, ni podían ingresar al cuerpo sacerdotal, ni enlazarse por medio del matrimonio con familia patricia.

Las dos masas del pueblo romano, patricios y plebeyos cuyo número de integrantes era más o menos el mismo, tenía suficientes motivos para desear una reforma. Los plebeyos comienzan a demandar su intervención en las funciones públicas, circunstancia que da lugar a sangrientas luchas entre las dos -- clases principales: Patricios y Plebeyos luchan y cubren gran parte de la historia de este pueblo de recia personalidad jurídica y política.

"El origen de los ayuntamientos, se debió a la lucha que surgió entre patricios y plebeyos de la antigua Roma". (24).

Tal y como era de esperarse, la plebe va adquiriendo mayor importancia política y va ocupando puestos de gran relieve en la vida política de Roma y vemos como el rey al ser de-

23.-Moisés Ochoa Campos.-Ob.Cit. Pág. 76

24.-M. Ortolán.- Cit. por Moisés Ochoa Campos.-Pág. 76.

rotado lo sustituye en sus funciones dos magistrados patri-
 cios elegidos por un año y con poderes iguales, fueron estos
 los cónsules, posteriormente vinieron los pretores, pero como
 empezaron a llegar a Roma extranjeros y fuera aumentando el -
 número de los plebeyos, para regular las relaciones entre és-
 tos y los ciudadanos fue necesario crear un pretor que recibió
 el nombre de "Pretor Peregrini", sin embargo pese a que los -
 plebeyos eran más numerosos, permanecían excluidos de las ma-
 gistraturas, lo cual los animó a buscar una solución para me-
 jorar la situación bastante triste que guardaban y fue cuando
 comenzaron a exigir que se les diera intervención y el senado
 se las dió, permitiendo la entrada de magistrados que fueron
 inviolables y que protegían los intereses de la plebe, estos
 se reunían en asambleas en donde deliberaban y votaban sus re-
 soluciones llamadas "plebicitas" que no tenían fuerza obliga-
 toria; más que para ellos mismos, como estos tribunos de la --
 plebe no cesaran en sus peticiones para que dieran entrada li-
 bre a las magistraturas, los senadores veían en ellos una ame-
 naza y tal vez la posibilidad de llegar a perder el consulado,
 entonces consideraron pertinente restarle algunas de las atri-
 buciones, las cuales fueron conferidas a censores, magistra-
 dos que cada cinco años debían hacer el censo o recuento de -
 la población. Estos altos funcionarios, ejercían sobre toda
 clase de ciudadanos la más estricta vigilancia y rayaban de -
 la lista de los senadores a todos los que consideraban indig-
 nos de pertenecer a ella, tenían por tanto la dirección de la
 moralidad pública.

Como pese a esta primera traba que habían puesto a la --
 plebe continuaban introduciéndose al senado, les restaron e--

tra de sus atribuciones que era la administración de justicia, confiándola a los pretores y puesto que podían ser cónsules y mandar el ejército no podían negárseles las demás funciones — que al poco tiempo llegaban también a desempeñar, hasta ocupar por fin la censura, la pretura y la edilidad curul, ya — que a éste quedaron encomendadas las funciones administrativas y de policía. Correspondíanle la vigilancia y reparación de los caminos públicos y de los puentes, la conservación de los puentes y de los anfiteatros, la policía de las subsistencias, la de la tranquilidad y el orden público, la dirección de los espectáculos, la limitación de los gastos en funerales, la ex pulsión de mujeres públicas y la policía religiosa y moral, — los edictos de los ediles fueron verdaderas ordenanzas municipales más o menos como ahora las entendemos.

A los pretores únicamente quedó encomendada la administración de justicia y corresponde en su primera época al pretor urbanus; de la unión de estos con los ediles surgió el municipio romano del siglo IV, A. C.

Otros funcionarios dignos de mención eran los cuestores encargados de la gestión del tesoro público y su administración.

Roma empezó a extender su imperio a las ciudades vecinas a base de conquistas lo cual ocasionó que viera surgir nuevos problemas los cuales eran necesario resolver para fortalecer su poderío, por lo cual casi nunca destruyó a las ciudades — conquistadas, sino que les dejaba toda clase de libertades — para que siguieran con sus costumbres, su religión, dejándoles de hecho su administración aunque no reconocida en dere-

cho, los habitantes de estos pueblos conquistados no eran absorbidos por sus conquistadores, pues aunque no se les daba categoría de ciudadanos de Roma, sí se les consideraba como extranjeros libres y en varias ocasiones llegaban a celebrar pactos con la capital para hacer un estudio detenido sobre la forma en que se les iba a tratar.

Existían dos categorías: Los súbditos *dediti* que renunciaban completamente a su gobierno municipal, a su religión, a su derecho privado, no tenían instituciones, leyes ni magistrados; y los aliados o *socii* que eran tratados mejor que los anteriores, pues estos conservaban su régimen municipal, estas ciudades recibían órdenes de Roma, obedecían a los *praesules* y pagaban impuestos, sus magistrados rendían cuentas al gobernador de la provincia, que recibían también la apelación contra sus jueces, a estas ciudades se les llamaba libres, -- aunque de hecho no existía tal libertad puesto que al quedar bajo la dominación romana en el momento de la conquista al -- suscribir el tratado se incertaba la frase "*Magestatem populi Romani comite conservato*" y que establecía la dependencia de la ciudad aliada con respecto de la ciudad dominadora y lo -- que traía como consecuencia que la dependencia la establecía siempre la ciudad más fuerte.

Sin embargo, entre todas las ciudades que conservaron -- su reorganización municipal (*Municipia*) se establecieron diferentes categorías, la *Municipia Foederata*, que tenía derecho a la ciudadanía romana y gozaba de autonomía administrativa. La *Municipia Cerita* que conservaba su organización local, sin la completa ciudadanía romana; y había además una tercera categoría que poseía en cierta forma la ciudadanía romana, pero que no se administraba por sí misma.

Por lo que respecta a estas provincias, Roma establecía en cada una de ellas un pre-cónsul y propretor a quien quedaban encomendadas las autoridades administrativas y judicial, - cada uno de ellos podía desempeñar su función en la forma que lo consideraban más pertinente sin que existiera quien les disputara el poder, ni atributos de la plebe que los detuvieran, ni vigilancia del senado. Sus decretos tenían fuerza de ley, ya que eran la única autoridad, esto trajo como consecuencia naturalmente la necesidad de crear un nuevo funcionario, - que se encargara de la defensa de la ciudad, elegido por el pueblo, entre sus funciones estaban la de defender a los particulares contra los pre-cónsules o gobernadores, así como, - de las demásías de la curia que en las provincias o villas municipales formaban una especie de nobleza, los miembros de la curia estaban encargados de recaudar los impuestos, pero como podían obrar arbitrariamente, el defensor debía evitarlo.

Los magistrados hacían las veces de alcaldes mayores en los municipios, órganos directivos de ellos eran los duonviro, que si eran cuatro llamábanse quatroviri, presidían las curias, la administración general de la ciudad y velaban por la fuerza y sinceridad electoral, enviaban también representantes cerca del gobierno central o a otras ciudades; levantaban tropa y ejercían cierta jurisdicción en lo civil y en lo criminal, atribuciones que posteriormente fueron perdiendo.

El triunfo de Roma se debió a su gran habilidad política, lo cual fue haciendo que cada una de las ciudades conquistadas por ella fueran poco a poco afirmando su libertad política y administrativa hasta constituirse en un pueblo con personalidad jurídica propia y en él hallaban refugio tanto las libertades de los individuos como las de la localidad.

3

EL MUNICIPIO EN LA EDAD MEDIA
ESPAÑA, LOS VISIGODOS, LOS ARABES

EL MUNICIPIO EN LA EDAD MEDIA.- ESPAÑA.- Hemos de afirmar que el esplendor del municipio tuvo lugar en España, a tal grado que es de tan o posiblemente mayor importancia que el Romano, ya que en este país surgió, a la decadencia del gran imperio.

Eran numerosos los pueblos que se desplazaban en diversos sentidos en toda Europa, acerca de su origen, no se han puesto de acuerdo los historiadores, pero para el objeto de nuestro estudio hay uno en el que debemos fijar nuestra atención por ser de especial interés para el mismo.

LOS VISIGODOS.- Pueblo que en su marcha se había enfrentado a los ejércitos romanos a los cuales había derrotado en la mayoría de las batallas obligándolos a firmar pactos en los cuales los Romanos concedían tierras a aquéllos, mientras éstos, se obligaban a cambio, a depender de ellos y a servirles; estos pactos no podían tener verdaderamente subsistencia. Más débiles los unos, cada día más desenfrenados los otros, a medida que se iba disipando el prestigio de la autoridad imperial, era absurdo suponer que se estizasen recíprocamente cumpliendo cada uno con la parte que se había impuesto, y surgió la lucha venciendo los Godos, que extendieron su dominación más allá del Danubio y fueron a instalarse a la Tracia después de haber triunfado el emperador Valente y en busca de mayor territorio se dirigieron hacia el sur con su rey Alarico y habiendo llegado hasta Grecia penetró al Peloponeso, subiendo hacia el norte trató de invadir Italia y se dirigió hacia Roma

después de haber derrotado al general que comandaba al ejército de Occidente, cuyo emperador para librarse de ellos se vió obligado a abandonarles el medio día de Grecia y España, fundando en esta última su capital, Tolosa.

Era España una de las colonias que figuraban de una manera prominente en el régimen implantado por el desaparecido imperio romano que se encontraba disfrutando de la autonomía que para administrar sus bienes había concedido a la metrópoli. - Fue Eurico el primer legislador de los Godos, las costumbres y tradiciones que sacaron de las selvas les habían bastado antes, ya en el derecho político, ya en el derecho civil y criminal. - Pero vivían diseminados en medio de la sociedad romana y comenzaron a sentir necesidades que no habían experimentado antes y palpaban además la importancia que tenían las leyes escritas. Cuando nació en ellos la propiedad, cuando se encontró constituido el Estado, cuando consideraron que la administración de justicia no era un acto arbitrario, entonces fue natural que comenzaron a tener leyes propias y que las escribiesen y promulgasen para su conocimiento y subsistencia.

Pero estas leyes rigieron para los Godos, mas no para los Españoles y los Galos, pues para éstos siguió vigente la legislación romana y no fue sino hasta el reinado de Recaredo cuando se logra la unidad no solo de creencias, de religiones, sino que también en la esfera legislativa la del derecho, y si bien es cierto que no se abolió del todo el derecho romano, vigente para los Galos y Españoles si se promulgó al menos una nueva edición de muchas leyes Godas y declaró y mandó que rigieran para ambas naciones indistintamente, así comenzaba en

su reinado la obra de extinción de los sistemas personales para sustituirlos por la unidad fecunda en que había que consistir y darse un paso más hacia la formación del Gran Código. Debe notarse en este momento cuales no serían ya los adelantos de la Legislación Goda, cuando podía subsistir a la romana y era aceptada por los pueblos que se regían antes por ésta última, tal había sido la marcha de la civilización en el Gobierno Godo desde que se fijaron definitivamente en las Galias y en España y echaron raíces en sus provincias no para saquearlas, sino para ver en ellas la patria de sus hijos. Eurico, - Leovigildo, Recaredo y Sisenato habían contribuido grandemente a esta obra y tomando de la ley imperial todo lo que era aplicable al estado del país, pusieron las bases para que Chindavinto derogara por último aquellas que habían servido de modelo, bastando ya la invitación para satisfacer las necesidades públicas.

Así, la extinción de las leyes personales, gran eminente adelanto en sí propio no traía consigo ni aún los perjuicios pasajeros y accidentales que habían sido de temer en otras circunstancias.

Los reyes que siguieron no podían ya dejar de ser legisladores, pues la civilización cada día tocaba en puntos en que era imposible que no se extendiera y perfeccionara el derecho. Ilustrado el pueblo Godo más cada día, confundido con el Español, aumentadas de continuo las necesidades comunes, era natural, era forzoso que la legislación hallase el complemento que hasta allí no había sido posible.

El estado políticamente amenazaba ruina; pero la ley civil era entonces cuando se perfeccionaba, Egica continuó la obra de sus antecesores y adelantándolos en su obra formó el código Godo tal y como ha llegado hasta nuestros días; solamente perdurable en aquella nación, página quizás la más completa de la historia del género humano en aquellos siglos que no son ya la antigüedad y no son todavía los tiempos modernos: -
LA EDAD MEDIA.

LOS ARABES.--A la gran invasión de los godos no tardó en suceder otra con una nueva religión que venía de la Arabia; -- fueron los musulmanos que huyendo de su país se propagaron -- por distintas partes de Europa llegando a la península Ibérica donde los visigodos mantenían su dominación, pero que desgarrados por las discordias civiles no pudieron resistir a -- los árabes que capitaneados por Tarik ganaron al rey Rodrigo la batalla de Guadalete apoderándose enseguida de las más importantes ciudades como Sevilla, Córdoba, Toledo, etcétera, -- fundando en ellas un nuevo imperio. Pero esta invasión de -- los árabes no destruyó las leyes godas, el fuero juzgo siguió siendo la ley fundamental, pero si este cuerpo de leyes tuvo que sufrir reformas antes de la invasión de los árabes, aún -- así no era suficiente para proteger el orden público y los de -- rechos de los ciudadanos, menos suficiente resultaba después de esa espantosa revolución en que la organización antigua ha -- bía desaparecido. Al renacer pues las leyes de los godos no podían conservar su vigor y mucho menos cuando la autoridad -- real que debía dar dirección, impulso y movimiento al cuerpo político carecía de la fuerza necesaria para que su acción -- fuera tan eficaz y provechosa como el bien público requería.

Paralelamente a la fuerza que el poder real había perdido, una nobleza feroz y altanera era a la vez el sostenimiento y la ruina del estado. Los reyes iban quedando en la más espantosa pobreza y tenían que valerse de los servicios de la clase noble concediéndole recompensas como tierras, que unas veces eran de la corona y otras de las conquistas al enemigo, en esta forma se iba robusteciendo la aristocracia y llegó a tal extremo que únicamente a las personas que se encontraban en una situación miserable eran exigidos tributos demasiado altos, esta situación como en todas las que hemos visto en los párrafos anteriores comenzaba a hacerse insostenible y vino lo que era de esperarse la revolución que se inició con paso lento, pero que debía ser de seguro resultado.

El sistema municipal, las hermandades y la admisión del principio popular en las cortes fueron los elementos que la realizaron. Pero esta revuelta no podían llevarla a cabo los reyes por sí solos, pues su fuerza se encontraba aún bastante debilitada y el enemigo era demasiado fuerte, tenían que buscar alianza y qué mejor que con el pueblo que deseaba sacudirse el yugo que lo oprimía. Vemos reunido en esta lucha el principio monárquico y democrático y encontramos al rey otorgando al pueblo cierta independencia, fueros y libertades y al pueblo viviendo en apoyo al rey y sosteniéndole. El objeto de los fueros era dar a determinadas poblaciones leyes políticas, militares, civiles y criminales, establecer en ellas municipalidades y asegurarles un gobierno a cuya sombra pudiera desarrollarse la riqueza pública y el bienestar de sus habitantes.

Líbre el estado a favor de los fueros municipales de la opresión en que gimiera pudo adoptar otros medios que le aseguraran y le ayudaran a completar el goce de los derechos que habían conquistado.

Las hermandades, ligas o cofradías sirvieron de ejemplo a los comerciantes, aunado a esto el incremento que habían tomado las artes y los oficios y se agruparon en gremios regidos por ordenanzas especiales y que agrupaban a personas que tenían el mismo medio de vida, las hermandades y cofradías llegaron a ser parte de la constitución política del estado.

El régimen Municipal.—Este incremento de la fuerza de las municipalidades hizo que poco a poco se fuera dando intervención en las asambleas generales que se celebraban y a las cuales se dió el nombre de Cortes, a los representantes de las villas y ciudades y en la corte de Benavente de 1202 aparece ya en forma indudable. De este modo, pudo el estado llamar a dar consejos al rey sobre los asuntos graves del estado, recordándole sus deberes, manifestándole los agravios que sufría y pedirle que oportunamente los remediasse.

Todos los derechos de los comuneros estaban consignados en sus cartas, documento que cada ciudad tiene para asegurar la vida del municipio y que son a manera de constituciones locales, estableciéndose en ellas sus derechos, así, por ejemplo que las comunas estuvieran presididas por magistrados que toman el nombre de jurado, regidores o consejales; las cartas o fueros contenían los derechos de las ciudades, pero como no son redactadas al mismo tiempo, iban aumentando considerablemente las disposiciones locales, hasta formar verdaderos códigos

gos, con normas de derecho civil, penal y procesal que formaban parte del "fuero Extenso" y en los llamados "fueros Breves" se encontraban privilegios como eran que la administración gozara de autonomía, fijándose sus relaciones con el estado. Al lado de estas cartas, se encuentran las "cartas pueblas" de población o fundación llamadas también encartamientos, y que se otorgaban a los que iban a poblar determinada región del territorio.

"En la época de Jaime I el conquistador, se compilaron los fueros y disposiciones que habíanse dictado en beneficio de los pueblos y se estableció; un sistema de ingresos que evitó la explotación tributaria que sufrían los Municipios. Esto hizo que los Municipios se agrupasen con el Rey contra los señores feudales. Durante el reinado de Pedro II en Aragón, Cataluña y Valencia se experimentaron graves complicaciones, debido a que el monarca no había confirmado los fueros de las ciudades viéndose éste, en la necesidad de convocar a cortes en Tarazona, las cuales le exigieron que confirmara los privilegios y libertades municipales, y ante su indecisión, le amenazaron con destituirlo, lo que le obligó a confirmar los fueros en las cortes de Zaragoza en 1283".

Esta época fue de guerras entre los reyes y los nobles y luchas de los Municipios con el rey por mantener los fueros. "Llegó a ser tan grande el poder de los consejos -dice Escudé Bartolí- que absorbía el poder real", Alfonso X el sabio hijo de Fernando III trató de limitar las facultades de dichos consejos Municipales, por medio de un código general que sustituyó los diversos fueros y que se llamó Código de las Siete Partidas. A pesar de que este Código trató de estrechar los la-

ses bastante débiles que unían a los diversos territorios del reino, reuniendo en un centro común tantas y tan diversas poblaciones que componían la corona de Castilla y de León no --
fue posible por entonces tantos y tan saludables objetos. Muchos pueblos se resistieron a admitir el nuevo código y como el Rey Alfonso carecía de la fuerza necesaria para sofocar --
esas exigencias aisladas, tuvo que resignarse a que solo rigiera como ley en los puntos en que no tenían tales fueros o no se oponían a su admisión. Las causas de esta resistencia son fáciles de explicar, las partidas eran copias de las leyes romanas muchas de sus disposiciones eran contrarias a lo que determinaban los fueros generales, provinciales y aún Municipales que estaban hechos conforme al carácter y los hábitos de los españoles y no podían aceptar leyes exóticas que --
vinieran a evolucionar su estado social. Aunado a esto el -- sistema federal que aunque diferenciado totalmente de toda Europa seguía teniendo preponderancia y generalmente se trataba de dependencias de señores absolutos que tenían sobre ellos --
todas las facultades, otros dependían también de la iglesia y monasterios enriquecidos y era tal el exceso que casi la regla general era de sucesión a esos magnates y la excepción el depender del rey legítimo y natural. Ante tal situación los reyes se consideraban impotentes para combatir males de tal --
preocupación y entonces tuvieron que emprender una campaña -- que aún cuando fuera un tanto lenta poco a poco iba reportando magníficos resultados y comenzaron por proteger municipalidades de la arbitrariedad de los señores y a concederles franquicias que desvirtuasen algunos de los derechos del señorío y fomentar la oposición y resistencia de los vasallos contra sus señores y así comenzaron a debilitarlos.

Los fueros municipales produjeron grandes bienes, pues a ellos se debe la importancia política y la consideración civil que consiguieron los que no pertenecieron a las antiguas clases privilegiadas, pero si es digno de reconocer el beneficio de estos fueros, también debemos tomar en consideración que - debido a ellos se introducía una gran desigualdad política y civil entre súbditos de un mismo estado que hacían a los intereses generales de peor condición que a los de la localidad, - que fomentaban la anarquía y destruían la unidad, pues cada - municipio era una especie de república casi independiente con sus leyes propias y sus magistrados especiales.

"Poco a poco comenzaron las rivalidades y luchas intestinas perturbando la vida de las provincias y en los ayuntamientos o en las juntas generales de vecinos donde se congregaban para las selecciones reinaba el más completo desorden, que unido a la directa intervención del soberano hace que el poder local desaparezca, quedando como única autoridad, la del príncipe, que arrasa con las libertades municipales, llevándose - consigo el espíritu foral y local y los gérmenes de toda libertad política, finalmente en los campos de Villalar son venidas para siempre las conquistas municipales." (25).

Por último fijaremos los caracteres específicos del municipio medieval, apuntando desde luego su particularidad y su diversidad; recordando que cada ciudad adquiere sus privilegios por separado, recibiendo su constitución particular, hecho que da origen a la diversidad de fueros o cartas; causas de tal variedad son por una parte, la semejanza de las con-

diciones territoriales locales; de otro la particularidad de -
ese movimiento que es de que cada conjunto de vecinos se bas-
te a sí y espontáneamente surge ante la presión del enemigo -
próximo, y finalmente, la falta de un poder unificador.

ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MEXICO

EPOCA PRE-CORTESIANA. EPOCA COLONIAL

EPOCA PRE-CORTESIANA.— Fustel de Coulanges dice de los griegos lo que podría aplicarse a Tenochtitlán: Esta religión propia a cada ciudad, ha debido de constituir la ciudad de una manera fortísima y casi inquebrantable, en efecto, es maravilloso que, a pesar de sus defectos y todas sus amenazas de ruina, haya durado tanto tiempo esa organización social. Así sucedió con la metrópoli indígena, que pudo sobreponerse a sus rivales, transformando, con su vitalidad asombrosa, el infortunio en grandeza hasta señorear en basta extensión y proyectarse como cabeza del país aun después de su propia destrucción acaecida en 1521.

Como ocurría con los griegos, los acontecimientos más importantes de la vida del hombre fueron los sucesivos ingresos en la organización social a que pertenecían. El antiguo mexicano era admitido en la ciudad al llegar a la mayoría de edad y a contar de ese día estaba ya iniciado en el culto público y se convertía en ciudadano, a la manera con los deberes y prerrogativas de los vecinos de los CALPULLIS. (26).

ORGANIZACION SOCIAL AZTECA.

Cuando Hernán Cortés pisó tierra de México se encontró con una organización comunal política y administrativa un tanto organizada; con ciertos visos de un régimen municipal embrionario, circunstancia esta última, que nos ha llevado des

contando que es la historia de nuestra propia tierra-, a considerar procedente su exposición en este trabajo.

"El llamado Imperio Azteca, no era sino una confederación de tribus, cuyos patrones típicamente americanos, todavía se hallaban presentes a fines del pasado siglo en ciertas tribus norteamericanas. Méxi_co, Texcoco y Tlacopan, no eran las ciudades capitales de tres reinos, sino, sencillamente, el asiento de tres tribus cuyos tecuhtlis no eran monarcas, sino, simplemente, jefes militares electos por un concejo de jefes. El llamado nuevo Imperio Maya con la confederación de las tribus asentadas en Uxmal, Chichén y Mayapán, se encontraba en idéntica situación como también lo estaba la Confederación del Valle de Puebla, formada por las gentes de Huexotzingo -- Tlaxcallán y Cholollán"

Y con esta narración debida a la pluma del historiador - Gonzalo Aguirre Beltrán podemos formarnos una idea dentro de lo superficial completa, de lo que Cortés encontró sin saberlo.

Debido a la semejanza de la composición orgánica de esos pueblos limitaremos su exposición tomando como parangón el -- "mal llamado" Imperio Asteca.

La organización social de nuestros gloriosos antepasados la encontramos constituida por una organización suprafamiliar muy conocida: la tribu, que era una liga de Calpullis; dicha tribu, unida con otras, dan forma a una confederación; estrechamente unidas por los lazos de un antepasado divino común y de costumbres, raza, lengua y tradiciones; pero celosamente independientes unas de las otras cuando se trata de solventar

los asuntos internos de sus respectivas jurisdicciones.

La embrionaria organización municipal azteca se manifiesta en el clan totémico, cuyo conjunto forma la tribu, y que - Ochoa Campos estima como clan "agrario", por sentar su base - en la explotación de la tierra.

Cada tribu tiene un jefe electo por un consejo de ancianos, en quien recae la jefatura militar, más que la administrativa.

El calpulli constituyó, sociológicamente, el foco de convivencia administrativa; la célula de organización y económicamente la base de la propiedad, del trabajo y en general de la producción", y con esta opinión a la que nos adherimos sin ambages-, entramos al conocimiento de esta comunidad o clan, el calpulli, que para nuestro estudio debe considerarse como un municipio rural agrícola integrado por numerosas familias.

Uniones de tribus, en la confederación, y uniones de familias, en el calpulli, eran gobernadas por consejos.

Los españoles hallaron una alianza de pueblos estructurada sobre sólidas bases, en los que florecía el comercio y se daba gran importancia a las conquistas bélicas.

EL REGIMEN MUNICIPAL AZTECA.

El gobierno del calpulli se encuentra depositado en determinados funcionarios electos por el Consejo de ancianos e "indios cabezas"; este último aparentemente conocido como "tlacotan" y compuestos por cuatro miembros.

Aquellos funcionarios eran:

10.- El "teachcauh", e pariente mayor; considerado por algunos historiadores como el más importante de los funcionarios municipales. Desempeña su cargo en forma vitalicia y tiene por misión la administración de los asuntos comunales. Relativamente hablando, es comparable este funcionario con el alcalde.

El teachcauh, administraba -al decir de Ochoa Campos-

- "a.- El régimen comunal agrario.
- b.- El trabajo de los miembros del calpulli.
- c.- El producto de sus tierras.
- d.- Cuidaba de la conservación del orden.
- e.- De que se impartiese justicia.
- f.- Del culto de sus dioses y antepasados".

Este magistrado forma parte del Consejo de la tribu y, como hemos visto además de las funciones administrativas más importantes, correspondiente también las religiosas, de policía y de justicia. Es, pues, alcalde, sacerdote guardián del orden y juez. Ello es bastante para percatarnos de su relevancia y del justificado cuidado que ponía el Consejo al designarlo caso en que seleccionaba a un anciano "el más honrado" sabio y hábil a su modo y viejo, el que mejor les parece para ello"

20.- La jefatura militar corresponde a otro funcionario: el "tecuhtli" o "tlacatecutli".

Es electo por el Consejo en atención a sus méritos militares pero su oficio no es vitalicio.

Le corresponde: dirigir y encabezar las incursiones bélicas; y cuidar de la preparación militar de los jóvenes en el "telpochcalli".

Fueron los dos funcionarios vistos los más importantes - del gobierno político, administrativo y militar del incipiente municipio azteca.

El indio, cuyas actividades primordiales radicaban en el cultivo de la tierra y sus campañas guerreras, se hallaba sujeto a la autoridad amplísima del teachcauh en el primer caso, y del tecuhtli en el segundo. Los errores en que han caído - los comeptaristas resultan explicables si recordamos que los conquistadores lucharon contra un pueblo aparentemente gobernado por un solo hombre, el tecuhtli, a quien atribuyeron mando regio y, por ende, supremo, convergiendo en él las más absolutas facultades en los órdenes militar, administrativo y de justicia; error un tanto más explicable si recordamos que Moctezuma y Cuauhtémoc fueron ambos tecuhtlis.

Por fortuna, recientes investigaciones realizadas por -- meticulosos investigadores han revelado: lo., que no había -- tal monarquía azteca. 2o., la importancia del Consejo y del teachcauh y 3o., la paulatina absorción de las facultades de este último por parte del tecuhtli.

Por lo demás, importa señalar que ambos magistrados se -- auxiliaban en el desempeño de sus funciones con otros funcionarios de rango secundario.

Ellos eran:

- 1o.- Los "tequitlatos", encargados de la dirección de los trabajos comunales;
- 2o.- Los "calpizques", recaudadores del tributo;
- 3o.- Los "tlayacauques", especie de cuadrilleros;
- 4o.- Los sacerdotes y médicos hechiceros;
- 5o.- Los "topiles", con funciones de gendarmería;
- 6o.- Los "tlacuilos", pintores de jeroglíficos que nos recuerda al escribano que traían los españoles, pues tenía por encargo llevar con su arte, la cuenta de los acontecimientos más destacados en la vida de calpulli.

Moisés Ochoa Campos escribe que era común del funcionario azteca: la duración vitalicia de sus cargos; la deposición de los mismos por el Concejo en casos graves, y, el carácter electivo de sus designaciones, recayendo éstas solo entre los indios cabezas, jefes de familia y ancianos de linaje, salvo el caso de los topiles, en quienes no se exige esa distinción.

Cabe apuntar que el Concejo tribal se hallaba compuesto por los parientes mayores y por los jefes militares de cada calpulli. Dicho Concejo designaba también a los funcionarios que gobiernan la tribu, siendo también dos sus principales: el tlatoani, gobernador de la tribu y semejante en sus funciones al teachcauh y el tlacatecuhtli o jefe militar de la tribu: este último "llegó a personificar el poder central", pues alcanzó tal importancia que opacó y usurpó la esfera de atribuciones del tlatoani; y ello -ha dicho Aguirre Beltrán-, "propició el error de los cronistas que lo consideraron como monarca."

De esta manera se desenvolvía la vida pública de los pueblos que habitaban el territorio de México en los principios del siglo XVI.

Réstanos, por último, hacer referencia a la división de clases existente en el seno del pueblo azteca.

La nobleza azteca, grupo hermético, formada por guerreros, sacerdotes y mercaderes, y la clase plebeya o estado llano, -compuesta por artesanos y labriegos.

El ingreso de la tribu y del calpulli se halla determinado por el producto de la tierra y el monto de los tributos recaudados a los pueblos sometidos.

Raza guerrera por excelencia, la azteca dominó a muchos pueblos del sur, comerció con todos valiéndose del cacao, que usó como moneda, y construyó así, a base de tesón y de su habilidad guerrera, el formidable imperio que a tan caro precio lograra destruir el conquistador.

Expuesta de esta manera la organización social, política y administrativa del pueblo azteca, procede formularnos la —pregunta de si puede estimarse al calpulli como un verdadero municipio rural agrícola.

Haciendo un estudio comparativo del régimen del calpulli azteca con el municipio romano, tenemos que, para Adolfo Posada —según ya vimos—, los caracteres de éste último son los siguientes: un territorium determinado, un pueblo que se resume en una asamblea general; una organización especializada en un cuerpo deliberante, y el culto de sus dioses.

Si estos caracteres bastaran para valorar a toda agrupación humana que los reúna como una municipalidad, entonces podríamos afirmar al menos, que el calpulli azteca fué un verdadero municipio con los elementos mencionados más o menos definidos. Y no creemos que la circunstancia de no hallarse bien caracterizado el tercer elemento de Posada, la asamblea general -tal vez el único dudoso-, autoricen para rechazar los resultados de la breve equiparación.

No obstante, aún cuando el citado jurista ibero pudiera estimar que sería suficiente la concurrencia de los elementos por él encontrados en el régimen romano para que se dé a la luz del Derecho el municipio, nosotros pensamos por nuestra parte que no se puede llegar a tal conclusión. El municipio requiere para su existencia, como veremos más adelante, no solo de elementos internos, sino también de externos, perteneciendo a éstos últimos la necesaria discriminación entre gobierno local y nacional.

¿Fué el calpulli azteca un Estado-Municipio o Estado-Ciudad, o puede desprenderse de su estudio la imprescindible separación entre gobierno central y local? La existencia de concejos locales y de uno tribal, así como de funcionarios designados por ellos nos autoriza a argüir que es advertible esa distinción, aún cuando se nos presente con una fase rudimentaria.

No implican nuestros razonamientos anteriores la afirmación absoluta y sin reservas de que los aztecas contaron con un verdadero régimen municipal. Por desgracia, todavía no se conoce bien su organización y con frecuencia nos estamos ente

rando de nuevos descubrimientos arqueológicos que dan base a nuevas teorías que traen más luz, pero también más confusión y disensiones, a la historia nuestra.

Desde otro aspecto, el gobierno local se manifiesta completamente subordinado al central, pero no hay seguridades de que el primero se produjo con autonomía, y hay muchas dudas de la participación cívica de los miembros de la comunidad. Por otra parte el carácter vitalicio de los funcionarios dá al traste con todo vestigio de democracia local.

Elementos unos que favorecen la corriente que se manifiesta en un régimen municipal, pero no pocos también, que niegan su existencia.

En nuestra opinión, en contra de algunos juristas, creemos que no existió un régimen municipal organizado pero sí — que hubo trasuntos importantes, que caracterizan a un régimen municipal en su vida embrionaria.

Fuera de lo anterior, no encontramos cosa que sea digna de mencionar en un trabajo de las proporciones de éste sobre instituciones a que más o menos lejanamente pueda atribuírsele algún carácter municipal en la época pre-cortesiana.

EPOCA COLONIAL.

El 16 de febrero de 1519, Hernán Cortés abandonó precipitadamente la isla de Cuba embarcando en el punto geográfico — conocido como Punta de San Antón con rumbo a la América Continental, al frente de una expedición organizada semanas antes bajo los auspicios de Don Diego de Velázquez. Este, a la sa-

són, Gobernador de la isla, habíase decidido a última hora a destituir a Cortés del mando, pero avisado éste de la contra-orden, sabedor de que estaba perdido si no obraba con premura, prefirió arriesgarse y ordenó el embarco.

El navío entró a la Bahía de Veracruz el jueves de la Última Cena, que fue un 21 de abril de 1519, y al siguiente día, Viernes Santo de la Cruz, pisó tierra la expedición bautizando el lugar con el nombre de la Villa Rica de la Vera Cruz.

De no haber sido por las discrepancias entre Diego de Velázquez y Cortés, posiblemente la fundación del primer Ayuntamiento en América Continental se hubiera pospuesto un tiempo. Pero el hábil conquistador, siempre lleno de recursos, ideó la fundación de la villa con objeto de darle un cuerpo municipal que le diese a sus actos la legalidad de que carecían hasta ese momento.

"Al pisar Hernán Cortés y sus atrevidos compañeros las ardientes playas veracruzanas abrían el prólogo de una nación, cuyos progenitores eran dos pueblos profundamente divididos — por la raza, por la religión, por las costumbres y que habitaban países tan apartados, que por primera vez iban a encontrarse después de tantos siglos de vivir enteramente ignorados sobre la tierra" (27)

"Al desembarcar Don Hernán Cortés en nuestras playas orientales y fundar la Villa Rica de la Vera Cruz, dió nacimiento al Primer Municipio Mexicano. En efecto para dar nacimiento a la maravillosa empresa que en esos momentos se iniciaba, ba-

se jurídica que requería ser de una gran solidez y al mismo tiempo de amplitud suficiente para hacer posible el desenvolvimiento de la actividad que la epopeya exigía, Cortés dá de mano los títulos que pudiera apoyar la discutible autoridad del gobernador de Cuba y se somete con todo formalismo jurídico a la autoridad del municipio recién creado, extendiéndose el testimonio público por mano del escribano real.

Acontecimiento de tal importancia tenía lugar el 22 de abril de 1519 (Viernes Santo) en un acto "que revela el espíritu jurídico que presidió en los actos de Cortés y sus compañeros en el descubrimiento de esta tierra. Como un acto de su prena democracia se realizó la fundación de la villa, respecto de la cual dice Bernal Díaz que: "Hicimos Alcaldes y regidores y fueron los primeros Alcaldes Alfonso Hernández Portocarrero e Francisco de Montejo...; y los regidores dejallos - he de escribía por que no hace al caso que nombre a algunos y diré como se puso una picota en la plaza y fuera una horca y señalamos como capitán para las entradas a Pedro de Alvarado y maestre de campo a Cristobal de Olid, alguacil mayor a Juan de Escalante y tesorero a Gonzalo Mejía y alguacil real a Ochoa - Vizcaino y a un Alfonso Romero". Precisamente de ese ayuntamiento recibió Cortés los cargos de Justicia Mayor y de Capitán General que lo autorizaban a emprender la arriesgada empresa de la conquista". (28)

28.-Teribio Esquivel Obregón.- "Historia del Derecho en México"
1938, Tomo II. Págs. 207 y 208.

"La institución de este primer municipio es para la historia de México de singular importancia, pues él será el primer patrón para el nuevo gobierno. Las instituciones municipales irán naciendo al paso de los españoles y formándose de igual modo, sin bajas fijas, con funciones determinadas, es mucho después cuando por medio de cédulas se procura su organización. No obstante su irregularidad y el distinto ambiente para realizarse, lograba su arraigo en esta tierra". (29)

Pero además de que comenzaba una etapa de gran importancia no solo en la historia de México, sino del mundo entero, -- no podemos dejar de reconocer que nacía también una era de -- sangre, precio que en ocasiones costaba el establecimiento de esta nueva organización ya que en tanto que el Español cometía una serie de atropellos en la propiedad y en la dignidad del hombre, tanto por la natural y patriótica resistencia de los Aztecas, primero que no se resignaron a entregar sin defensa sus bienes, su cultura, su organización y su religión y segundo por los continuos abusos que se cometieron después una vez comenzada la conquista para destruir esa cultura, organización y religión, implantada por la sangre y el terror.

Adelantando hacia la Capital Azteca, Cortés atiende desde el principio a reglamentar la política y administración de los municipios, una vez establecido quedó todo a su arbitrio, procediendo según las necesidades del momento, o deseo de caía autoridad, pero tuvo buen cuidado de someterlas y absorber las atribuciones.

"Siguiendo los lineamientos de la península la legislación municipal que estuvo vigente en la Nueva España lo fue - primeramente las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525 que tuvieron vigencia hasta la promulgación por Felipe II en 1573 - de las ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las Indias, las cuales prolongaron su vigencia hasta el año de 1776 fecha de las ordenanzas de intendencias.

Las Ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las Indias establecían y reglamentaban la forma y - comisiones bajo las cuales se debía llevar a cabo la fundación de la nueva ciudad, haciendo especial mención al respeto debido a la propiedad de los indios, la salubridad del hogar y recomendando como cosa muy importante que estuviera cerca de la tierra poblada por los indios para predicarles el evangelio"(30)

Las Ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las Indias establecían también, si la ciudad era metropolitana, que tenga un juez con título y nombre de adelantado, gobernador o alcalde mayor, corregidor o alcalde ordinario, que tenga la jurisdicción in solidum y juntamente con el corregidor tenga la administración de la República, tres oficiales de la real hacienda, doce regidores, dos fieles ejecutores, - dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un escribano de consejos, dos escribanos de longa, dos porteros"; y si era diocesana o sufragana "ocho regidores y los demás oficiales perpetuos"; y si se tratase de Villas o lugares "tenga alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano - del consejo y un público y un mayordomo".

Los funcionarios esenciales de la administración municipal eran los regidores que en las capitales como México llegaron a ser hasta ocho, pero en las pequeñas Villas solo llegaron a cuatro. Dentro de ellos eran elegidos anualmente los alcaldes ordinarios, por lo general dos y el alférez cuya función consistía en llevar la bandera municipal en los días de fiesta. El alcalde mayor o corregidor era característicamente el funcionario el funcionario del poder central. El procurador general, conocido después por síndico era hombre de habilidad reconocida, de categoría social y de influencias políticas, - que sabía defender los derechos de la ciudad y veía por el interés general, pero no podía ser nombrado, salvo casos especiales, sin previo permiso del rey o de la audiencia, otro cargo muy importante era el de escribano; los había de varias clases: De gobernación, de cámara, de cabildo, de minas, de números, - públicos y reales y eclesiásticos con diversas funciones cada uno.

Al fin se logra la mayor honestidad de los funcionarios como gobernadores, alcaldes mayores, corregidores, debían dar fianza y hacer inventario de sus bienes, al consejo de Indias para pagar lo que resultara de cargo en el juicio de residencia que se les hacía al entregar el empleo. Las funciones municipales eran judiciales y administrativas, pero fueron reduciéndose progresivamente a consecuencia de la centralización cuyos efectos fueron dejándose sentir también en las colonias. Entre las funciones administrativas se encontraban: el cuidado de las obras públicas que se decretaban, como las casas de cabildo, alhóndigas, puentes, caminos y otras, bajo la superintendencia de los regidores; el cuidado y vigilancia de los

mercados, ventas y mesones, siendo atribución especial del ejecutor la de vigilar las pesas y medidas, la policía y el orden de mercados y abastos; el cuidar del disfrute común por los vecinos, en diez leguas a la redonda, de los pastos y bosques, - aun de las tierras de señorías después de levantadas las cosechas, el corte de plantación de árboles, sacar al remate y cuidar que se adjudicaran al mejor postor los derechos de vender carne y pan; la formación de sus ordenanzas, que habían de ser mandadas al rey para su aprobación en el término de dos años, pero rigiendo entre tanto. Los puentes y caminos debían hacerse a costo de los que recibieran beneficios de ellos; y en donde residiera la audiencia tocaba al presidente disponer de las obras públicas". (11)

La ley 9 del título 28 dice: "Apartadamente son del común de cada Villa o ciudad las fuentes e plazas de hace las ferias e mercados e lugares do se juntan a consejos e los arroyales que son en las riberas de los ríos e los otros ejidos, e las carreteras e do corren de caballos, e los montes o dehesas, e todos los lugares semejantes de esos que son establecidos e otorgados precomunal de cada ciudad o villa o castillo o otro lugar".

Además de los comunes, los ayuntamientos tenían los propios que eran bienes urbanos o rústicos, administrados directamente por el ayuntamiento por él al mejor postor, destinándose su producto a los gastos municipales. Además existían los arbitrios que eran contribuciones derramadas o donaciones que hacía el rey, se aplicaban para cubrir el déficit cuando lo producido por los propios o los comunes no alcanzaba.

Completaban el régimen económico y financiero del municipio: El pósito. "El objeto de los pósitos fue prevenir los males ocasionados por las pérdidas de las cosechas o alguna otra calamidad pública en aquellos tiempos en que por la dificultad e inseguridad de las comunicaciones cada lugar había de abastecerse a sí mismo". Granos que se adquirían en la época de la abundancia para venderse después a mejor precio. Y las alhóndigas: "La alhóndiga era una bolsa de cereales controlada por los ayuntamientos, por ella pasaban todas las operaciones que hacían de esa especie castigándose con penas más o menos fuertes a los que aludían su intervención".(32). Dicha protección estaba garantizada en la propia función legislativa de los ayuntamientos, pues estos tenían capacidad para darse sus propias ordenanzas que debían apearse a las reales y ser examinadas por la audiencia y aprobadas por el consejo de Indias para su cabal cumplimiento.

España procuró por todos los medios la asimilación y protección de los naturales; en la enseñanza quiso inculcarles los sentimientos católicos cristianos -base de nuestra civilización- a través de las manifestaciones más comprensibles para el grado de cultura de los nativos: Música, representaciones, festividades religiosas, etcétera, en el Trabajo trató de que los naturales adquirieran su hábito, creándoles el interés por sus productos, fomentándolos junto con la idea de ahorro; en vezes aún usando la coacción, y como los indios se dejaban llevar por su natural indolencia, por las ordenanzas de intendentes, se estableció un subdelegado que cuidaba de que los indígenas labraran diez brazas de tierra; en la propiedad impidiendo que los ayuntamientos de indios enajenaran sus bienes y que

usaran del caudal de las cajas de comunidad, restringiendo su uso solo al producto de los mismos; en el trazo de raza a raza, prohibiendo a los Españoles mestizos y mulatos residieran en los pueblos de indios; para evitar que abusaran de los naturales.

Fue esta forma de organización lo que permitió que, por espacio de tres siglos, los naturales vivieran en paz, progresando en lo material y en lo espiritual, adquiriendo hábitos de trabajo, de vida cívica y al destruir estas instituciones, el indio por una regresión atávica, volvió a vivir sus tendencias de indolencia y servilismo.

El largo período de la colonia comprende de los años 1521 -caída de la Capital del imperio azteca- a los años 1821 -consumación de la independencia- en él, la organización municipal va afirmándose en las nuevas tierras, como un sistema de gobierno que, con el tiempo, habría de sufrir la influencia del elemento mestizo, tomando poco a poco una configuración propia.

Citaremos para terminar con esta etapa del Municipio en México, algunos de sus rasgos distintivos:

1).- Esta Institución surgió en nuestro suelo en circunstancias anómalas y se sirvieron de él, como de un instrumento para satisfacer intereses particulares; degenerando al mismo tiempo que la colonia avanzaba, por el comercio que se hizo de los cargos públicos.

2).- El Municipio Mexicano es la denominación de una división territorial administrativa, mas no corresponde a una -

entidad política como sucede con el español, pues los ayuntamientos fueron cuerpos de simple administración y policía local sin función política permanente, ya que siempre estuvieron vigilados por las autoridades superiores, no dejándoles ninguna libertad.

3).- Nuestros Municipios gozaron de fueros o privilegios como el hispano, no tuvieron cartas que les sirvieran a manera de constitución, pues se regían por lineamientos generales que les eran impuestos. Y por último diremos, que en el pueblo mexicano el llamado "Espíritu Municipal" no surge espontáneo sino que va formándose a través del tiempo.

asuntos nacionales o administrar y resistir el embate de los años de lucha que vinieron inmediatamente después de 1810".

"La Constitución española de Cádiz de 1812, vino a modificar la organización del imperio español afectando entre -- otras instituciones al municipio. A este respecto se refiere a tres clases de funcionarios municipales: Alcaldes, regidores y procuradores síndicos cuyo número estatuye es proporcional al número de habitantes de la localidad hasta la cifra de seis alcaldes, veinticuatro regidores y cinco procuradores síndicos en la comunas que tuvieran más de veinticuatro mil habitantes. La elección se realizaba en forma indirecta, pues los vecinos nombraban a electores que a su vez designaban a los funcionarios del municipio, por la mayoría absoluta, renovándose los alcaldes cada año, los regidores -- por mitad cada año también, así como, los procuradores donde había dos o más, y si solo hubiere uno se renovaba anualmente también. Los ayuntamientos, como generalmente sucede en las organizaciones de cepa liberal quedaron sujetos a una estricta vigilancia de los jefes políticos, los que, inclusive en los lugares en que radicaron presidían el cuerpo edilicio. El artículo 321 señala una serie de encargos a los ayuntamientos sobre cuestiones de policía, de salubridad y de seguridad, administración e inversión de caudales de propios y arbitrios, impuestos, cuidado de los establecimientos de beneficencia, realización de obras públicas, formación de ordenanzas del -- pueblo sujetas a la aprobación de la diputación provincial y cuidado de las escuelas de primeras letras".(35)

"En lo que toca a la Constitución Gáditana, a pesar de su efímera vigencia en las dos ocasiones en que se aplicó, --

34.-M.C.Rollan.--"El Desastre Municipal en México". Pág. 89.
35.- Oscar Méndez Cervantes.--"La Restauración Municipal en México". 1942. Pág. 77.

fue en sus consecuencias originales un poderoso impulso renovador.

Tres meses tan sólo permaneció en vigor en México, pero le bastaron para hacer resurgir a la Institución Municipal, - dando nuevamente entrada en ella al pueblo.

En síntesis reinstauró:

- 1.-El sistema de elección popular.
- 2.-La no reelección de los funcionarios municipales, y
- 3.-Su renovación cada año.

Introdujo innovaciones fundamentales:

1.-La de la integración de ayuntamientos por un número - de regidores en proporción al número de habitantes, abandonándose, por tanto, la antigua relación entre el número de éstos y la categoría del poblado.

2.-La de declarar el desempeño de los cargos consejiles como obligación ciudadana.

Pero a la vez la Constitución de Cádiz sentó precedentes negativos, que se recrudecieron en nuestro medio al transcurso de los años:

1.-Con el régimen de centralización a que quedaron sometidos los ayuntamientos a través de los jefes políticos.

2.-La pérdida de la autonomía municipal en materia fundamental: la de su hacienda". (36)

Ante esta situación, el movimiento de independencia se encontró con un doble problema difícil de resolver, primero, encontrar gente capacitada para gobernar, y segundo, la adap-

tación de la gente al nuevo gobierno; consecuencia de ello -- fue, el ir y venir de gobiernos y gobernantes, de corrientes políticas y filosóficas y el aprovechamiento de muchos propios y extraños de la incierta situación.

"En las leyes de Indias existía la prohibición de reuniones populares de españoles, indios, mulatos, negros u otras -- personas para formar cabildos o ayuntamientos, cofradías e -- cualquier clase de junta, ni aún para fines espirituales, sin que previamente se concediera licencia real, pero aun cuando se contara con ella, debería estar en las juntas un ministro nombrado por el Virrey, presidente o gobernador y el prelado donde dicha junta se celebrara". (37)

Contrastando con esta disposición que establece la elección popular, suprimiendo los ayuntamientos de regidores perpetuos con facilidades para renunciar o vender sus cargos, -- los alcaldes y cierto número de regidores nombrados por el -- propio ayuntamiento, pasaba así el municipio de una vida restringida a otra totalmente opuesta, encontrándose de pronto -- los individuos con derechos que antes les habían sido vedados, pero desconociendo de manera absoluta las responsabilidades -- que estas medidas traían consigo. Esta ley fue absorbida por el soberano español, pero fue el modelo para la primera constitución mexicana: La Constitución de Apatzingán.

Tanto la Constitución de Apatzingán de 1814 como el plan de la Constitución política de la nación mexicana proyectada por el diputado por Guatemala Dn. José del Valle con la colaboración de Fray Servando Teresa de Mier y Dn. Lorenzo de Zavala sólo tocaban de paso el problema Municipal, más que la --

primera este último que según decir, "Es el esfuerzo constituyente menos alejado de la realidad de cuantos se han emprendido en México". Establecía que los ciudadanos elegirían los miembros del Ayuntamiento, siendo los oficiales en número -- proporcional a los habitantes de la población, desde un alcalde, dos regidores y un síndico, en las de menos de mil -- almas, hasta cuatro alcaldes catorce regidores y dos síndicos en las de más de sesenta mil. Los Ayuntamientos debían proporcionar a los Congresos provinciales para su aprobación ó reforma los arbitrios necesarios para satisfacer los gastos públicos, ésta por no llegar siquiera a discutirse nunca estuvo en vigor.

Así transcurre el tiempo y se desarrollan en el país actos importantes entre ellos el Plan de Iguala, los tratados de Córdoba, en 1822 comienza a sesionar el primer constituyente cuya labor es propiamente legislativa, pero el municipio continúa, establece y no sufre modificación alguna, ni aún en el acta constitutiva ni en la constitución de 1824 se hace -- mención alguna del Municipio.

Sin embargo no obstante que en la Constitución Política de 1824 no se hace mención alguna al Municipio, en algunas -- entidades federativas sí se legislaba en esta materia, haremos de referirnos a algunas de ellas:

O A X A C A

El Decreto de 25 de enero de 1825 del Estado de Oaxaca, establecía las condiciones necesarias para el establecimiento de Ayuntamientos y Repúblicas en los pueblos:

10.-"Los pueblos que en su comarca tengan tres mil almas y no pasen de cinco mil, tendrán un Ayuntamiento, que se compondrá de dos alcaldes, cinco regidores y un síndico procurador".

Y así sucesivamente, en forma proporcional al número de habitantes hasta llegar a diez mil era el número de regidores que tenía cada pueblo, aunque es digno de hacer notar que además en aquellas entidades en que la población era menor de tres mil habitantes, también podían tener su Ayuntamiento, tomando en consideración como lo establecía el Artículo 5o. del mencionado Decreto, "Los que no tengan tres mil almas, pero que en virtud de su ilustración e industria pretendan tener su ayuntamiento, lo representará así al gobernador del Estado, quien instruyendo el correspondiente expediente, lo pasará al Congreso para que delibere. La ilustración de los pueblos se estimará principalmente por el número de vecinos que sepan leer y escribir".

Por lo que respecta a la forma de elección de los Ayuntamientos, el capítulo III del mismo Decreto dice:

Art. 10.-"Todos los años, el domingo 10. de Diciembre, previa convocatoria, que hará con anterioridad de ocho días la primera autoridad local y bajo su presidencia, se reunirán en la casa consistorial los vecinos de cada pueblo que estén en el ejercicio de sus derechos de ciudadanos para elegir a pluralidad de votos los electores.

Art. 20.-El número de electores será triple al de los regidores que correspondían a cada pueblo.

Art. 30.-El segundo domingo de diciembre nombrarán los electores a pluralidad de votos, el alcalde o alcaldes, los regidores y el síndico, donde lo hubiere, para que entren a ejercer su cargo el 1o. de enero del año siguiente.

Art. 70.-Los actuales alcaldes, regidores y síndicos podrán ser reelegidos por esta primera vez para los mismos u otros empleos municipales, sin el intervalo que previene la constitución". (39)

El Decreto de 13 de marzo de 1825, establecía el gobierno económico de los pueblos del Estado y cumplimentaba el Art. 172 de la Constitución Política para el Estado de Oaxaca, que establecía: "Se formarán instrucciones por el Congreso para el ejercicio de las atribuciones de los ayuntamientos, repúblicas y alcaldes de los pueblos".

"Tal Decreto establecía como obligaciones de los ayuntamientos, el establecimiento de escuelas para primeras letras, en donde se debía enseñar a los niños a leer, escribir, contar, catecismo de la doctrina cristiana y el catecismo político; cuidaban de la conducta normal de los maestros para que no se diera mal ejemplo a los discípulos, disponía que los maestros fueran dotados completamente de los fondos del común, destinando una porción de los terrenos del común, suficientes para que puestos en arrendamientos, produjeran una renta competente para tal efecto, de la renta que se asigne al maestro y de los fondos que deban salir se dará cuenta al gobernador del departamento.

Debían cuidar de la limpieza de las calles, mercados, --

plazas públicas y en particular del aseo de las cárceles, ve-
laban por la calidad de toda clase de alimentos, la conserva-
ción de las fuentes públicas, de la abundancia del agua y en
caso de alguna enfermedad, auxiliar al pueblo por medio de fa-
cultativos y medicamentos.

Era obligación, además, recaudar, administrar e inver-
tir los productos de los propios y arbitrios aprobados, y de
todos los fondos del común con arreglo de las leyes y regla-
mentos vigentes, nombrando depositario de los caudales, bajo
la responsabilidad de los que lo nombran, se llevaban regis-
tro de ciudadanos de cada pueblo.

Cuidaban los ayuntamientos además, de los hospitales y -
demás establecimientos de beneficencia que se mantenían de --
los fondos del común con arreglo de las leyes y reglamentos -
vigentes, teniendo además que dictar medidas de buen gobierno,
evitando los vicios, holganza y juegos prohibidos, etc."(40)

De especial interés para nuestro estudio es la existen-
cia de los llamados gobernadores de departamentos, que presi-
dían los ayuntamientos, pero que carecían de voto, y que se -
encargaban de la inspección y vigilancia de los empleados de
la hacienda pública e imponían multas a los inspectores de --
las provincias.

V E R A C R U Z

Por lo que al Estado de Veracruz se refiere, en el año -
de 1824 entre tanto el soberano Congreso Constituyente decre-
taba el acta constitutiva de la federación, daba los siguien-
tes decretos:

El 9 de mayo de 1824, Art.4o.-"Residirá el poder ejecutivo en una persona con la denominación de gobernador del Estado entre tanto se nombra éste, desempeñará sus funciones el jefe político".

Y una vez que quedó legitimamente constituido el congreso y en aptitud de ejercer sus funciones, surgieron un gran número de decretos, entre los que nos interesan por afectar a los municipios eran el de: 11 de mayo de 1824 que establecía que "Los Ayuntamientos y demás corporaciones civiles continuarán funcionando como hasta aquí con sujeción a las leyes vigentes".

El bando de Policía y buen gobierno de 30 de mayo de --- 1824 que establecía la obligación de los alcaldes de rendir diariamente un informe sobre tranquilidad y seguridad de sus respectivas poblaciones el cierre de todas las tiendas a las nueve de la noche so pena de multa, prohibición de juegos en las calles públicas".

"De suma importancia para nuestro estudio es el decreto de 12 de julio de 1824 y que el Congreso había dirigido al C. General de Brigada Miguel Barragán y que dice: No. 13.-El -- Congreso constituyente del Estado libre de Veracruz, decreta:

1o.-Todos los Ayuntamientos cumplirán con lo prevenido en la constitución española en la parte que habla de sus atribuciones, arrojándose a la instrucción del 23 de junio de -- 1813.

2o.-Los Ayuntamientos que carezcan de esta institución,

la solicitarán de México o Puebla donde se reimprimieron suficientes ejemplares.

30.-Formarán las ordenanzas municipales que manda la --- constitución en la octava de sus atribuciones; pero si por -- falta de conocimiento en el asunto, algún ayuntamiento no puga de formarlas, ocurrirá al de la cabecera del partido.

40.-El Ayuntamiento cabecera del partido formará las ordenanzas que señala el artículo anterior, para los Ayuntamientos de los pueblos que las pidan; y si fuere tal necesidad -- que se presente de que sea en el idioma respectivo al pueblo a que se le dieran, lo verificarán en el término de tres meses.

50.-Todos los Ayuntamientos del Estado, mandarán en dicho término al Congreso sus ordenanzas para su aprobación.

60.-En el término de un mes del recibo de este decreto, darán al Congreso noticias de sus escuelas, cárceles y demás casas de beneficencia, a sus fundaciones y rentas.

70.-En el mismo término remitirán las cuentas justificadas de sus propios y arbitrios; y de los que carezcan de éstos, propondrán al Congreso, para su aprobación, las pensiones pendientes que estimen oportunas.

80.-Para hacer efectiva la responsabilidad de los Alcaldes y Ayuntamientos, el Congreso se encarga de dictar una ley que arregle el modo de abrir los juicios de residencia".

En cuanto a la administración de justicia también habrá decretos con el fin de que esta fuera pronta y cumplida; lo

alcaldes conocían de las demandas civiles cuya cuantía era -- menor de 100 pesos y en lo criminal sobre injurias y faltas -- leves.

El alcalde primero cabecera del partido, apenas tomaba -- posesión de su cargo, abría un juicio de residencia de los al-- caldes que habían estado en funciones el año anterior en todo el partido, para recibir las quejas que pudieran existir en -- contra de algunos de ellos".

Para la elección de diputados al Congreso del Estado, -- también los municipios tomaban una participación importantísi ma, ya que de las tres juntas que se celebraban, las primarias correspondían a los Ayuntamientos que los componían de los re sidentes en la jurisdicción del Ayuntamiento y que tenían de-- recho a votar, establecían también los requisitos que debía -- llenar todo ciudadano para tener derecho a votar; entre ellos, ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, ser mayor de -- 21 años o casado, tener una propiedad raíz con valor de 100 -- pesos o en su defecto ejercer un empleo, profesión o indus-- tria útil, por cada mil personas, se nombraba un elector y si aún restase una fracción de más de quinientas personas, se -- nombraba otro elector.

Existía también un decreto sobre creación de Ayuntamien-- tos y se establecía que habría en las cabeceras de cada can-- tón, cualquiera que fuera el número de población, de los pue-- blos del estado cuyo número de habitantes fuera mayor de dos mil almas y en aquellos pueblos del Estado en los que previo informe del Jefe de Departamento y de cantón, sea necesario;

establecía dicho decreto además, que ningún Ayuntamiento tendrá menos de un alcalde, cuatro regidores y un síndico; ni más de cuatro alcaldes, doce regidores y dos síndicos.

La elección se había por medio de juntas electorales, en las cuales sólo podían ser electores los que podrían ser regidores; los alcaldes se nombraban cada año y los regidores ó síndicos, donde hubiera dos, por mitad, saliendo el primer año los últimamente nombrados, nadie podía excusarse de servir en esos cargos y salvo caso de reelección inmediata lo que indica que era posible la reelección.

La ley sobre organización, policía y gobierno interior del Estado, dividía el territorio en departamentos y cantones; los jefes de Departamentos se encargaban de vigilar la tranquilidad pública, la seguridad de las personas y de los bienes y el buen orden, cuidaba que los Ayuntamientos cumplieran con las obligaciones que les imponían las leyes, velaban por que se erigieran escuelas, en el ramo de hacienda, velaban por la buena inversión de los fondos municipales, examinaban las cuentas de ingresos y egresos, proponían al gobierno los arbitrios que creían convenientes para obras nuevas y reparación de las antiguas, imponían multas a los individuos de los Ayuntamientos o Jefes de Cantón que les desobedecían o dejaban de cumplir con sus deberes, presidían las juntas secundarias electorales, presidían los cabildos de los ayuntamientos de sus capitales y sólo tenían voto en caso de empate.

A los Ayuntamientos estaba encomendado el cuidado de las escuelas, cárceles, hospitales y demás establecimientos de beneficencia y corrección, la inversión y administración de los

fondos de propios y arbitrios; los caudales los depositaban en una persona segura a juicio del Ayuntamiento, debían cuidar de la limpieza de las calles, mercados, plazas públicas, sobre la buena calidad de los alimentos, caminos carreteras, la existencia a extramuros de cementerios, etc.

ESTADO DE MEXICO

La primera Constitución política para el Estado de México promulgada el 14 de febrero de 1827, establecía en el capítulo I de la segunda parte:

"Gobierno Político y Administración de los pueblos.-Autoridades por quienes se ha de desempeñar.

Art. 159.-En todos los pueblos que por sí o por su comarca tuviere cuatro mil o más habitantes, habrá Ayuntamiento.

Art. 160.-Los habrá también en las cabeceras de los Partidos aunque no cuente(n) con cuatro mil habitantes, y en los demás lugares en que el Congreso juzgare conveniente establecerlo por aproximarse al número expresado el de sus habitantes, o por otras justas causas.

Art. 161.-El Ayuntamiento se compondrá de alcalde o alcaldes, de síndico o síndicos, y de regidores nombrados por elección de vecinos de la municipalidad, mediante electores.

Art. 165.-Los Alcaldes de los Ayuntamientos se renovarán en su totalidad anualmente.

Art. 166.-Los regidores y síndicos donde hubiere dos, se

renovarán por mitad, saliendo en cada año los más antiguos.

Art. 167.-Nadie podrá excusarse de estos cargos sino en los casos de reelección inmediata, o de causa justa a juicio del prefecto respectivo.

Art. 170.-Las obligaciones de los Ayuntamientos son:

Primera.-Cuidar de la policía de salubridad y comodidad de su municipalidad respectiva.

Segunda.-Acordar las medidas de buen Gobierno para asegurar las personas y bienes de sus habitantes.

Tercera.-Auxiliar y proteger las que se dirijan a la colocación y a generalizar la enseñanza de primeras letras y la instrucción pública.

Cuarta.-Renovar los obstáculos que se opongan a los progresos de la Industria, Agricultura y Comercio.

Quinta.-Conservar las obras públicas de utilidad común, de recreo y ornato.

Sexta.-Administrar cuidadosamente los fondos municipales, e invertirlos conforme sus facultades.

Séptima.-Dar cuenta anualmente al prefecto del Distrito de su monto y distribución.

Octava.-Auxiliar a los alcaldes en orden a la ejecución de las leyes, reglamentos de policía y acuerdos del mismo Ayuntamiento.

Art. 229.-Habrá a lo menos en cada municipalidad una escuela de primeras letras, en que se ense ar  a leer y escribir; las cuatro reglas de aritmética, el catecismo religioso y político".

M I C H O A C A N

Antes de mencionar la primera Constitución Política para el Estado de Michoacán, enunciaremos algunos decretos en los cuales los constituyentes se ocupaban en cierto aspecto de los ayuntamientos, así por ejemplo, el Decreto de 8 de abril de 1824, establecí "Los Ayuntamientos y demás corporaciones y Autoridades civiles y militares, continuarán en funciones - conforme a las leyes".

El Decreto de 29 de noviembre de 1824, establecí "que - no se procediera a la renovación de los ayuntamientos hasta - que no se diera la nueva Ley constitucional para su establecimiento".

El de 24 de enero de 1825 establecí:

Art. 1.-Habrá ayuntamientos compuestos de alcaldes, regidores y síndicos, a cuyo cargo estará el gobierno y régimen interior de los pueblos.

Art. 2.-Se establecerán en los pueblos que por sí o con su comarca consten lo menos de cuatro mil almas.

Art. 3.-Los pueblos que no tuvieran el número prefijado por el artículo anterior, se unirán entre sí para completarlo

y formar su Ayuntamiento.

Art. 4.-Los Ayuntamientos que se formasen por la reunión de los pueblos de que habla el artículo anterior, se situará en el lugar que se calificare más conveniente a juicio del -- prefecto.

Art. 5.-Los pueblos que no tengan el número señalado --- por esta ley, y por su localidad no pueden reunirse a otros - para completarlo, se agregarán al Ayuntamiento más inmediato del mismo partido.

Art. 6.-En los pueblos en que no haya, se nombrarán por la junta electoral del Ayuntamiento a que pertenezcan, un te- niente con facultad de alcalde constitucional, que al mismo - tiempo será encargado de ejecutar las órdenes del sub-prefec- to, y otros que hagan sus veces en toda falta de aquél.

Art. 7.-En las cabeceras de partido, sea cual fuere su - población, deberá haber Ayuntamiento.

Después establecía el Reglamento para el establecimiento y organización de los ayuntamientos.

Art. 1.-En las municipalidades que por sí o su comarca - tuvieren hasta cinco mil almas, el Ayuntamiento se compondrá de dos alcaldes, cinco regidores y un procurador síndico.

Art. 2.-En las que pasen de cinco mil, el Ayuntamiento se compondrá de dos alcaldes, ocho regidores y dos procurado- res.

Art. 3.-En la Capital del Estado, el Ayuntamiento se --

compondrá de cuatro alcaldes, dos regidores y dos procuradores"

En cuanto al modo de elegir, renovar y obligaciones de los ayuntamientos, habrá de repetirse lo que ya se ha dicho de los otros Estados.

Todos estos decretos en cuanto a materia municipal se refieren, fueron transcritos íntegramente en la primera Constitución Política para el Estado de Michoacán y además debemos de hacer notar la existencia de los prefectos y sub-prefectos que al igual que en todos los Estados era la autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y los Ayuntamientos.

Por el articulado de las constituciones y decretos que dejamos expuestos, excepción hecha de algunas variantes, tienen el mismo espíritu y la misma letra y llegan a la conclusión de que los Ayuntamientos eran autoridades meramente administrativas y que servían para hacer cumplir las disposiciones o leyes emanadas o dictadas por las autoridades superiores.

Reconocían tres clases de funciones municipales: alcaldes, regidores y procuradores síndicos, cuyo número se estatuye en proporción al número de habitantes de la localidad. La elección se realizaba en forma indirecta, pues los vecinos nombraban a electores que a su vez designaban a los funcionarios del municipio por mayoría absoluta; renovábanse los alcaldes cada año, los regidores por mitad cada año también, así como los síndicos procuradores donde hubiera dos o más y si sólo hubiera uno se renovaba también; se permitía la reelección y todos los cargos eran obligatorios.

Los Ayuntamientos estaban sujetos a una estricta vigilancia de los jefes políticos, que eran nombrados, suspendidos o removidos por el gobernador, su autoridad era tan que según lo establece la Constitución del Estado de México en su artículo 19, el prefecto suspende en sus funciones hasta por dos meses, dando cuenta al gobierno con el expediente:

Primero.--"A los subprefectos".

Segundo.--"A los ayuntamientos".

Tercero.--"A los alcaldes, regidores y síndicos".

Cuarto.--"A los municipales".

Quinto.--"Al secretario, tesorero y demás empleados Municipales".

Sexto.--"A los auxiliares".

Estaba encomendado a los Ayuntamientos las cuestiones de policía, de salubridad y seguridad, administración e inversión de caudales de propios y arbitrios, impuestos, cuidado de los establecimientos de beneficencia, realización de obras públicas, formación de ordenanzas del pueblo sujetas a la aprobación del Congreso local y cuidaban las escuelas de primeras letras.

En las siete leyes constitucionales de carácter centralista de 1836 encontramos disposiciones sobre esta materia, - en la ley sexta que trata de la división del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos; decía "Consagró

como constitucionales los Ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiesen en todas las Capitales de Departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a cuatro mil habitantes y en los pueblos de más de ocho mil. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales y por los gobernadores, sin exceder respectivamente de seis, doce y dos. Los ramos a cargo de los ayuntamientos fueron, la policía, de salubridad y comodidad, las cárceles, los hospitales y casas de beneficencia que no fueran de fundación particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas con los fondos del común, los puentes, calzadas y caminos y la recaudación e inversión de los propios y arbitrios. Los alcaldes ejercían las funciones de jueces conciliadores, conocían de los juicios verbales, dictaban las providencias urgentes en materia civil, practicaban las primeras diligencias en materia penal y cuidaban de la tranquilidad y el orden, con sujeción en esto a los sub-prefectos y autoridades superiores. Los cargos municipales conservaron su carácter de consejiles y los alcaldes, el derecho de presidir los cabildos".

Textualmente las leyes constitucionales de 1836 establecían en materia municipal:

Art. 22.-Habrá Ayuntamientos en las Capitales de los Departamentos, en los lugares en los que había en 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil habitantes y en los pueblos que tengan ocho mil, en los que no haya esa población habrá jueces de paz, encargados también de la policía en el número que designen las juntas departamentales con los gobernadores respectivos.

Art. 23.-Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglara una ley dictada el 20 de marzo de 1837 -el número de alcaldes, regidores y síndicos se fijará - por las juntas departamentales respectivas de acuerdo con el gobernador sin que puedan exceder los primeros de seis, los segundos de doce y los terceros de dos.

Art. 25.-Estará a cargo de los Ayuntamientos, la policía de salubridad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y -- casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza, que se pagan con los fondos del común, de la recaudación, e inversión de los propios y -- arbitrios y promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercia y auxiliar a los alcaldes en la conserva-- ción de la tranquilidad y orden públicos en su vecindario y - todo con absoluta sujeción a las leyes y sus reglamentos.

Art. 26.-Estará a cargo de los alcaldes, ejercer en sus pueblos el oficio de conciliador, determinar en los juicios - verbales, dictar en los juicios contenciosos las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir a los jueces de prime-- ra instancia, instruir en el caso, las diligencias de las cau-- sas criminales, practicar las que les encarguen los tribuna-- les o jueces respectivos y velar sobre la tranquilidad y or-- den público, con sujeción a los subprefectos y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

Art. 30.-Los cargos de subprefecto, alcaldes y jueces de paz encargados de la policía, regidores y síndicos, son conse-- jiles, no podrán renunciarse sin causa legal aprobada por el gobernador o en caso de reelección.

"Los Ayuntamientos son reglamentados por la ley de 20 de marzo de 1837 precisando sus funciones, aunque dependiendo directamente de los gobernadores de los Departamentos, por medio de los prefectos y subprefectos. Se dispuso que la renovación de los alcaldes fuera cada año, y la de los regidores cada dos años, se le confió la policía en general, quedando las de seguridad y orden como función propia de los alcaldes, ocupándose los regidores de las demás ramas.

Para atender a las necesidades de la localidad se permitió a los Ayuntamientos, quedar como agentes administrativos, al mismo tiempo que podrían cuidar de la disposición de los fondos bajo la vigilancia del superior. Estas medidas tenían por objeto llevar hasta los lugares más apartados del centro, la acción gubernamental, aunque esta organización centralizada no tuvo tiempo de desarrollarse, ni se conservan claros recuerdos de su funcionamiento, sin embargo, es digna de tomarse en cuenta, pues aquel movimiento constituyó uno de los más serios esfuerzos para establecer una verdadera organización municipal.

En las ordenanzas de 1840 se encuentran recopiladas en forma clara, las atribuciones de las municipalidades que expedidas por las juntas, eran dadas a conocer por medios de bandos de los cuales el primero es de fecha 12 de mayo del año citado y el último de 19 de agosto de 1841. Pero la situación de los Ayuntamientos se veía turbada constantemente por los cambios de gobierno, y por consiguiente, de tendencias que forzosamente se reflejaban en el local, por otra parte, los gobernantes de esa época, tenían fija su atención en otros problemas y apenas si se ocupaban de los consejos municipales.

De hecho los Ayuntamientos siguieron representando un papel bien humilde en toda esta época de conflagración nacional, siendo sólo digno de notarse el papel patriótico desempeñado por el Ayuntamiento de la ciudad de México en 1847, época de la invasión americana, pues entonces las autoridades municipales de la capital se distinguieron por sus esfuerzos para defender a los ciudadanos de los agresores".

"La agitación política continuaba en todo el país, acentuada con la guerra que con el país del norte sostenía. Derrocado Santa Anna por el general Paredes, éste pide desde luego la reunión de un constituyente, que no llega a trabajar, pero que propone el restablecimiento de la constitución federalista de 1824 en tanto se expide otra, adicionando tan solo disposiciones de acuerdo con la época que se conoce con el nombre de "Actas de Reforma" de 18 de mayo de 1847, que tampoco se ocupa de los asuntos municipales, como tampoco lo había hecho la constitución que volvía a regir".

"Después de la guerra con los Estados Unidos del Norte, el general Herrera cuidó de reorganizar la República, así como de la situación municipal, es en esta época cuando se dictan leyes sobre los fondos municipales, las cuales dieron las primeras bases fundamentales a este respecto, aunque no diferían mucho de las que hasta entonces se habían practicado. Debe tenerse en cuenta que tampoco ahora se les han hecho grandes modificaciones, por lo cual es importante especificarlas: Los ingresos municipales se fijaron en las ramas siguientes: Venta de licores intoxicantes (pulque, cantinas, casas, salones, etcétera), juegos (billares, juegos de cartas) y canales. El objeto de estas disposiciones concretas para los arbitrios

municipales, fue el que de esta manera se obtuviera el dinero que hasta entonces había entrado y se acostumbraba cobrar por alcabalas, pero es de notarse que a pesar que se dispuso que estas se suprimieran nunca se llevó a cabo tal orden sino hasta cincuenta años después, en 1896. Por esta época fueron suprimidos los alcaldes municipales quedando solo los alcaldes de cuartel para practicar las primeras diligencias en los juicios penales, quedando entonces en el Ayuntamiento de la ciudad de México, dieciséis regidores y dos síndicos."(41)

Nuevamente Santa Anna vuelve al poder y por tanto los asuntos municipales vuelven al camino trazado por él, haciéndolo depender directamente de los gobernadores, quedando en sus manos la vida económica y política de los Ayuntamientos, dejándoles funciones de mera inspección en tanto que las condiciones del país permitieran que fueran popularmente electos y encargados de todos sus asuntos. En este período de gobierno, el consejo de la Capital se redujo a un presidente, doce regidores y un síndico nombrados todos por el gobernador de distrito, estando estrictamente prohibido que se mezclaran en los asuntos políticos nacionales. Para completar sus disposiciones se deroga el plan de arbitrios de 1848 y en su lugar se establecen impuestos sobre perros, ventanas, puertas, etc., de más está decir que los servicios municipales eran del todo deficientes y que la situación de las comunas era desesperante.

Pronto surge otro movimiento -la Revolución de Ayutla- -proclámándose en un plan de desconocimiento de Santa Anna, se convoca a la reunión de un congreso constituyente que debería reunirse conforme a las bases del 41. Algunas reformas sufre

este plan, pero no se introdujo ninguna novedad y en cuanto a las cuestiones municipales, el Ayuntamiento nombrado para --- 1856, constaba de un presidente, quince regidores y dos síndicos. Al triunfo de la Revolución, se instala el séptimo Congreso Constituyente el 18 de febrero de 1856 y dictó el "Estatuto orgánico provisional de la República Mexicana", en tanto se promulga la constitución de 5 de febrero de 1857. En dicho estatuto los ayuntamientos no son mencionados. Las leyes de desamortización de 1856, afectaron grandemente la vida económica de los Municipios viéndose en la necesidad de deshacerse de los bienes raíces que no se dedicaban en forma directa a los servicios públicos y los privó también de una gran parte de sus terrenos, así como de algunos de sus edificios y - aún de las partes de los Palacios Municipales o casas de cabildos que tenían arrendadas y sobre todo, fueron objeto de denuncias y adjudicaciones, perdiendo de esta manera numerosos y extensos terrenos que eran necesarios para el ensanchamiento de las poblaciones y que más tarde se han visto obligadas a readquirir a precios superiores a los que ellos recibieron para alinear sus calles." (42)

La Constitución de 1857 solo hace referencia a los Municipios en su Art. 31 fracción II en donde se establecía la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos del -- Municipio; el Art. 36 fracción I que establece la obligación del ciudadano inscribirse en el padrón de su municipalidad y en su Art. 72 fracción VI que alude a la elección popular de las autoridades municipales del distrito y territorios; como se verá por este último artículo la Constitución de 1857 sólo se ocupó del Municipio en el Distrito Federal y en los Te-

riterios para establecer la forma de elección popular de las autoridades municipales y en sus artículos 40 y 41 reserva a los estados el derecho de organizar su régimen interior.

No obstante que la Constitución de 1857 se ocupaba de — los Municipios en una forma sumamente relativa, en los estados se continuaban legislando en esta materia y organizando — su régimen interior de acuerdo con las facultades que dicha — Constitución les otorgaba en sus artículos 40 y 41; para formarnos una idea de cual era la situación de las municipalidades en los estados transcribiremos algunas de ellas:

Constitución Política del Estado de Oaxaca de 15 de septiembre de 1857.—Sección II.—Del gobierno y administración interior del Estado.—Art. 65.—"El territorio del Estado se divide en Distritos y Municipios en cada Distrito habrá un jefe político y en cada Municipio un Ayuntamiento".

Art. 67.—Cada Ayuntamiento será elegido directamente por los vecinos del Municipio, se compondrá de un número de miembros que no baje de cinco, y se renovará cada año por mitad. La ley determinará su organización.

Art. 68.—Los Ayuntamientos tienen facultades y obligaciones siguientes:

- I.—Ejecutar las leyes y las órdenes que reciban del Gobierno.
- II.—Acordar toda obra de utilidad pública local, y los arbitrios o fondos necesarios.
- III.—Cobrar los impuestos municipales que acuerde, invirtién-

dolos en el objeto a que sean destinados.

IV.-Administrar los bienes comunales y las casas de beneficencia y de instrucción primaria.

V.- Cuidar de la policía en todos sus ramos, dictando los reglamentos convenientes.

VI.- Cuidar de los otros objetos de administración general y local que les designen las leyes, sin tomar parte jamás en los asuntos políticos.

VII.-Cuidar de la tranquilidad, del orden y buenas costumbres.

Art. 70.-Los arbitrios que acuerden los Ayuntamientos deben ser generales y proporcionados, y en ningún caso podrán decretar peages, derecho de consumo, alcabalar o cualquier otro impuesto indirecto que grave el comercio". (43)

Ley orgánica electoral del Estado de Oaxaca de 5 de noviembre de 1857.

Art. 35.-La elección de diputados es indirecta en primer grado.

Art. 47.-La elección de Gobernador del Estado es directa.

Art. 62.-La elección de Municipios es directa.

Art. 74.-La elección de alcaldes es directa.

Ley orgánica para el Gobierno y administración interior.

Capítulo primero.-De los Jefes Políticos.

43.-Juan Nepomuceno Cerqueda.-Colección de Leyes y Decretos del Estado Libre de Oaxaca. 1861. Pág. 321.

Art. 1o.-El Jefe Supremo del Gobierno y administración interior, es el gobernador del Estado; Ejerce sus funciones por medio de los jefes políticos de distrito, a quienes comunica las leyes y sus órdenes en los términos prevenidos en la Constitución.

Art. 2o.-En cada distrito habrá un jefe político nombrado libremente por el gobierno.

Art. 4o.-Los jefes políticos durarán dos años en su empleo y podrán ser reelectos.

Art. 5o.-Los jefes políticos son la autoridad superior del distrito presiden a las otras autoridades en los actos públicos, y son el conducto de comunicación con el gobierno del Estado para los negocios oficiales.

Art. 8o.-Este artículo establece las facultades y obligaciones de los jefes políticos entre otras; publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes y órdenes que se les comuniquen, cuidar de la tranquilidad pública y de la seguridad de las personas y bienes, vigilar sobre el cumplimiento y observancia de las leyes, comunicar las que reciban a los Ayuntamientos, dar los informes que se les pidan, informar al gobierno, etcétera.

Capítulo Segundo.-De los presidentes de los Ayuntamientos.

Art. 1o.-En cada Municipio se nombrará popularmente en el mismo día en que se nombren los Ayuntamientos, un individuo que pertenezca al cuerpo para que sea su presidente.

Art. 14.-Los presidentes de los Municipios que no son cabeceras del distrito son la primera autoridad política de los respectivos lugares.

Corresponde a los presidentes de los Ayuntamientos:

Primero.-Recibir del Jefe Político, publicar y hacer cumplir las leyes y decretos en el Municipio.

Segundo.-Presidir el Ayuntamiento.

Tercero.-Cuidar de la seguridad pública en el lugar.

Cuarto.-Dar al Jefe Político las noticias e informes que les pidieren.

Quinto.-Promulgar y hacer cumplir los acuerdos y reglamentos municipales que dicte el Ayuntamiento en la órbita de sus facultades.

Sexto.-Imponer multas.

Séptimo.-Ejercer la sobre vigilancia que le encomienden las respectivas ordenanzas sobre los fondos del municipio.

Octavo.-Cuidar de la ejecución de las obras de necesidad, comodidad u ornato que acuerde el Ayuntamiento.

Noveno.-Cumplir las órdenes que reciban del jefe político.

Décimo.-Ejercer las demás facultades que las leyes les encomienden.

Capítulo Tercero.-De los Ayuntamientos.

Art. 15.-Todo pueblo que tenga 500 habitantes, tendrá Ayuntamiento.

Art. 16.-Los Ayuntamientos se compondrán de un presidente, regidores, y de uno o mas síndicos procuradores, según lo dispongan las respectivas ordenanzas municipales.

Art. 19.-Las elecciones de Ayuntamiento se verificarán - el primer domingo de diciembre de cada año y en los términos prevenidos por la ley electoral; renovándose por mitad los regidores. El presidente se renovará todos los años, pudiendo ser reelecto, en cuyo caso es libre para aceptar o no la reelección.

Art. 21.-Los encargos municipales no son renunciables, - sino por causa grave justificada.

Art. 25.-Los Ayuntamientos celebrarán sus sesiones en los días y con las formalidades que dispongan sus respectivas ordenanzas municipales.

Los jefes políticos no concurrirán en sus deliberaciones, ni intervendrán en los cabildos, más que en el caso único de alteración grave del orden público; pero darán cuenta al gobierno del estado de las infracciones de ley que aquellos cometan para que se dicten las providencias convenientes.

Art. 26.-Tanto las ordenanzas municipales, como las reformas o modificaciones que reciban, necesitan para tener fuerza obligatoria de la aprobación del gobierno del Estado.

Art. 29.-Los Ayuntamientos formarán precisamente cada --

año en los meses de noviembre o diciembre el presupuesto de los gastos que deben erogarse en el año siguiente. Del presupuesto se sacarán dos copias que, sin perjuicio de ejecutarlo, se pasará al gobierno para que remita una a la contaduría de glosa, conservándose la otra en la sección respectiva de la secretaría del despacho.

Art. 30.-Ningún gasto podrá hacerse que no esté comprendido en el presupuesto. Cuando la necesidad exija una erogación extraordinaria, podrá acordarse por dos tercios de los votos de los regidores que estén en el cabildo, dándose el aviso respectivo al gobierno del Estado.

Art. 31.-Todos los Ayuntamientos nombrarán, bajo la responsabilidad de los regidores, un tesorero que administre, recaude y distribuya los fondos municipales.

Art. 32.-Todos los Ayuntamientos deberán remitir su cuenta del año anterior al gobierno del Estado.

Art. 33.-Los Ayuntamientos podrán imponer contribuciones en los términos fijados en la Constitución del Estado, acordando la manera de recaudarlas.

Art. 34.-El Gobierno del Estado podrá suspender los efectos de toda contribución acordada por los Ayuntamientos, siempre que uno o muchos vecinos del municipio representen contra la injusticia, desproporción o inconveniencia del impuesto.

El Gobierno en todo caso, ya sea que use o no de esta facultad, dará cuenta al Congreso del Estado con el expediente que forme para que con vista de lo que exponga el propio Ayun

tamiento y los quejosos, revise dicha contribución y determine sobre su subsistencia.

Art. 35.-Los Ayuntamientos tienen las facultades y obligaciones siguientes:

Primera.-Cuidar del cumplimiento de las leyes en el municipio.

Segunda.-Acordar toda obra de utilidad pública local.

Tercera.-Acordar los impuestos necesarios para sus fondos, sujetándose a las restricciones constitucionales.

Cuarta.-Formar sus ordenanzas municipales.

Quinta.-Administrar los bienes del municipio y las casas de beneficencia sostenidas con sus fondos.

Sexta.-Cuidar de la policía en todos sus ramos dictando los reglamentos convenientes.

Séptima.-Cuidar de la tranquilidad, del orden y buenas costumbres.

Octava.-Establecer escuelas de primeras letras, vigilando por que los niños de ambos sexos concurren diariamente, para lo que el presidente del Ayuntamiento podrá imponer a los padres de familia culpables alguna pena correccional, que se reagrará en caso de reincidencia.

Novena.-Cuidar de la construcción y reparación de los caminos vecinales, calzadas y puentes.

Décima.-Inscribir a todos los ciudadanos en el registro municipal.

Undécima.-Cuidar de la seguridad de las personas y de sus bienes en su demarcación.

Duodécima.-Vigilar por la seguridad y salubridad de las cárceles, acordando las medidas convenientes para la coadividad y moralidad de los presos.

Décimotercera.-Cuidar de la conservación de los bosques, montes y arbolados, impidiendo que se destruyan totalmente, y obligando a que se hagan plantíos a medida que se ejecute el corte.

Décima cuarta.-Establecer cementerios públicos.

Décima quinta.-Cuidar de la conservación y propagación del pus vacuno.

Décima sexta.-Formar el censo de población cuando la ley o el Gobierno del Estado lo ordene.

Décima séptima.-Contribuir a la cuota proporcional que le corresponda para los gastos de la oficina del Registro Civil que debe establecerse en la cabecera de cada distrito.

Décima octava.-Organizar sus oficinas de la manera que lo crea conveniente.

Décima Nona.-Cuidar de la mantención y curación de los heridos y presos insolventes que haya en las cárceles y hospitales del municipio.

Vigésima.—Ejercer las demás atribuciones que le señalen las leyes. (44)

Constitución Política de 3 de octubre de 1857 para el Estado Libre de Tlaxcala.

Art. 56.—El territorio del Estado se divide en prefecturas, sub-prefectura y ayuntamientos. En cada distrito habrá un prefecto y en cada municipalidad un Ayuntamiento. Una ley determinará la nueva división territorial y señalará los lugares en que deba haber sub-prefectos, así como las atribuciones de éstos y la manera con que deben ser nombrados.

Art. 57.—Los prefectos serán nombrados y renovados por el gobernador; publicarán las leyes, decretos y órdenes que el ejecutivo les comunique; cuidará de la tranquilidad pública y de la seguridad de las personas y bienes; vigilará sobre el cumplimiento y observancia de las leyes y ejercerán las demás atribuciones que éstas les señalen.

Art. 58.—Cada Ayuntamiento será elegido por el respectivo municipio y se compondrá de un número de miembros que no baje de cinco, ni exceda de nueve atendida la población y se renovará cada año en su totalidad, sin que por eso se entienda que queda prohibida toda reelección.

Art. 59.—Los Ayuntamientos tienen las facultades y obligaciones siguientes:

I.—Ejecutar las leyes.—

II.—Acordar toda obra de utilidad pública local, y los arbitrios y fondos necesarios. Esto segundo con aprobación —

del Congreso.

III.-Cobrar los impuestos municipales que acuerde e invertirlos en el objeto a que estén destinados.

IV.-Administrar los bienes municipales y las casas de beneficencia y de instrucción primaria.

V.-Cuidar de la policía en todos sus ramos, dictando los reglamentos convenientes.

VI.-Cuidar de la tranquilidad, del orden y de las buenas costumbres.

VII.-Cuidar de los otros objetos de administración general y local que les designen las leyes, sin tomar parte jamás en los asuntos políticos.

Art. 60.-Los Ayuntamientos cuidarán de ejercer sus facultades sin infringir la Constitución y leyes, y sin atacar la propiedad de tercero. (45)

La Constitución de 3 de abril de 1868 transcribió íntegramente los artículos anteriores desapareciendo en ella la institución de los sub-prefectos.

Sin embargo debemos de hacer notar la existencia de un decreto de fecha 18 de enero de 1869, sobre la organización de la Hacienda Municipal, en los términos siguientes:

45.-Legislación especial del Estado libre y soberano de Tlaxcala.-Primera época 1873. Pág. 35.

Capítulo Primero.-Bases Generales.

Art. 1.-El producto de los propios o bienes de propiedad comunal de los pueblos, el de los arbitrios legalmente establecidos, y el de los derechos y acciones que por cualquier título pertenezcan a los mismos pueblos, formarán la Hacienda Pública y Municipal.

Art. 2.-Los Ayuntamientos serán los legítimos administradores de ella.

Art. 3.-Cada año, en el mes de noviembre formarán los Ayuntamientos el presupuesto de los gastos que deban hacerse - en el año siguiente, y el plan de arbitrios con que han de cubrir, dentro de las bases de esta ley y sin contrariar el principio de que las contribuciones se imponen para beneficio del común y las puramente necesarias a este objeto.

Art. 4.-El presupuesto y el plan de arbitrios que hubieran formado los Ayuntamientos, se dirigirán directamente al Congreso, para su aprobación, sin la cual no podrá ejecutarse. De la misma manera en caso de necesidad de un aumento de gastos durante el año corriente, se formará y remitirá al Congreso el presupuesto adicional que convenga.

Art. 5.-Cuando por cualquier causa, a principio del año, no estuvieren aprobados por el Congreso el presupuesto y el plan de arbitrios de las municipalidades, continuarán rigiendo en ellas los del año anterior, hasta que dicha aprobación se obtuviere.

Art. 6.-Al principio de cada año, el tesorero municipal,

o la comisión de hacienda, si ella manejare los caudales, formará la cuenta de los gastos del año anterior. El Ayuntamiento respectivo, en todo el mes de febrero, examinará la cuenta, la que con su aprobación o con los reparos que le haga, la remitirá al contador general de glosa del Estado.

A continuación establecía los bienes de propios de los Ayuntamientos, tales como: las rentas y pensiones de agua, -- producto de los mercados, alhóndigas, rastros o mataderos, la parte líquida del producto de los cementerios y los valores -- de toda especie consignados a los municipios.

Art. 11.-Dentro del término de cuatro meses, contados -- desde la publicación de esta ley, los Ayuntamientos habrán reducido a propiedad particular, por adjudicación, remate o venta convencional, aprobados por el gobierno, los bienes sujetos a la desamortización. Si no lo hicieren, el gobierno hará dividir en lotes los terrenos para la formación de colonias, y las casas las adjudicará como mejor lo halle por conveniente.

(46)

Ley Orgánica del poder Municipal del 7 de julio de 1869.--
Capítulo Primero.-Personal de Los Ayuntamientos.

Art. 10.-Los Ayuntamientos son los depositarios del poder municipal, y se componen de los presidentes, regidores y síndicos que cada Municipio elige conforme a la ley, para su régimen administrativo.

Atribuciones de los Presidentes Municipales:

Primero.—Hacer cumplir los acuerdos de los Ayuntamientos si no necesitasen éstos de la aprobación superior.

Segundo.—Hacer que los concejales cumplan estrictamente con sus deberes: que los fondos se inviertan conforme al presupuesto aprobado por el Congreso; y que las cuentas de la tesorería respectiva se produzca en su debido tiempo.

Tercero.—Ejercer inspección y sobre vigilancia inmediata sobre las oficinas y demás ramos de la administración municipal.

Cuarto.—Mandar citar a los capitulares y presidir sus sesiones o cabildos, sin la intervención de la autoridad política.

Quinto.—Publicar y hacer cumplir los reglamentos de policía, ordenanzas, ley de hacienda municipal, la de instrucción primaria y demás disposiciones que sean el resorte de los Ayuntamientos.

Sexto.—Proponer a los Ayuntamientos los empleados que sean de nombramiento de esas corporaciones.

Séptimo.—Conceder licencia para las diversiones públicas, según el bando de policía y demás reglamentos.

Octavo.—Reglamentar y dirigir las labores de la Secretaría, tomando conocimiento de todos los negocios e incidentes que ocurren.

Noveno.—Multar a los infractores del bando de policía ,—

ordenanzas y leyes municipales, haciendo en todo caso efectivas las penas.

Décimo.-Llevar la comunicación oficial en todos los negocios.

Décimo Primero.-Poner el dese a los recibos y cuentas -- que deban pagarse por la tesorería.

Décimo Segundo.-Conceder licencia hasta por un mes a los miembros del Ayuntamiento y empleados municipales, siendo el resorte del Congreso o de la diputación permanente, otorgar licencia a los primeros cuando exceda del término señalado.

Art. 3.-Los presidentes de los Ayuntamientos de las cabeceras de los distritos no deben suplir las faltas temporales de los prefectos, sino que el ejecutivo del Estado deberá nombrar seuplentes. (47)

De esta breve reseña que de las constituciones vigentes en el siglo medio pasado, podemos hacer la reflexión en el sentido de que no había criterio preciso sobre la naturaleza y papel de los municipios, pues todavía se les concedía cierta equívoca y confusa personalidad y constituye la iniciación del atraso en materia municipal, tanto doctrinal como legislativamente, con el consiguiente centralismo de hecho, centralismo que encuentra su consagración constitucional en los códigos de regímenes centralistas, para culminar en el aciago estado que prevaleció durante la vigencia de la carta de 1857 y las leyes de desamortización que acabaron, con lógica liberal in

dividualista, con las propiedades de los municipios.

"Pero todo el mundo sabe que la realidad del país en esta materia, durante la vigencia de esta constitución fue un centralismo posiblemente más acentuado que los anteriores debido a que se fundó en un régimen largamente estabilizado: Hasta - el año de 1910. De hecho, el establecimiento y organización de los municipios se supeditó a los gobernadores de los estados a través de las legislaturas locales y el funcionamiento de la autoridad comunal quedó al mismo tiempo subordinado en todo a los mismos gobernadores a través de los famosos jefes políticos." (48)

"A consecuencia de las Leyes de Reforma, los Ayuntamientos quedaron incapacitados para poseer bienes raíces y administración de los mismos, y se vieron en la necesidad de realizar los propios, así como todas las imposiciones hipotecarias y censales en que tenían sus capitales; el dinero en efectivo fue de difícil manejo para ellos; luego los gobernadores de los estados nombraron jefes políticos que, en ocasiones, eran designados por la ley como presidentes de los Ayuntamientos y otros quedaron al lado de estos absorbiendo sus atribuciones y dominándoles con la autoridad y prestigio que tenían como representantes del gobierno. (49)

Para concluir, debemos dejar asentado que en este período el Municipio quedó relegado a una simple demarcación territorial sin ninguna personalidad jurídica y los Ayuntamientos en meros organismos burocratizados con que la administración general simula proveer a la satisfacción de las necesidades -

48.-Oscar Méndez Cervantes.-Ob. Cit. Pág. 80.

49.-Toribio Esquivel Obregón.-Influencia de España y EE.UU. en México. Pág. 222.

locales, y siempre con los vínculos jerárquicos propios de la organización administrativa centralista.

Continuaremos ocupándonos de una etapa en que diversas - ocasiones se escuchó la voz portadora de los sentimientos del pueblo a través de sus representantes en el recinto parlamentario y que aunque la mayoría de las veces no llegó a cristalizar y convertirse en normas constitucionales, sí se sintió la preocupación de nuestros legisladores para devolver al municipio el lugar que le correspondía dentro de nuestra Carta Magna y el deseo ferviente de dar a los moradores de cada una de las entidades federativas municipales el bienestar de que habían sido privados durante largo tiempo.

Se escuchó la voz del señor Diputado don Julián Herrera quien proponía:

Señor: Desde tiempo inmemorial y por más que en la política de los gobiernos absolutos haya estado la protección a - la vinculación y a la aristocracia del capital a falta de la ficticia nobleza de la sangre, se han visto de tiempo en - tiempo leyes y costumbres acatadas que no han podido menos - que ser favorables a las masas, aun cuando han sido en per- juicio de los grandes propietarios. Tales son las que han - permitido que, cuando los vecinos de una hacienda llegado a un número considerable y en que sus necesidades exigen que - se les haga justicia, se les fijen sus derechos y obligaciones municipales y, en fin que se les saque de la tutela pa- triarcal de los amos, tan parecido a la esclavitud, entonces los infelices proletarios tenían el derecho de cumplir con - algunas formalidades y llamarse a pueblo para lograr ser go-

bernados de otro modo que al capricho de un señor, siempre árbitro de su suerte. Pues aun el pequeño lenitivo de la esclavitud práctica de las masas infelices, pareció demasiado a la administración dictatorial, y reagrabando la triste suerte de los vecinos de la hacienda, les prohibió con el decreto del 30 de julio de 1853 que las congregaciones de las familias se erigieran en pueblos sin el consentimiento del propietario de los terrenos.

La comisión investigadora de Gobernación, fundadamente calificó de revisable ese monstruoso decreto, y la que suscribió enteramente de acuerdo, ya que no les es dado ha hacer más en el caso, con gusto presenta a la deliberación del soberano Congreso la siguiente proposición, que, si se aprueba dejará (interín se sanciona el código fundamental) en el goce de sus antiguos derechos a las congregaciones de familias avasindadas en las haciendas.

"Se deroga el decreto de julio 30 de 1853 que prohíbe a las congregaciones de las familias de las haciendas que se erijan en pueblos sin el consentimiento de los propietarios de los terrenos". (50)

El señor diputado Castillo Velasco presentó las siguientes adiciones sobre municipalidades:

Señor: Tengo la honra de presentar a vuestra soberanía, como voto particular, las adiciones a la Constitución con -- que concluyo y ruego al augusto Congreso que la admita a lo menos como una indicación de algunas de las necesidades de -- nuestra sociedad, perdonando los defectos que contengan, hi-

jos de mi pobre inteligencia, en gracia del objeto que me propongo y que merecerá, no lo dudo, la atención del soberano -- Congreso.

"El proyecto de constitución que he tenido la honra de - suscribir, establece como principio incontrovertible la soberanía del pueblo, y el Congreso lo proclamara también. De este principio nace que la libertad que se reconoce a las partes de la federación que son los estados, para su administración interior, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los estados, que son las municipalidades. ¿Por qué los ciudadanos han de tener la facultad, la posibilidad de -- proveer el bienestar y desarrollo de su estado y no han de tenerla también para proveer el bienestar y desarrollo de su municipalidad? Si para atender a los intereses del estado hasta la concurrencia de los ciudadanos que lo forman, para atender a los intereses de la municipalidad, debe bastar también la concurrencia de los que componen esa municipalidad; porque el pueblo no deja de ser soberano, ni los individuos pierden su inteligencia a medida que se circunscribe la esfera de su acción. ... "Por estas consideraciones, buscando la prosperidad de los pueblos y siguiendo sin vacilar la concurrencia -- del principio de la soberanía popular, propongo al augusto -- Congreso como un artículo de la Constitución, que toda municipalidad, con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio. De esta manera el pueblo tendrá un participio activo en la administración de sus intereses; de este modo se lograrán muchas reformas y muchas mejoras administrativas, por las cuales anhelan los pueblos; de esta manera la prosperidad de las municipali

dades rebosará en la de los estados y el bien de las partes - hará el bien del conjunto de ellas, de esta manera en fin, se habrá creado en el pueblo y en el estado un interés que los - obligue a defender las instituciones que vais a establecer.

ADICION. 1a.-Toda Municipalidad con acuerdo de su colegio electoral puede decretar las obras y medidas que crea -- convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos - que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al estado.

ADICION 2a.-Todo pueblo en la República debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los estados de la federación los comprarán, si es necesario reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas.

ADICION 3a.-Todo ciudadano que carezca de trabajo tiene derecho de adquirir un pedazo de tierra cuyo cultivo le proporcione las subsistencias y por el cual pagará mientras no pueda redimir el capital, una pensión que no exceda del 3% - anual sobre el valor del terreno. Los estados emplearán para este efecto los terrenos baldíos que haya en su territorio y las tierras de cofradías, comprando si necesario fuese a los particulares, y reconociendo el valor de las tierras de cofradías y de particulares sobre las rentas públicas que pagarán su crédito mientras no se pueda redimir el capital". (51)

De gran trascendencia por la honda repercusión que tuvo sobre el municipio, lo fueron las leyes de desamortización - dictadas por Comonfort en 1856; dichas leyes fueron un ataque

dirigido al clero pero aplicadas igualmente al Municipio, perdiendo con esto su independencia económica y uno de los puntales de su autonomía, además como consecuencia inmediata, al convertirse en dinero los bienes municipales, pronto desapareció este, haciéndose necesario exigir cada vez más al contribuyente, creando y aumentando impuestos, hasta convertir al municipio en una carga para la sociedad, haciéndose notoria sobre todo esta situación bajo el gobierno del general Porfirio Díaz, a través de las jefaturas políticas.

"La institución de las jefaturas políticas, dió forma a esa autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el poder central que con el tiempo se fue haciendo cada vez más acentuada, al grado que a fines del siglo XIX, dicha autoridad intermedia había desplazado de su radio de acción a los Ayuntamientos reduciéndolos al papel de agentes municipales.

Lo que en un principio pareció una institución a tono con la época, pasado el tiempo se fue convirtiendo en un instrumento odioso del centralismo político. Las prefecturas no modernizaron, como se esperaba, nuestra administración municipal. Injertadas en un medio de caciquismo tradicional, se constituyeron en agencias de despotismo y en trabas para el disfrute de los derechos cívicos.

El principio liberal de "dejar hacer" y el concepto federalista de libertad de los estados para todo lo concerniente a su régimen interior, fueron la explicación del mutismo de la Constitución de 1857 sobre el gobierno municipal." (52)

"Mejorando los dos precedentes centralistas, la legislación del imperio emanado de la intervención francesa, dió normas para la organización municipal, no superadas hasta nuestros días. El imperio estableció el régimen municipal de alcaldes remunerados, de nombramientos del gobierno y encargados de toda la administración comunal y de la ejecución de las decisiones de los Ayuntamientos, que eran simples cuerpos deliberantes e inspectores de elección popular y sin política alguna. Tal sistema dió buenos resultados en la ciudad de México, mejores que los que habían producido los precedentes -- las rentas subieron, para descender en 1867, época de grandes trastornos y del triunfo definitivo de la República; aunque esos resultados hayan sido en gran parte debido al gran celo y dotes poco comunes del alcalde de México don Ignacio Trigueros, tal régimen, implantado por otro gobierno que el imperial, hubiera probablemente llegado a arraigar en nuestro sistema administrativo, con más conforme que el buen principio de no confiar la administración a cuerpos colegiados y consejos, sino funcionarios unitarios y remunerados; pero el imperio lo contaminó con su desprestigio y con el odio que despertó en el pueblo mexicano, y lo condenó así al olvido." (53)

"Durante el gobierno del general Díaz se acentuó la centralización borrando por completo cualquier autonomía que pudiera tener el municipio. Los Ayuntamientos se agruparon en divisiones administrativas superiores, que recibían los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón, los cuales estaban a cargo de los prefectos y jefes políticos, que no eran más que agentes del gobierno central que obedecían ciegamente las instrucciones del gobernador y los medios de que

se valían para ejercer su autoridad eran por lo común ilegales y arbitrarios. El odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos de la revolución, la cual - consagró entre sus principales postulados, la implantación -- del municipio libre." (54)

"En síntesis es posible afirmar, que durante esta época el municipio no recibió la atención debida, bien porque no - se le dió la importancia que merece y que tiene, o bien porque no fue comprendido ni entendido; y resulta interesante - observar que quienes algún interés tuvieron por el municipio fueron los gobiernos centralistas, a este respecto el maes--tro Tena Ramírez observa "instituciones democráticas, parece ría que los municipios haber recibido atención de los regí--menes federales y que la libertad municipal figuraría en los programas del partido liberal, pero no fue así: Las institu--ciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las constituciones centralistas y los gobiernos con--servadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida." (55)

54.-Felipe Tena Ramírez.-Ob. Cit. Pág. 134.

55.-Felipe Tena Ramírez.-Ob. Cit. Pág. 132.

LOS TRABAJADORES MUNICIPALES

De conformidad con el artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo, "Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado".

El trabajador debe ser una persona física, jamás puede serlo una persona moral.

El artículo 3 de la Ley de 1931 señalaba que "Trabajador es toda persona que preste a otra un servicio material, intelectual o de ambos generos, en virtud de un contrato de trabajo".

La redacción de este precepto creó el problema de saber si el trabajador podía ser una persona física o una persona moral en virtud de la mala redacción del precepto.

En cuanto al patrón, puede ser una persona física, una persona moral o jurídica.

Existen corrientes en el sentido de considerar que se es trabajador por el hecho de pertenecer a la clase trabajadora. Esta tesis la viene a apoyar la Ley del Seguro Social de 1973 que en el artículo 206 dice expresamente, cuando se refiere a los trabajadores "no asalariados": "La incorporación voluntaria de los trabajadores a que se refiere la presente sección, se sujetará a las siguientes modalidades": La exposición de motivos de dicha Ley, al respecto dice lo siguiente: "Se abre la posibilidad de que, en tanto se expidan los decretos res--

pectivos, queden protegidos por el régimen los trabajadores - domésticos; los de industrias familiares y los trabajadores - independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, - artesanos y otros trabajadores no asalariados, . . ."

De acuerdo con esta tesis, la condición de trabajador de penda sólo de la actividad, sin tener en cuenta la existencia o inexistencia de un patrón determinado.

Este tipo de trabajadores pueden ser los vendedores de - periódicos, los aseadores de calzado, los cargadores de bul- - tos en mercados, los conductores de taxis, cuando son propie- - tarios de los vehículos. Estos trabajadores pertenecen a la - clase proletaria. Son trabajadores aunque a veces su presta- - ción de servicios sea instantánea.

Prente a esta tesis está la que indica que no se es tra- - bajador por sí mismo, sino en la medida en que se participa - como sujeto de una relación de trabajo. La condición de traba- - jador resultará del dato objetivo de ser sujeto de una rela- - ción de trabajo, como lo establece el artículo 8o. de la Ley, con la cual simpatizamos por considerarla mas aceptable, por - ser mas amplia, precisa y explícita.

Por consiguiente podemos considerar Trabajadores Municipi- - pales a las personas físicas que prestan un servicio personal subordinado en la Institución Municipal que les corresponde.

EVOLUCION JURIDICA DE LOS TRABAJADORES MUNICIPALES

La evolución jurídica de estos trabajadores podemos encontrarla a partir de la Época Colonial en las famosas Leyes de Indias, ya que contenían disposiciones sobre la jornada de trabajo, salario mínimo, pago de salario en efectivo, prohibición de las tiendas de raya, etc. Es esta Institución una aportación, posiblemente, de las más importantes de los Reyes Católicos para ayudar a los indios, pero se dijo: éstas Leyes "deben obedecerse pero no cumplirse". Cuando la Revolución de 1910 estalla, muchos de los postulados de las Leyes de Indias lo siguieron siendo.

El maestro Trueba Urbina nos dice al respecto: "si un servicio administrativo y una previsión rigurosa que han encaminado sus esfuerzos a encontrar la eficacia de las leyes del trabajo, no han logrado en nuestro tiempo eliminar infracciones - que frecuentemente quedan impunes con graves perjuicios para el trabajador, puede calcularse cual sería el respeto que merecieron las Leyes de Indias a los poderosos de aquella época que seguramente no habían asimilado el cristianismo, el espíritu ardiente de caridad, limitándose al ejercicio de un seco y rutinario"

Parte integrante del régimen fue la reglamentación rigurosa de los oficios por medio de las Ordenanzas de los gremios, sistema corporativo de la organización del trabajo. De los gremios surgió la pequeña burguesía industrial, representada por maestros y artesanos, en su mayoría peninsulares, quienes monopolizaban la producción de los oficiales y aprendices mestizos, indios y negros.

Con el crecimiento de la producción y el aumento de la - competencia, debido a la destreza y habilidad de los indígenas, las corporaciones gremiales restringen la admisión de nuevos - miembros, alargando los plazos para el aprendizaje y exámenes de oficiales, haciendo más difícil alcanzar el título de maes- tro. Con la misma mentalidad feudal, las corporaciones tomaron medidas orientadas a impedir los nuevos procedimientos de pro- ducción y la importación de productos elaborados, declarándose la lucha entre corporaciones artesanales y comerciantes.

Alejandro de Humboldt describió en los siguientes térmi- nos las condiciones de vida y de trabajo que todavía privaban en las postrimerías del régimen colonial, a principios del si- glo XIX en los obrajes:

"Sorprende al viajero que visitaba aquellos talleres no - sólo la extremada imperfección de sus operaciones técnicas en la preparación de los tintes, sino más aún la insalubridad del obrador y el mal trato que se da a los trabajadores; hombres - libres, indios y hombres de color, están confundidos con galeo- tes que la justicia distribuye en las fábricas para hacerles - trabajar un jornal. Unos y otros están cubiertos de andrajos, desnutridos y desfigurados, cada taller parece más bien una cár- cel; las puertas, que son dobles, están constantemente cerradas, no permitiendo salir a los trabajadores de la casa; los que son casados, solamente los domingos pueden ver a su familia. Todos son castigados irremisiblemente si cometen faltas contra el or- den establecido en la manufactura".

El Trabajador Municipal en el México Independiente. - -

Antes de iniciarse la revolución de independencia en México en 1810, la pequeña y mediana burguesía industrial feudal, - aspiraba a lograr un cambio que le asegurase el establecimiento de la propiedad privada frente al monopolio de la propiedad territorial detentada por la corona española.

Postulaba la libre contratación frente al régimen de servidumbre, la concurrencia capitalista al lado de los gremios y corporaciones religiosas, el derecho burgués contra los - privilegios del alto clero y de los terratenientes peninsulares.

La revolución de independencia, que desde que estalló - puso de manifiesto con claridad la inmensa importancia movilizadora, organizadora y transformadora de las ideas avanzadas, de las instituciones políticas revolucionarias y del nuevo poder político que pugnaba por establecer, destruyó las ingenuas esperanzas de un arreglo pacífico, imposible de lograr sin el recurso de la revolución.

Sin embargo, el primer acto trascendental de los insurgentes fué la abolición de la esclavitud decretada por Don - Miguel Hidalgo y Costilla en Valladolid, el día 19 de octubre de 1810, por medio de un bando que cumplimenta el intendente de la provincia Don Jose María Anzorena.

Morelos por el Aumento del Jornal del Pobre. - Don Miguel Hidalgo inicia un movimiento con el objeto de alcanzar la independencia nacional de la corona española.

Es Don José María Morelos quien, al continuar el movimiento iniciado por Hidalgo, lo transforma y lo encauza hacia la verdadera liberación de México, es decir una revolución democrática. Asimismo sienta bases fundamentales para estructurar al naciente Estado mexicano con 23 puntos para la constitución. Su concepción de la justicia social lo plasma en el punto doce de éste modo:

"12o.- Que como la buena ley es superior a todo hombre; las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, de tal suerte que se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje su ignorancia, la rapiña y el hurto".

La Constitución de 1824.- Las nuevas fuerzas productivas que de un modo espontáneo habían aparecido en el seno de la vieja sociedad, buscaron el desarrollo mediante una actividad consciente. En el terreno político, la Constitución de 1824 es la expresión de las condiciones difíciles y dramáticas en que fué alumbrada la nación mexicana.

En la actividad económica, dos planteamientos encontrados trataban de infuir sobre el problema de la industrialización del país; la tesis de Lucas Alaman, que fundaba la creación de una industria febril con la intervención del Estado y la tesis de José María Luis Mora, que adoptaba la concurrencia libre, en la iniciativa privada y en el interés individual.

Sin embargo, la independencia política no mejoró, sino empeoró las condiciones de vida y de trabajo. La Constitución

dejó intocable el problema social. En 1823, la jornada de trabajo había aumentado a 18 horas, dos más que en los últimos años del siglo XVIII durante la colonia, y los salarios habían sido rebajados a tres reales y medio, de cuatro reales que eran para el mismo periodo; las mujeres obreras y los niños percibían un real diario en la industria textil. Para el mismo año había 44,800 mineros trabajando con jornadas de 24 a 60 horas consecutivas en el interior de las minas. En las 7 fábricas textiles laboraban 2,800 trabajadores; por otra parte estos raquíticos salarios se reducían aún más por los precios de los artículos y alimentos de primera necesidad, que el trabajador estaba obligado a comprar en la tienda de raya al doble o al triple de su valor en el mercado.

La nación vivía sofocada, la clase trabajadora en los municipios llevaba penosamente una vida de esclavitud, de miseria y de angustia. Se trataba de aliviar de alguna forma la indigna situación de los trabajadores, entre ellos un gran número de niños y mujeres. En el año de 1856, el 15 de mayo, Don Ignacio Comonfort expidió un Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana. Pero a decir verdad aquello resultó -- una legislación todavía menor que las leyes de Indias y de un carácter meramente civilista.

La Constitución de 1857. -- En esta Constitución, como había ocurrido con la de 1824, no se ocupó de la situación de las masas trabajadoras, no obstante que varios diputados constituyentes como Ignacio Ramírez, hablan por primera vez en -- nuestro país del Derecho Social, sin dar un concepto claro -

cuando hablan de él. Manifestaron que debía darse protección al trabajador, que debía protegerse su salario, salud, etc. Ignacio Ramírez tiene dos intervenciones brillantes donde se refiere a esa institución; intervienen otras personas como - Ponciano Arriaga, Guillermo Prieto, etc.

En contra de Ignacio Ramírez habla Don Ignacio L. Vallarta con un pensamiento fisiocrático; en contra de Ramírez dice: La industria en nuestro país está en pañales, y si se trata de proteger al trabajador, se está arruinando a la industria apenas en su nacimiento. Aquí estuvo su gran error; Ignacio Ramírez no hablaba de detener el desarrollo del país, únicamente se trataba de dar protección al trabajador, cosa que no obstaculizaba la marcha de la industria en nuestro país, pero se impuso Vallarta y no se volvió a discutir la proposición de Ignacio Ramírez, porque decía Vallarta que estas cuestiones no pueden entrar en la Carta Magna, sino que son problemas -- que se deben dejar a las leyes reglamentarias.

Legislación de Maximiliano de Habsburgo. - Maximiliano dió el 10 de abril de 1865 el Estatuto Provisional del Imperio. En sus artículos 69 y 70, prohibió los trabajos gratuitos y forzados, previno que nadie podía obligar a los trabajadores a prestar sus servicios sino temporalmente y ordenó que los padres o tutores debían autorizar el trabajo de los menores.

El 10. de noviembre de 1865 suscribió la Ley de Trabajo del Imperio, asentando entre otros, los siguientes derechos: Libertad de los campesinos para separarse en cualquier tiempo de la finca en la que prestaran sus servicios; jornada de tra

bajo de sol a sol con 2 horas de descanso de intermedio; descanso hebdonadario; pago de salario en efectivo; reglamentación del pago de las deudas de los campesinos; libre acceso de los comerciantes a los centros de trabajo; supresión de las cárceles privadas y de los castigos corporales; escuelas en las haciendas en donde habitarán 20 o mas familias; inspección del trabajo; sanciones pecuniarias por violación de las normas mencionadas; etc.

El Código Civil de 1870.- El legislador de 1870 procuró dignificar el trabajo, afirmando en la exposición de motivos de esa ley que el hombre que presta servicios no podía ser tratado como las cosas. El mandato, el servicio de los profesionales y el contrato formaron un solo título, aplicable a todas las actividades del hombre trabajador, el que no mejoró sus condiciones en aquellos años.

El Porfiriato Aliado a la Burguesía.- En junio de 1906, los mineros de Cananea declararon una huelga para obtener mejores salarios y suprimir los privilegios que la empresa otorgaba a los empleados Norteamericanos. El Gobernador Izábal, de Sonora, con ayuda de las tropas Norteamericanas aplastó el movimiento obrero.

En Puebla los obreros se declararon en huelga. Los patrones influyeron para que los dueños de fábricas decretaran un paro general. Los obreros acuden al Presidente Díaz pidiéndole su arbitrio en el conflicto. El dictador da la razón a los patrones y lo único que concede a los trabajadores es la prohibición del trabajo a los menores de 7 años .

Influencia de Flores Magón.— El 10. de julio de 1906 el partido liberal publicó un manifiesto y programa, que es el antecedente más importante de los derechos del trabajador asentados en la Constitución de 1917.

El Presidente de dicha organización era Ricardo Flores Magón, en unión y cooperación de su hermano Enrique. Dicho documento hacía un análisis pormenorizado de la situación en el país, de las condiciones de la clase campesina y obrera teniendo en cuenta el aspecto municipal y sus irregularidades en cuanto al olvido en que esta Institución se encontraba y proponía sustanciales cambios en los sistemas políticos, agrarios y del trabajo. El partido liberal manifiesta la necesidad de crear bases generales para una legislación humana del trabajo: mayoría de trabajadores mexicanos en todas las empresas, igualdad de salarios para nacionales y extranjeros; prohibición del trabajo de los menores de 14 años; jornada máxima de 8 horas; descanso hebdonadario; fijación de salarios; pago de salario en efectivo, prohibición de descuentos y multas, pago semanal del salario; prohibición de las tiendas de raya; anulación de las deudas de los campesinos; reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio; indemnización por accidentes de trabajo; habitaciones higiénicas para trabajadores, etc.

Triunfa Madero y cae el Dictador.— El 5 de febrero de 1910 Pco. I. Madero expidió el plan de San Luis Potosí. Desconoce el régimen porfirista y convoca al pueblo al restablecimiento de la Constitución y a la lucha por el principio de la No Reelección. De 1911 a 1913 se suceden los gobiernos de Francisco León de la Barra y de Francisco I. Madero.

La traición a los ideales de los campesinos produce la rebelión de Emiliano Zapata. Ocurre la traición militar de -- Victoriano Huerta.

El 19 de febrero de 1913 la legislatura de Coahuila y el Gobernador Carranza negaron legitimidad al usurpador y convocaron a las entidades federativas a luchar por la defensa de la Constitución. El Plan de Guadalupe sintetiza los ideales - del pueblo.

El ejército se llamó Constitucionalista. De este movimiento nace la Constitución de 1917 con la consagración de los derechos sociales de los trabajadores.

El General Huerta abandona el poder el 15 de julio de 1914. Inmediatamente después las fuerzas constitucionales inician la legislación del trabajo. En Aguascalientes el 8 de agosto de - 1914 se reduce la jornada de trabajo a 9 horas, se impone el - descanso semanal y se prohíbe cualquier reducción de salarios. El 15 de septiembre de 1914, en San Luis Potosí, se decreta la fijación de salarios mínimos, se reduce la jornada de trabajo a 8 horas y se cancelan las deudas de los campesinos.

La Constitución de 1917.- Fue decepcionante el proyecto - constitucional presentado por el 'primer jefe.'

La fracción X del Art. 73 se limitaba a autorizar al poder legislativo para regular la materia de trabajo.

El proyecto agregó al Artículo un párrafo limitando a un año la obligatoriedad del contrato de trabajo.

En diciembre de 1916 los diputados de Veracruz y Yucatán presentaron dos iniciativas de reforma al artículo 50. proponiendo algunas normas concretas en favor de los trabajadores.

La comisión dictaminadora del proyecto del artículo 50. incluyó en él sólo la jornada máxima de 8 horas, la prohibición del trabajo nocturno industrial de las mujeres y niños y el descanso hebdomadario.

Esta ha sido pues, la evolución jurídica de los trabajadores municipales de una manera general, para así poder sentar las bases necesarias en el desarrollo de los siguientes capítulos.

**CAPITULO II. PROBLEMATICA DE UBICACION JURIDICA-LABORAL
DEL EMPLEADO MUNICIPAL.**

- a).- El Constituyente de 1916-1917.
- b).- El Artículo 123 y sus Apartados A y B.
- c).- Supresión de los Apartados del Artículo 123.

PROBLEMATICA DE UBICACION JURIDICA-LABORAL DEL
EMPLEADO MUNICIPAL

EL ARTICULO 123 Y SUS REFORMAS

El proyecto de Constitución que Venustiano Carranza presentó al Congreso Constituyente de 1916, establecía en el artículo 73, fracción X, la facultad del Congreso de la Unión.- para legislar en materia de trabajo.

El Constituyente de Querétaro decidió elevar al más alto rango jurídico los derechos de los trabajadores en el artículo 123 de la Constitución, pero se negó a otorgar al Congreso de la Unión, en forma exclusiva, la facultad de legislar sobre el trabajo y la hizo extensiva a las legislaturas de los Estados, con base en "la convicción de que contrariaba el sistema federal y el convencimiento de que las necesidades de -- las entidades federativas eran diversas y requerían una reglamentación diferente". (56)

Un momento decisivo en la historia del derecho del trabajo lo marca el artículo 123. Es el paso de más trascendencia dado por el país para satisfacer las demandas de la clase trabajadora. Es el punto de arranque de la lucha de los trabajadores para alcanzar una serie de beneficios en la contratación individual, en la colectiva y en el contrato ley. Es el umbral jurídico de los trabajadores para luchar como clase frente y contra los patrones.

56.- Mario de la Cueva. "Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo". México 1972, Pág. 50.

El artículo 123, en la parte introductoria, estableció: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo".

De esta manera las legislaturas de los Estados quedaron facultadas para expedir leyes del trabajo a partir de 1917.

El Estado de Veracruz fue el primero en la República en legislar en materia laboral. El 14 de enero de 1918 se expidió la ley del Trabajo, que fue complementada más tarde, el 18 de junio de 1924, por la ley de riesgos profesionales.

En su categoría de primera ley de Trabajo del Continente, la de Veracruz reconoció la libertad sindical, el derecho de huelga, reguló el salario y en general asentó disposiciones que superaron las condiciones de los trabajadores. No incluyó a los trabajadores al servicio del gobierno del Estado y por tanto se les excluyó de los beneficios de esa legislación.

"El Congreso de la Unión no pudo legislar para el Distrito Federal y no porque hubieran faltado intentos y proyectos, sino más bien, porque siempre intervinieron consideraciones de orden político". (57)

Como consecuencia de la facultad para legislar en materia laboral otorgada a las legislaturas de los Estados, se presentó en el campo del trabajo una gran cantidad de leyes que daban un tratamiento distinto a los trabajadores de cada entidad de la República. "Situación que implica la negación del pensamiento democrático de la igualdad de derechos y beneficios." (58) Por esta razón y por la importancia de cada industria, en el año 1929, siendo Presidente de la República el Lic. Emilio Portes Gil, se publicaron en el Diario Oficial -- del 6 de septiembre, las reformas constitucionales a la fracción X del artículo 73 y a la parte introductoria del artículo 123.

La reforma a la fracción X del artículo 73 fue en el sentido de establecer una jurisdicción federal laboral en las ramas de ferrocarriles, industria textil, industria minera, etc.

Con la reforma, el otro precepto constitucional citado -- quedó de este modo: "Artículo 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán. . ."

La reforma que se hizo al artículo 123 fue de vital importancia, porque estableció que la legislación laboral sería unitaria y por tanto sólo podría ser expedida por el Congreso de la Unión, sin que las legislaturas de los Estados pudieran volver a legislar en materia de trabajo. De esta manera se presentó la necesidad de expedir la Ley Federal del Trabajo.

Como consecuencia de la facultad para legislar en materia laboral otorgada a las legislaturas de los Estados, se presentó en el campo del trabajo una gran cantidad de leyes que daban un tratamiento distinto a los trabajadores de cada entidad de la República. "Situación que implica la negación del pensamiento democrático de la igualdad de derechos y beneficios." (58) Por esta razón y por la importancia de cada industria, en el año 1929, siendo Presidente de la República el Lic. Emilio Portes Gil, se publicaron en el Diario Oficial -- del 6 de septiembre, las reformas constitucionales a la fracción X del artículo 73 y a la parte introductoria del artículo 123.

La reforma a la fracción X del artículo 73 fue en el sentido de establecer una jurisdicción federal laboral en las ramas de ferrocarriles, industria textil, industria minera, etc.

Con la reforma, el otro precepto constitucional citado -- quedó de este modo: "Artículo 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán. . ."

La reforma que se hizo al artículo 123 fue de vital importancia, porque estableció que la legislación laboral sería unitaria y por tanto sólo podría ser expedida por el Congreso de la Unión, sin que las legislaturas de los Estados pudieran volver a legislar en materia de trabajo. De esta manera se presentó la necesidad de expedir la Ley Federal del Trabajo.

Quedaron sin efecto las leyes expedidas por las legislaturas de los Estados en virtud del artículo 14 transitorio de la Ley Federal del Trabajo de 1931 que decía: "Se derogan todas las leyes y decretos expedidos con anterioridad por las legislaturas de los Estados en materia de trabajo, y los expedidos por el Congreso de la Unión, en cuanto se opongan a la presente Ley". (59)

No obstante, que nuestra Revolución se preocupó por la solución de tres problemas fundamentales: El Agrario, El del Trabajo y El Municipal; los Trabajadores Municipales fueron olvidados por el legislador, ya que, no fueron incluidos en las reformas hechas a la Constitución de 1917, quedando en estado de indefensión a partir de la Constitución de 1931, hasta -- nuestros días, por no tener tribunales competentes establecidos, a los cuales acudir para el planteamiento y resolución de sus controversias.

EL CONSTITUYENTE DE 1916-1917.

Una vez de haber triunfado la Revolución Constituciona-- lista, jefaturada por don Venustiano Carranza, el paso a se-- guir era la organización del Gobierno sobre las bases políti-- cas y sociales establecidas durante la lucha armada en abier-- ta pugna por la Constitución liberal de 1857. El Ing. Félix P. Palavicini explica la necesidad de convocar a un Congreso Constituyente, en los términos siguientes:

"Encontramos más práctico, más expédito y más lógico que, hechas las elecciones de Ayuntamientos en la mayoría de los Estados, se proceda a la elección de un Congreso Constituyen-- te en el cual el pueblo de la Repú blica, SOBERANAMENTE re-- presentado, en vía por cada Estado los ciudadanos diputados - que conforme a su censo les corresponda. Este Congreso no de-- berá tener, naturalmente, otra función que la de estudiar las reformas que la revolución haya puesto en v ígor y que afec-- ten a la Constitución; mientras tanto, el orden seguirá resta-- bleciéndose por completo, las Legislaturas de los Estados irán quedando electas y cuando se efectúen las elecciones para Cá-- maras Federales, éstas vendrán a funcionar dentro de un per-- fecto orden constitucional, en que todas las reformas habrán sido ya aceptadas y la marcha administrativa del país no ten-- drá trabas curialescas ni obstáculos de mera forma. El Con-- greso de la Unión vendrá entonces al desempeño normal de sus labores legislativas, entre las cuales deberá contarse, como muy importante, la convocatoria para la elección presidencial. La integración de un CONGRESO CONSTITUYENTE, exclusivamente - dedicado a discutir las reformas constitucionales, sin otra - atribución política y sin ningún carácter legislativo, aparte

de áquel para el cual fué exclusivamente convocado asegurará la fácil aprobación de las reformas, la consciente comprensión de las mismas, y así quedarán resueltos todos los problemas - actualmente planteados, sin que la Nación espere esa larga - y trabajosa marcha legislativa que se requeriría, por el procedimiento normal para el análisis aislado de cada una de las reformas, un ir y venir de las Cámaras Federales a las Legislaturas locales y de estas, otra vez al Congreso de la Unión. ¡Cuántas innovaciones ha tiempo esperadas serían expeditamente resueltas y cuantas conquistas se realizarían en un coronamiento victorioso! Allí, el Municipio autónomo quedaría sancionado, la legislación agraria consolidada, la legislación obrera admitida, la organización de los ejércitos resuelta, - la vicepresidencia de la República suprimida, y todo esto sin las ficciones de engañosa soberanía con que la extinta Convención se disfrazó, ni los intrincados trámites requeridos en el funcionamiento ordinario del Congreso. Pensemos en la conveniencia de convocar a un Congreso Constituyente."

Era ineludible convocar a la gran Asamblea Legislativa - de la Revolución, para incorporar en una nueva Carta Constitucional los principios(= = = = =)sociales conquistados - por los campesinos y los obreros en el fragor del movimiento revolucionario. La idea fué acogida por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de la República, y por decretos de 14 y 19 de septiembre de - 1916, convocó al pueblo mexicano a elecciones para un Congreso Constituyente, que debería reunirse en la ciudad de Querétaro el 10. de diciembre de 1916.

Verificadas las elecciones de diputados constituyentes, el Parlamento de la Revolución quedó instalado en la fecha -- mencionada, para iniciar una nueva lucha social.

Cuando el Congreso Constituyente de Querétaro inauguró -- su sesión el 10. de diciembre de 1916, el C. Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado -- del Poder Ejecutivo Federal, pronunció importante discurso y entregó el proyecto de Constitución al Supremo Parlamento de la Revolución Mexicana.

Es cierto que en el proyecto no aparece ningún capítulo de reformas sociales, sino fundamentalmente de carácter político; pero esto obedeció al criterio tradicionalista de los -- abogados que redactaron, por encargo de don Venustiano, las -- reformas a la Constitución Política de 1857, esto es, se siguió el mismo corte de esta, con las circunstancias de que el Primer Jefe reiteró su credo revolucionario en el sentido de dejar a cargo de las leyes ordinarias todo lo relativo a Re-- formas Sociales, como puede verse enseguida:

"...Y con la facultad que en la reforma de la fracción -- XX del artículo 72 se confiere al Poder Legislativo Federal, para expedir leyes sobre el trabajo, en las que se implanta-- rán todas las instituciones del progreso social en favor de -- la clase obrera y de todos los trabajadores, con la limitación del número de horas de trabajo, de manera que el operario no agote sus energías y sí tenga tiempo para el descanso y el so-- laz y para atender al cultivo de su espíritu, para que pueda -- frecuentar el trato de sus vecinos, el que engendra simpatías

y determina hábitos de cooperación para el logro de la obra común; con las responsabilidades de los empresarios para los casos de accidentes; con los seguros para los casos de enfermedad y vejez; con la fijación del salario mínimo bastante para subvenir a las necesidades primordiales del individuo y de la familia, y para asegurar y mejorar su situación ..."

"...Con todas estas reformas, repito, espera fundamentalmente el gobierno de mi cargo que las instituciones políticas (entidades federativas y municipios) del país responderán satisfactoriamente a las necesidades sociales, y que esto, unido a que las garantías protectoras de la libertad individual serán un hecho efectivo y no meras promesas irrealizables, y que la división entre las diversas ramas del poder público tendrán realización inmediata, fundará la democracia mexicana, o sea el gobierno del pueblo de México por la cooperación espontánea, eficaz y consciente de todos los individuos que la forman, los que buscarán el bienestar en el reinado de la ley y en el imperio de la justicia, consiguiendo que esta sea - - igual para todos los hombres, que defienda todos los intereses legítimos y que ampare a todas las aspiraciones nobles." (60)

Es de notable importancia la preocupación del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista el otorgar facultades al Poder Legislativo Federal, para expedir leyes sobre el trabajo en general, en las que se implantaran todas las instituciones del progreso social en favor de la clase obrera y de todos los trabajadores, y de esa manera poder conocer y resolver de las controversias entre los trabajadores y sus patrones de una manera eficaz y no quedar éstas en meras promesas irrealiza--

bles, tal y como él lo deseaba; actualmente podemos darnos -- cuenta que en lo concerniente a la regulación de los trabajadores de las Entidades Federativas y de los Municipios fueron quedando marginados en las reformas que sufrió nuestra Carta Magna, habiendo quedado desamparados e indefensos por no haber sido entonces y actualmente una conquista efectiva para nuestros Códigos.

EL ARTICULO 123 Y SUS APARTADOS A y B.INTEGRACION DEL ARTICULO 123 EN 1960

LA LUCHA DE LA BUROCRACIA.- El originario artículo 123 - de la Constitución de 1917, al referirse a los sujetos de derecho del trabajo, denominados "empleados", comprendió dentro de este concepto tanto a los empleados particulares como a los empleados del Estado, incluyendo los de los Municipios, porque unos y otros son empleados públicos y constituyen el sector - burocrático que forma parte de la clase obrera. La lucha política de los burócratas originó que el mencionado Estatuto - cardenista se elevara en lo esencial a la categoría de norma escrita en la Constitución, por lo que el artículo 123, por - reforma constitucional de 21 de octubre de 1960, publicada en el "Diario Oficial" de 5 de diciembre del mismo año, quedó integrado por dos apartados.

EL APARTADO A) DEL ARTICULO 123 PARA TRABAJADORES.- Constituye el conjunto de derechos laborales para los trabajadores en general:

DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL.

Artículo 123. 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;
- II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete

Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para -- las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años. Queda también prohibido a unas y otros el trabajo nocturno industrial; y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche;

III. Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis, tendrán como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato;

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

V. Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán -- forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido -- por su contrato. En el período de la lactancia tendrán dos -- descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos;

VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador, será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, -- considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX;

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

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

IX. La fijación del tipo del salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por Comisiones Especiales que se formarán en cada Municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación y Arbitraje que se establecerá en cada Estado. En defecto de esas Comisiones, el salario mínimo será fijado por la Junta Central de Conciliación y Arbitraje respectiva;

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 subsistir la moneda;

XI. Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un ciento por ciento más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los hombres menores de dieciséis años y las mujeres de cualquier edad, no serán admitidos en esta clase de trabajo;

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas;

XIII. Además, en estos 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 bebida embriagantes y de casas de juego de azar;

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 aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario;

XV. El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos los preceptos legales sobre higiene y salubridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía, compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes;

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

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 - ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o, en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependen del Gobierno.

XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje;

XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital - y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número 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 quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores se dará por terminado - el contrato de trabajo;

XXII. El patrono que despidiera a un obrero sin causa justificada, o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato, o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio - por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona, o en la de su cónyuge.

ge, 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 último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualesquiera 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, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrán 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 éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas del trabajo, o por cualquiera otra institución oficial o particular;

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 especificará claramente que los gastos de la repatriación quedan a cargo del empresario contratante;

XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contratantes, aunue 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 consti tuyen 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 despedírsele 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 determinarán 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. Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley de Seguro Social y ella comprenderá seguros de la invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos;

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, y

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 asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, huleira y azucarera, minería, hidrocarburos, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; empresas que sean administradas en forma directa de un contrato o concesión federal, y las industrias que le sean conexas; a empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más entidades fedrativas; a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patronos en la forma y términos que fije la ley respectiva.

EL APARTADO B) PARA LOS SERVIDORES DEL ESTADO.- Los derechos sociales que contiene son exclusivos para la burocracia:

B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales (Desaparecieron los Territorios Federales y pasaron a ser Estados) y sus trabajadores:

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas, respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuída durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general;

V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

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

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

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependen

cias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados;

XIII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la Ley Reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación;

XIII. Los militares, marinos, y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior se regirán por sus propias leyes, y

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

NATURALEZA DE LA LEY BUROCRÁTICA.-- La nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado fue publicada en el "Diario Oficial" de 28 de diciembre de 1963 y sigue los lineamientos del primer estatuto mejorándolo en su técnica legislativa;(61), sin embargo, no se protegen debidamente los derechos de la burocracia y la ejecución de los laudos es ineficaz, pues las multas a los titulares y la carabina de Ambrosio es lo mismo.

El derecho de los trabajadores al servicio del Estado -- forma parte del DERECHO DEL TRABAJO, por lo que las relaciones laborales burocráticas son de carácter social, independientemente de la función pública del Estado, que frente a sus -- trabajadores representa al Estado, de derecho social.

RELACIONES LABORALES ENTRE LOS GOBIERNOS DE
LOS ESTADOS, LOS MUNICIPALES Y SUS TRABAJAD
RES.

La primera cuestión que habremos de dilucidar en este punto, es si las relaciones de trabajo entre los Estados y -

61.-Cfr. Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera.-Legislación Federal del Trabajo Burocrático.

Municipios y sus trabajadores, son reglamentadas por el artículo 123 Constitucional, o bien si dicho precepto constitucional no las incluye.

En principio pudiera estimarse que esas relaciones de -- trabajo, por su propia naturaleza jurídica, se encuentran reglamentadas por el apartado B del artículo 123 (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado). Pero analizando esta afirmación desde un punto de interpretación estrictamente jurídica, encontramos la primera negación, tomando en cuenta que la parte introductoria del apartado B claramente -- establece:

"Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores".

Aún más, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece en su artículo primero:

"Artículo 1o.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal; de -- las instituciones que a continuación se enumeran..."

Como vemos, tanto el apartado B del artículo 123 consti tucional, como su ley reglamentaria, no permiten expresamente su propia aplicación a los trabajadores al servicio de los Estados y Municipios, toda vez que no es admisible establecer -- que dentro del concepto general "Poderes de la Unión" puedan encuadrarse esas relaciones de trabajo.

En consecuencia podemos afirmar que jurídicamente no es

posible establecer que a los empleados de la burocracia local, incluyendo a los municipios, les sea aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, puesto que el apartado B se refiere en forma clara y específico, a empleados federales, personal directamente dependiente de la administración pública centralizada.

"El Congreso de la Unión, se abstuvo -lo más probable - en forma deliberada- de legislar respecto de las relaciones laborales existentes entre los gobiernos de las entidades federativas y los trabajadores y empleados a su servicio". (62)

Ahora bien, si como hemos visto, las relaciones de trabajo de la burocracia local no se rigen por el apartado B del artículo 123 constitucional, lógicamente pensaríamos que por exclusión se rigen por lo preceptuado en el apartado A, del artículo 123 y su ley reglamentaria.

"Pero al llegar a este punto del planteamiento del problema, la cuestión adquiere el aspecto claro y preciso de un caso de interpretación legal, o si se quiere por ser más precisos, de interpretación constitucional. Ahora bien, la interpretación, sin duda, es una operación técnica que tiene como finalidad establecer el significado real de una norma o bien de una situación jurídica; en esa virtud, la interpretación - en cuanto operación jurídica está limitada, estrictamente, - por las reglas legales que existen al efecto; es decir por el derecho positivo" (63)

(62) Alfonso Noriega Cantú, VII Consideraciones Generales. (Se trata de un trabajo del maestro, sin título, inédito, sobre la cuestión que aquí se analiza).

(63) Alfonso Noriega Cantú.-Trabajo citado, Pág. 2.

Partiendo de esa interpretación constitucional del artículo 123, encontramos que el apartado A establece:

"Artículo 123. El Congreso de la Unión sin contravenir - 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".

Se puede concluir que tampoco este apartado incluye la - reglamentación laboral de los trabajadores al servicio de las entidades federativas y municipales; lo que es más, aun dentro de una interpretación general no puede admitirse que en el -- principio general de "todo contrato de trabajo" estén incluídas dichas relaciones. Es inconsistente la afirmación de que "hay bastantes razones para sostener esta última hipótesis co -- mo acertada, pues no cabe duda materialmente hablando, entre los Estados y los Ayuntamientos el vínculo con sus trabajado -- res resulta de la subordinación y del salario que se otorga - como contraprestación. Es decir, no cabe hablar de ninguna - diferencia esencial en cuanto al contenido de dicha relación" (64). El hecho mismo de que el artículo 123 constitucional -- contenga dos apartados, pone de manifiesto que el legislador no quiso equiparar, sino diferenciar, las relaciones de tra -- bajo que se establecen entre el Estado y sus servidores y -- las de una empresa y sus trabajadores.

El artículo 123 hace una distinción precisa y sin dis -- tingos, entre los trabajadores en general, comprendidos en el apartado A y los trabajadores al servicio del Estado, compren

didos en el apartado B, distinción tan esencial que fue necesario hacer un sistema normativo expreso y específico respecto del trabajo de estos últimos, teniendo en cuenta el legislador que cualitativamente se trataba de dos formas jurídicas, de dos relaciones de trabajo diferentes.

"Por tanto, nuestro derecho constitucional positivo -la Constitución Federal- distingue con absoluta claridad y reglamenta en forma separada y específica dos tipos o clases de relaciones de trabajo: En primer lugar, la relación laboral -- existente entre los obreros en general con sus patronos, por virtud del contrato de trabajo y, en segundo, la relación de servicio público existente entre el Estado -el poder público- y sus trabajadores y empleados" (65).

La afirmación de que las relaciones entre los servidores de los Estados y Municipios quedan comprendidas en el Apartado A del artículo 123, implica aceptar la antigua tesis del Estado-patrón, de acuerdo con la cual, el Estado debía conservar los mismos caracteres de la empresa privada. Nuestro sistema constitucional no permite la subsistencia de esta idea, ya que señala el predominio del interés general sobre cualquier otro interés particular.

No solo la doctrina y la legislación han sido coincidentes en señalar que las relaciones entre el Estado y sus empleados son de muy diversa naturaleza jurídica a las relaciones de trabajo en general, también ha sido el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Veamos estas líneas de una tesis jurisprudencial citada por el maestro Serra Rojas:

65.-Alfonso Noriega Catú.- Trabajo citado, pág. 5

"Aún cuando es cierto que, en términos generales, existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, también lo es que esta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, tal como está previsto en nuestra Ley laboral, puesto que ésta tiende esencialmente a regular las actividades del capital y del trabajo como factores de la producción, o sea, en funciones económicas, lo que no sucede tratándose del poder público y de sus empleados, atenta nuestra organización política y social, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen ningún fin económico, sino más bien un objetivo de control para convivencia de los componentes de la sociedad"...(66)

El maestro Alberto Trueba Urbina hace esta afirmación: - "Las relaciones entre la burocracia local, incluyendo a los empleados de los municipios, y los poderes públicos estatales y municipales se rigen por el Apartado A del Artículo 123"(67)

Argumenta, además, que así se explica que las autoridades de los Estados, entre éstas los gobernadores, tengan facultad para aplicar la Ley Federal del Trabajo en todo lo no reservado por razón de la materia al Ejecutivo Federal.

Dicho sea con el respeto y gran aprecio que el autor profesa hacia el maestro Trueba Urbina: de esta tesis no pueden obtenerse bases para afirmar que las relaciones de trabajo — que nos ocupan encuadren dentro del apartado A del artículo 123; si bien es cierto que por una parte sólo establece que -

66.-Andrés Serra Rojas. *Der. Adtvo.I* Pág.398. Índice de Jur. 1917-1065, 4a. Sala. Tesis Jurisprudencial, Núm. 200. - - Pág. 127.

67. Alberto Trueba Urbina. *Nuevo Derecho Administrativo del Trab.* Tomo 1. Pág. 36

la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, también lo es que en esta fracción no se incluye expresamente la facultad de la Federación de regular las relaciones de trabajo entre los estados y municipios y sus servidores.

"En consecuencia no es lícito al intérprete de nuestra ley fundamental pretender que la relación de trabajo entre las autoridades estatales y sus trabajadores, que fue identificada por la Constitución como esencialmente diferente de la relación laboral de los trabajadores en general, quede comprendida o reglamentada por un conjunto normativo que tiene un fin propio y específico, es decir, por el apartado A del artículo 123". (68)

Si después de las reflexiones asentadas anteriormente puede afirmarse que la burocracia local no queda amparada bajo los supuestos del artículo 123 de la Constitución, en virtud de que el Congreso de la Unión no está facultado para reglamentar esas relaciones, ¿qué Ley ampara, pues, a los trabajadores de los municipios y entidades federativas?

Podemos afirmar que en el sistema jurídico actual, corresponde a las legislaturas locales expedir las leyes reglamentarias de las relaciones laborales entre las entidades federativas y los municipios y sus trabajadores.

Esta afirmación tiene su fundamento en las siguientes consideraciones:

1.- Tomando en cuenta que la soberanía que sustenta la Federación es una soberanía que le han delegado las entidades federativas, en tanto que la soberanía de origen pertenece a ellas, y que las entidades federativas no han delegado expresamente a la Federación la facultad de legislar para la burocracia local, quiere decir que esa facultad ha quedado reservada a los Estados y por tanto, corresponde a las legislaturas locales expedir las leyes que reglamenten sus relaciones de trabajo con la burocracia local.

2.- La facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes reglamentarias del Artículo 123 constitucional, se encuentra en la fracción X del artículo 73:

"Artículo 73.- El Congreso de la Unión se encuentra facultado para:

"X.- ...Expedir las leyes reglamentarias del Artículo 123 de la Constitución..."

Como vemos, esta facultad del Congreso es limitativa y no enunciativa, ya que sólo podrá expedir leyes reglamentarias del Artículo 123 y si, como se ha visto, dicho artículo no incluye en su texto a la burocracia local, quiere decir que el Congreso de la Unión no está facultado para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo de las personas que laboren al servicio de las entidades federativas y municipios. En este mismo sentido se ha orientado el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con la ejecutoria que se adjunta al presente trabajo como UNICO ANEXO y cuya importancia impone la necesidad de transcribirla.

3.- Por otra parte, entre las limitaciones de los Estados establecidas en el artículo 117 de la Constitución, no se ha ya la de legislar para la burocracia local; por tanto, las entidades federativas están facultadas para expedir las leyes que regulen las relaciones de trabajo con sus servidores y -- las de los Municipios con sus trabajadores. De acuerdo con -- este criterio, ninguno de los tribunales laborales establecidos será competente para resolver los conflictos laborales de este sector burocrático.

4.- Desde un punto de vista jurídico y social, las entidades federativas, en uso de las facultades que por origen -- les corresponden, han expedido leyes del servicio civil o estatutos para reglamentar sus relaciones. Esto no quiere decir que los trabajadores que nos ocupan al servicio de las en tidades federativas y municipales, no estén vinculados por -- una relación laboral, pero ha de comprenderse que no necesariamente toda relación de trabajo debe quedar bajo los supuestos del artículo 123 constitucional. Si existe dicha relación de trabajo, pero el amparo a dichos trabajadores es a través de las leyes que deben expedir las legislaturas locales.

5.- Se propone reformar el artículo 123 constitucional a fin de que al mismo nivel que las relaciones laborales del po der público y los trabajadores en general, queden reguladas -- las de los servidores de los gobiernos de las entidades federativas y municipales. Así lo reclama un sentido elemental de justicia.

Podría decirse que esto implicaría un ataque al sistema federal mexicano. No es un argumento de peso. La vida del fe-

deralismo más que un problema de códigos es un problema económico.

La misma razón que se tuvo para federalizar la legislación laboral de los trabajadores en general - la contradicción en la regulación de servicios en una misma materia - es la justificación que ahora demanda la federalización de la regulación de las relaciones laborales de los trabajadores de los estados y municipios.

Si esto se hace, se pondrá fin, de una vez por todas, a esta grave injusticia: En la mayor parte de la República los trabajadores estatales y municipales realizan sus servicios - sin ninguna ley que los proteja.

Por desgracia, cuando se han dado leyes del servicio civil, ha sido en condiciones de disparidad entre los trabajadores de una entidad federativa y otra, en virtud de los vaivenes de las condiciones políticas imperantes en cada lugar y en un momento dado. Muchas veces la cecicia de quienes detentan el poder público, se denota sobre trabajadores indefensos que no saben o no tienen tribunales para exponer las injusticias de que son víctimas; en peor desamparo han quedado los trabajadores municipales.

Si no se toman medidas para resolver este conflicto, no está lejano el día en que la autoridad pública tenga tal vez a su peor enemigo, en estos trabajadores estatales y municipales que se saben ajenos a todo ordenamiento jurídico que los ampare y los haga sentirse seguros en algo que los seres

humanos sentimos tan necesario como el agua que bebemos y el aire que respiramos: La estabilidad en la fuente de trabajo.

- UNICO ANEXO -

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, COMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA LEGISLAR EN MATERIA DE. (LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE NUEVO LEON).

De acuerdo con el sistema en materia de distribución de poderes entre las autoridades de la federación y la de los Estados, rige la regla general de que aquellos poderes que no están reservados a los primeros, se entiende que corresponde a los segundos. Esta regla está contenida en el artículo 124 constitucional, y según el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene, entre otras facultades, la de "expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 constitucional". Como se ve, la facultad concedida al Congreso Federal en este precepto, se halla íntimamente relacionada con las bases consagradas en el artículo 123 constitucional; sólo acudiendo a tales bases, se puede encontrar el justo alcance de la citada atribución concedida por la fracción X. Ahora bien, el artículo 123 constitucional contiene dos grandes apartados: En el apartado A, establece que el Congreso de la Unión debe expedir leyes sobre el trabajo que regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y, de una manera general, en todo contrato de trabajo, conforme a las bases que enumera en sus diversas fracciones de dicho apartado; y en el apartado B, establece que el Congreso Federal debe expedir leyes sobre el trabajo que regirán entre los poderes de la Unión, Gobierno

del Distrito Federal y Territorios, con sus trabajadores, respetando las bases que en este aspecto impone. Este precepto, pues, distingue perfectamente dos tipos o clases de relaciones: En primer lugar, la relación laboral existente entre los obreros en general con sus patrones, por virtud del contrato de trabajo; para legislar sobre este punto, el Congreso Federal no ve restringida su facultad a ninguna entidad federativa en particular, por lo que sus respectivos ordenamientos tendrán vigencia ordinariamente en toda la República; en segundo lugar, la relación de servicio público existente entre el Estado y sus empleados públicos; para legislar sobre esta clase de relaciones, el Congreso de la Unión sí tiene una importante restricción, ya que sólo tiene facultades exclusivas para expedir ordenamientos reglamentarios de las relaciones entre la federación, Distrito y Territorios Federales por una parte, y sus empleados públicos por la otra, pero queda fuera de sus atribuciones legislar sobre vínculos de servicio público existente entre los Estados de la Federación y sus respectivos empleados o sea, que para el artículo 123 Constitucional, no debe identificarse la relación laboral existente entre empleados públicos y el Estado al que sirven. La distinción entre ambos es punto de coincidencia de la doctrina, la legislación y en igual sentido se ha orientado la Jurisprudencia de la Suprema Corte. Por ello resulta inaceptable que cuando en el apartado A del artículo 123 Constitucional, se otorgan facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de contrato de trabajo, se entienda incluida también la facultad de legislar sobre las relaciones entre el Estado y empleados públicos; en este aspecto, se repite, el Congreso Federal sólo tiene facultades exclusivas para expedir leyes reglamentarias de los vínculos existentes entre el Gobier

no Federal y sus empleados, mas no para legislar sobre las relaciones entre los Estados de la Federación y sus respectivos servidores públicos, de manera que al carecer de facultades - en este último punto debe entenderse que conforme al artículo 124 Constitucional ya mencionado, tales atribuciones corresponden a los Congresos Locales dentro de sus respectivos límites territoriales.

"Amparo en revisión 258/67. Sindicato de trabajadores - del Hospital Infantil de Monterrey.- 4 de marzo de 1969.- Unanimidad de 6 votos.- Ponente.- Ernesto Aquilar Alvarez.- Resuelto por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Volumen 3. Séptima época".

Margina a miles la legislación laboral

ante la primera

El propio dirigente de la Federación de Sindicatos al Servicio de los Gobiernos de los Estados (FSSGE), Sergio Bañeres Ocampo, ha declarado que el destino de los 110 mil trabajadores "está sujeto a interpretaciones políticas y al capricho de los funcionarios en

turno, amén del caso legislativo y deficiencias jurídicas estructurales que han imperado desde siempre".

La irregular situación jurídica en que se encuentran las organizaciones de trabajadores de los gobiernos de los estados se evidencian en que sólo en 10 entidades de la República exis-

ten tribunales de conciliación y arbitraje y las legislaciones estatales no contemplan el derecho de huelga.

También desprovistos de este derecho, consagrado en la Constitución de la República, están 130 mil empleados bancarios, unos 80 mil universitarios y más de un millón de burocratas del país.

Los trabajadores bancarios no tienen derecho a la sindicalización, ya que lo prohíbe un reglamento aprobado en 1974; los trabajadores universitarios, aunque organizados en sindicatos, en su mayoría no cuentan con un registro en las instancias laborales, por lo que los derechos de huelga y contratación colectiva les son negados, al igual que a los burocratas.

Aunque la legislación legislada C del artículo 123, que propone el reactor de la UNAM, ha sido rechazada incluso por el movimiento obrero organizado, hace estos momentos, y luego de casi 10 años del surgimiento del sindicalismo universitario, no se legisla en torno a las relaciones laborales de casi 80 mil trabajadores de casas de estudios, que hay en todo el país.

Ampliamente conocidas son los conflictos que estos centros educativos han vivido a lo largo de los últimos 10 años y la lucha que han sostenido sus trabajadores para hacer valer sus derechos. Actualmente la UNAM, por ejemplo, está empleada a huelga para el próximo 7 de noviembre; los trabajadores académicos y administrativos del Colegio de Bachilleres y de la Universidad del Estado de Sonora, al no obtener respuesta por parte de las autoridades a sus demandas de firma de contrato colectivo de trabajo, aumento salarial y revisión contractual, escallaron ayer una huelga en todas las dependencias, luego de agotar todas las formas de negociación.

Por su parte, el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Autónoma de Baja California Sur, tras un año de lucha por su reconocimiento y de "acciones sistemáticas" de las autoridades, —según denunciaron los trabajadores— paralizaron prácticamente sus labores

en demanda de un desarrollo de condiciones generales de trabajo, "única solución al conflicto laboral en la UABCS, así como la reinstalación de los cuantos y renovación de organización".

Decenas de años ago de problemas "están viviendo en otras varias universidades del país.

Por lo que se refiere a los 80 sindicatos que integran la FSTSE, en todos ellos se están presentando conflictos a causa de la corrupción reinante entre sus dirigentes, desconocimiento de direcciones seccionales, despidos masivos e injusticias.

A las canchales, gaseas, plizas, "chamizas" para las cuotas", hay que sumar el libre manejo de las cuotas sindicales que hacen los líderes de los diversos sindicatos federados.

A nadie le dan cuenta de lo que ganan, pero sí en cambio reciben el uno por ciento de lo que el gobierno federal destina a recursos humanos, del presupuesto de egresos nacionales.

Ten sólo en lo que va del año, el comité ejecutivo del Sindicato Nacional de Trabajadores de Salubridad, encabezado por José Avella, ha manejado 20 millones de pesos (2 millones por mes), según se desprende de lo que aseguran los trabajadores de diferentes secciones, que han cotizado. Pese a la cantidad, hay que hacer hincapié en que éste del Salubridad, no es el sindicato más grande de la FSTSE, sino el de Educación (SANTE) con 650 mil trabajadores.

Sin embargo, es quizá uno de los más mirados por la insurgencia de unas 10 secciones, como la de la sección XIV del Hospital General, está desconocida por la dirección general desde hace varios meses, sin que hasta el momento y luego de varias semanas de prisión para 7 de sus dirigentes, se resuelva el conflicto.

Hay también sindicatos federados, como el de Productores Forestales Mexicanos que desde hace 6 meses no tienen dirección sindical. Su comité ejecutivo, encabezado por Francisco Javier Mar-Tovar, ha sido desconocido por la federación.

▷ La burocracia municipal exige regulación

Margina a miles la legislación laboral

Carmen Lira

Una "preocupante" situación se está viviendo actualmente en el campo laboral mexicano, ante la presión en todo el país de 110 mil trabajadores de ayuntamientos y gobiernos de los Estados, de 130 mil bancarios y 80 mil universitarios que no cuentan con una legislación que regule sus relaciones laborales.

A lo anterior se suma la etérvica situación reinante en los 80 sindicatos pertenecientes a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), "donde un millón 100 mil empleados no tienen derecho a huelga" ni a contratación colectiva y donde las canchales para los dirigentes y el libre manejo de las cuotas sindicales forman un cuadro de corrupción que está creando conflictos en todas las organizaciones de esa Federación.

Ayer, unos 110 mil burocratas de los estados y municipios de la República Mexicana pararon durante una hora sus labores en todo el territorio nacional y realizaron asambleas pero pedir al presidente López Portillo y al Congreso de la Unión una legislación conveniente ya que la ausencia de "libertad de asociación profesional o sindical, en varias entidades, es inaceptable".

unomásuno **Trabajadores sin** **protección laboral**

Al margen de las leyes laborales, desprotegidos y expuestos lo mismo a los cambios de sexenio que a los cambios de humor del cacique en turno, los empleados al servicio de los Ayuntamientos y de los Gobiernos de los Estados son el patito feo de la burocracia. Y no porque los miembros de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado vivan en una jauja sindical, con el manipuleo que se hace de sus cuotas, el charrismo entronizado en sus organizaciones y la desprotección sistemática a la hora de la verdad, sino porque los empleados de municipios y entidades federativas están en peores circunstancias.

Estos últimos no cuentan sino en algunas regiones con modestos remedos del ISSSTE o del INFONAVIT, por ejemplo, y algunos de ellos carecen de un estatuto jurídico o una ley reglamentaria que proteja sus intereses laborales. A la buena o a la mala de Dios, viven su vida azarosa, con sueldos bajos y atendidos a la generosidad de un gobernante local que un día les conceda la jubilación, así sea con pensiones que no les alcanzan ni para morir.

Lo más grave, sin embargo, es que en este país que siempre se ha ufano de contar con una avanzada legislación social, existan cerca de 110 mil empleados de Ayuntamientos y Gobiernos estatales, 130 mil bancarios y 80 mil universitarios que no existen para la Ley Federal del Trabajo como grupos de trabajadores organizados sindicalmente. Los empleados bancarios viven a merced de sus patrones en su calidad de trabajadores "de cuello blanco"; los universitarios se empeñan en huelgas casi suicidas para obtener el derecho a la huelga y los servidores de la administración pública a nivel estatal y municipal han tomado la iniciativa, por fin, de hacer notar su presencia y subrayar la existencia de sus problemas, con un paro nacional que debe ser una llamada de atención para las autoridades.

El charrismo sindical tan ligado al régimen y tan apoyado por éste, el empeño oficial en enclaustrar a algunos trabajadores en apartados de la Ley del Trabajo que les limitan sus derechos, entre ellos el de huelga, y la existencia, dentro del sindicalismo, de trabajadores de primera, de segunda y de tercera, sin hablar de los desocupados que forman el lumpen creciente de nuestra sociedad, no alientan al optimismo. No aportan razones para pensar que México navega en una balsa de aceite ni dan signos alentadores de una paz social perdurable, sustentada en la justicia.

Durante una Hora, 110,000 Burocratas de Todo el País Paralizaron Labores

La Secretaría de Gobernación interviene para normalizar las relaciones laborales entre los gobiernos estatales y municipales y sus trabajadores, que ayer suspendieron en todo el país sus labores durante una hora, para pedir que termine su marginación en materia de prestaciones y el caos que en cuanto a legislación laboral priva para ellos.

A tal lo anunció ayer Sergio Bañeres, secretario ge-

neral de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio de Gobiernos Estatales, Municipales e Instituciones Descentralizadas de Carácter Estatal de la República Mexicana.

Indicó que la suspensión de labores por parte de 110,000 burocratas estatales y municipales se realizó "en forma general y simultánea", pero que las asambleas tuvieron principalmente un enfoque informativo y no de enfrentamiento con las autoridades locales.

Bañeres aseguró que se informó a los burocratas locales de una entrevista que tuvo el pasado día 2 con el licenciado Jesús Reyes Heróles, secretario de Gobernación, quien le satisfizo su interés por que la situación quede resuelta a favor de los trabajadores.

Reyes Heróles, según el líder, designó a un grupo de funcionarios para que estudien el problema.

En cuanto a las demandas de la burocracia estatal y municipal, manifestó que esta está desprotegida en muchos aspectos como consecuencia de que no está definido a que jurisdicción corresponden los problemas laborales que se suscitan en los gobiernos de los estados y de los municipios.

Expuso que se ha avanzado considerablemente en lo que toca a organizar sindicatos en los estados y municipios, y que la permeabilidad de la Federación es reconocida ya por la mayoría de los gobernadores.

En cuanto a la economía, señaló que, excepto en los municipios cuyos recursos son totalmente insuficientes, en el resto ya se paga a los empleados de los ayuntamientos por lo menos el salario mínimo.

▷ Por la regularización de su régimen jurídico

Hoy, paro nacional de una hora de burócratas de estados y municipios

Cerca de 110 mil trabajadores, al servicio de los estados y municipios de la República Mexicana, pararán hoy durante 60

minutos sus labores en todo el país y realizarán asambleas para solicitar al presidente López Portillo y al Congreso de la Unión, reformas o adiciones al artículo 123 constitucional, porque las condiciones para ejercer "la libertad de asociación profesional o sindical, en varias entidades federativas son inaceptables".

Así lo aseguró Sergio Bañeres Ocampo, líder de la Federación de Sindicatos al Servicio de los Gobiernos de los Estados (FSSGE), quien añadió "que el destino de los 110 mil trabajadores está sujeto a interpretaciones políticas y al capricho de los funcionarios en turno, amén del caos legislativo y deficiencias jurídicas estructurales que han imperado desde siempre".

Entrevistado en el Congreso del Trabajo, Bañeres Ocampo apuntó que ello "está al margen del desarrollo de México", y añadió:

"Urge regularizar esta situación jurídica, puesto que sólo en diez estados de la República existen tribunales de conciliación y arbitraje y las legislaciones estatales no contemplan el derecho de huelga".

Observó que después de un severo análisis de las carencias que aquejan a los trabajadores estatales y municipales del país, se llegó a la conclusión de que es necesario ampliar el artículo 123 constitucional, "ya que la libertad de asociación profesional y sindical es inaceptable, en varias en-

tidades federativas, donde se hace caso omiso de que dicho garantía social la tutelan, en forma amplia, la Constitución General de la República Mexicana y las leyes laborales", dijo.

EL CASO SE ESTUDIA EN GOBERNACION

El mismo Bañeres Ocampo, entrevistado por Sergio Arturo Venegas, nuestro corresponsal en Querétaro, informó que el presidente López Portillo mostró su interés por incluir a los burocratas del interior de la República en el artículo 123, y que el licenciado Jesús Reyes Heróles, secretario de Gobernación, designó ya una comisión para estudiar las peticiones presentadas por la FSSGE y resolver en breve sobre sus peticiones.

En esta situación, precisó Bañeres al corresponsal, "las asambleas que realizaremos durante el paro de mañana tendrán un carácter informativo", donde daremos cuenta de las gestiones realizadas.

Los trabajadores estatales de Guanajuato, Jalisco, Quintana Roo, Campeche y Sonora, no suspenderán mañana sus actividades porque no están sindicalizados, pues "los gobernadores de esas entidades no les han permitido organizarse", dijo al final Bañeres.

- SUPRESION DE LOS APARTADOS DEL ARTICULO 123 -

Como hemos manifestado anteriormente de conformidad con el artículo 80. de la Ley Federal del Trabajo, "Trabajador - es la persona física que presta a otra, física o moral, un -- trabajo personal subordinado".

El trabajador debe ser una persona física, jamás puede - serlo una persona moral.

El patrón puede ser una persona física o una persona mo- ral o jurídica.

Existen corrientes en el sentido de considerar que se es trabajador por el hecho de pertenecer a la clase trabajadora. Esta tesis la vienen a apoyar la Ley del Seguro Social de 1973 que en el artículo 206 dice expresamente, cuando se refiere a los trabajadores "no asalariados": "La incorporación volun- taria de los trabajadores a que se refiere la presente sección, se sujetará a las siguientes modalidades": La exposición de motivos de dicha Ley, al respecto dice lo siguiente: "Se abre la posibilidad de que, en tanto se expidan los decretos - respectivos, queden protegidos por el régimen los trabajadores domésticos; los de industrias familiares y los trabajadores - independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, - artesanos y otros trabajadores no asalariados..."

De acuerdo con esta tesis, la condición de trabajador de- pende sólo de la actividad, sin tener en cuenta la existencia o inexistencia de un patrón determinado.

Este tipo de trabajadores pueden ser los vendedores de periódicos, los aseadores de calzado, los cargadores de bultos en mercados, los conductores de taxis, cuando son propietarios de los vehículos. Estos trabajadores pertenecen a la clase proletaria. Son trabajadores aunque a veces su prestación de servicios sea instantánea.

Frete a esta tesis, está la que indica que no se es trabajador por sí mismo, sino en la medida en que se participa como sujeto de una relación de trabajo. La condición de trabajador resultará del dato objetivo de ser sujeto de una relación de trabajo, como lo establece el artículo 80. de la Ley.

Por lo antes expuesto, podemos considerar que los trabajadores objeto de nuestro estudio; Municipales, se encuentran englobados en el texto del artículo 80. de la Ley de la Materia, en lo que respecta a que son trabajadores personas físicas que prestan a otra, persona jurídica, un servicio personal subordinado.

En relación del Trabajo, encontramos cuatro nociones fundamentales:

- 1.- Dos personas: El trabajador y el patrón.
- 2.- Una prestación de trabajo de una persona física a otra física, moral o jurídica.
- 3.- La subordinación que es la facultad jurídica del patrón para dictar los lineamientos, instrucciones u órdenes -- que juzgue convenientes para la obtención de los bienes de la empresa, y la obligación jurídica del trabajador de cumplir esas obligaciones en la prestación de su trabajo.

4.- El salario que es la retribución que debe pagar al trabajador el patrón por su trabajo, considerado por algunos autores, no por todos, como un elemento esencial de la relación laboral ya que a todo trabajo corresponde una remuneración, como lo señala el artículo 50. de la Carta Magna.

Una vez que hemos analizado minuciosamente los preceptos que establece la Ley Reglamentaria del artículo 123 Constitucional, podemos manifestar que estos trabajadores se encuentran en pleno estado de indefensión por no tener establecidos tribunales competentes, ante los cuales acudir para resolver sus controversias, ya que, como hemos dicho anteriormente no se encuentran regulados por ninguno de los dos apartados del artículo 123, y como consecuencia de esta deficiencia que se encuentra en la citada Ley, los Tribunales Administrativos — y las Juntas de Conciliación y Arbitraje, se han declarado in competentes para conocer y resolver dichas controversias.

Las Juntas de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje tienen como función primaria, resolver los conflictos que se planteen entre el capital y el trabajo.

Los Constituyentes de 1917 al instituir dichos organismos, les atribuyeron principalmente la función jurisdiccional. Sin embargo, hay otra que los consideran organismos administrativos a semejanza de los consejos de trabajo que tiene Francia e instituciones parecidas que existen en Alemania, Bélgica, Italia y en otras partes, cuya función se reduce a conciliar — intereses principalmente.

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje a que se refiere el artículo 123 Constitucional en un principio sólo tuvieron

funciones de componedoras amigables de acuerdo con la primitiva jurisprudencia, pero no interpretando el sentir del constituyente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, en la actualidad, las diferencias con los conflictos entre el capital y el trabajo, conforme lo ordena la fracción XX del propio artículo 123, son las Juntas las que dictan resoluciones que son verdaderas sentencias, que se denominan — laudos, provenientes de un auténtico Tribunal Colegiado, compuesto por representantes obreros, patronos y del gobierno.

Es muy posible que el pensamiento del constituyente haya girado en torno a esta función que se les atribuye actualmente a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, sólo que la interpretación que le dió entonces la Suprema Corte tergiversó su finalidad. No estamos de acuerdo con la idea de que a dichos tribunales colegiados el constituyente les haya atribuido función netamente administrativa, sino que su pensamiento se proyectó a través de organismos para resolver todos y cada uno de los conflictos que se presentaron entre trabajadores y patronos, o sea, las desaveniencias entre el capital y el trabajo. Podemos, entonces, afirmar que son auténticos tribunales, y lo eran desde su nacimiento. Su naturaleza jurídica — desde su origen se funda en su calidad de tribunales auténticos.

Esto no obsta para que también, como auténticos tribunales colegiados, documenten y tutelen determinadas situaciones especiales jurídicas, sin controversia alguna, a semejanza de la denominada jurisdicción voluntaria.

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo con el concepto moderno que se tiene de ellas, desarrollan diversas funciones:

Como tribunales de trabajo, actúan constitucionalmente - dentro de un orden jurídico determinado. En nuestro sistema de legalidad, los tribunales de trabajo representan al Estado en cuanto que éste desarrolle una función jurisdiccional y decide el derecho con vista de las actuaciones y de acuerdo con las partes en el procedimientos.

La función jurisdiccional, realizada por los tribunales de trabajo, tiene las mismas características y atributos de la jurisdicción en general, si bien es posible en un sistema de legalidad distinguir en la jurisdicción dos aspectos importantes: La llamada jurisdicción de derecho, en sentido estricto y la jurisdicción con base en la equidad, ambas situaciones se dan en materia laboral, tanto en los conflictos jurídicos, como en los conflictos jurídico-económico.

Si hemos de afirmar con Calamandrei, que la jurisdicción debe desarrollarse siempre en función de la legalidad, también es cierto que en este orden, la jurisdicción de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, se desenvuelve teóricamente por supuesto, en el ámbito de la legalidad. Entonces, cuando el derecho se dice, *Iuris Dictio*, por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, digamos deductivamente, es cuando se está en presencia de una serie de casos concretos que ocurren en una colectividad, se dicta una norma general conforme a la cual o ajustada a ella habrán de resolverse todos los casos particulares. Por otra parte, cuando se actúa por inducción, puede el Juez o el Tribunal tener cierta preeminencia sobre el legislador, porque en cada caso concreto se crea la forma de resolver la controversia planteada, es decir, se está creando el derecho.

En esta hipótesis estaremos en presencia de la jurisdicción por equidad. Esta sutil distinción sólo es posible que ocurra en teoría, porque en la práctica, en la jurisdicción coexisten el derecho y la equidad.

En la evolución de nuestros organismos colegiados denominados Juntas de Conciliación y Arbitraje han sufrido una metamorfosis hasta convertirse en Tribunales de estricto derecho, tergiversando su origen histórico y sociológico, ya que deben ser tribunales de conciencia y de equidad y nunca caricaturas de los tribunales civiles y de estricto derecho en materia federal.— Esto de ninguna manera debe restarles mérito a las -- sentencias pronunciadas por dichos tribunales colegiados, como decisiones inobjetables y sólo combatibles en otras vías.

Las sentencias pronunciadas por dichos tribunales no deben nunca ajustarse a las reglas u sadas en materia civil, -- sino más bien debe predominar el sentido tutelar del derecho del trabajo en beneficio del obrero por ser económicamente más débil.

Cuando dichos organismos se les denomina tribunales de -- conciencia y tribunales de equidad, se quiere dar a entender que tienen una idiosincrasia específica, que debe predominar la tutela, cuyo espíritu informa al derecho laboral en beneficio del trabajador en general, ya que así fue el verdadero ideario del constituyente del 17, que ha venido tergiversandose a través del tiempo, no por juristas, sino por burócratas que integran dichos cuervos colegiados.

Los Tribunales de Trabajo pueden ejercer la conciliación, el arbitraje y la función jurisdiccional.

La Conciliación es aquel sistema usado a efecto de encaminar a las partes para resolver sus diferencias, es decir, se busca la solución de un conflicto con espíritu conciliador. El arbitraje se da cuando un tercero propone una fórmula, por que tiene facultad de imponerla como solución al conflicto -- planteado. La jurisdicción es aquella en que el Juz o Tribunal tiene la facultad de imponer su sentencia a las partes.

En suma, las facultades o competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje se derivan de la propia Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia, las Juntas de Conciliación y Arbitraje tienen jurisdicción de derecho, conciliación y arbitraje y atribuciones de tipo administrativo de jurisdicción voluntaria, como es conocida técnicamente esta facultad.

Sobre este tema el licenciado Narciso Bassols, en un amplio estudio plantea, por primera vez, en sus justos términos y deslinda los campos precisando cuáles son los conflictos de trabajo que pueden conocer las juntas; en este sentido es necesario fijar su competencia. Pero, considera él, que no hay que referirse a la competencia como medida de jurisdicción, sino determinar la competencia constitucional de estos organismos supuesto que su establecimiento y creación provienen de la Constitución Federal. En ese orden habría que analizar qué atribuciones, dentro del ideario de los constituyentes y de la propia constitución les señala el legislador ordinario. Bassols afirma que por competencia debe entenderse: "...la de terminación de la órbita de facultades del campo legal de acción de una entidad pública, pero en función no de la materia,

de las personas o del tiempo, sino privativamente en relación a la organización política, a la situación recíproca de una entidad de derecho público, respecto a las demás que forman la estructura gubernamental de un país." (Que son por fin las Juntas de Conciliación y Arbitraje).

Con base en este razonamiento dicho autor concluye: "... el papel jurídico y social de las Juntas, de acuerdo con sus antecedentes y con el propósito de quienes las crearon, es muy diferente al de los tribunales de trabajo, con los que deben coexistir; aunque tan alto e importante como el de estos, se instituyeron para prevenir, conciliar y resolver conflictos colectivos de trabajo..."

En esa tesitura Bassols afirma que las Juntas de Conciliación y Arbitraje fueron creadas constitucionalmente sólo para conocer de los conflictos de orden económico. Esta es, para él la esfera propia y exclusiva del conocimiento de las Juntas derivada del texto del artículo 123 Constitucional.

Bassols sustentando su análisis en la interpretación auténtica, la interpretación comparada y la interpretación racional o directa, continúa en su estudio.

Con la interpretación auténtica, al estudiar los antecedentes del artículo 123 afirma que los legisladores constituyentes nunca aceptaron la idea de que las Juntas fueron tribunales especiales; especiales en el sentido de que son tribunales de trabajo. De la discusión derivada del diario de los debates del constituyente de 1917, entre las diputaciones representativas del Estado de Veracruz y del Estado de Yucatán,

puede afirmarse que surgió la idea de implantarse las Juntas pero no como tribunales, sino sólo para resolver ciertos conflictos entre el capital y el trabajo.

Invoca para reafirmar su argumentación que la diputación yucateca solo pidió que las Juntas fueran declaradas como -- tribunales especiales, con sanción expresa del artículo 12 de la Constitución General; pero, dice, la misma diputación yucateca nunca aceptó que dichas Juntas conocieran de todos los - problemas de trabajo; en cambio la diputación veracruzana pu nó porque dichos organismos conocieran de todos los conflictos de trabajo.

Con base en la interpretación comparada, Bassols buscó en las legislaciones extranjeras el modelo del que se valió nues tro constituyente para crear los organismos denominados Jun--tas; en su estudio, considera que existieron antes de nuestras juntas dos sistemas; uno, el de los países europeos y el de - los Estados Unidos de Norteamérica, considerando dicho autor que es ostensible la influencia que las legislaciones Belga y Norteamericana han ejercido sobre nuestra legislación consti--tucional; y otro, que él denomina de excepción y que sólo se encuentra aplicada en Australia. En el primer caso, o sea el norteamericano y el europeo, hay una distinción entre la fun--ción jurisdiccional y la pura conciliación y arbitraje; en la primera, la jurisdiccional, intervienen verdaderos tribunales, en las segundas, solo intervienen los consejos de conciliación y arbitraje. Dicho autor invoca en su ayuda a Paul Pic en re lacion con la clasificación que hace este tratadista respecto a las Juntas de Conciliación y Arbitraje; o sea, que existen

organismos que conocen de conflictos individuales y otros, que ventilan conflictos colectivos, insistiendo que estas funciones últimas son las que contienen el artículo 123 Constitucional nuestro.

Respecto a los países cuya legislación es avanzada como Australia, por ejemplo, ya también Alemania, han creado tribunales industriales que resuelven conflictos jurídicos en materia laboral, más no fallan en problemas o conflictos de carácter económico.

De acuerdo con la interpretación racional o directa la investigación de Bassols se fundó en la idea de que, en el período que hizo su estudio, ocupaban sitial en la Suprema Corte algunos ministros que fueron constituyentes, aunque, sin brillo alguno, y en ese sentido la interpretación que dió la Suprema Corte de Justicia, concluyó, que arbitraje no es jurisdicción.

Al hablar de conciliación y arbitraje, insistió Bassols, en que las Juntas solo debían conocer conflictos colectivos de trabajo y los conflictos propiamente jurídicos los conocerían los tribunales especiales, es decir, los individuales.

En el estudio que venimos analizando, Bassols sugiere, en la época en que trataba este problema, que era necesario hacer que las Juntas cumplieran con su misión de conciliar y arbitrar conflictos colectivos y, a la vez, era necesario crear junto a ellas verdaderos tribunales del trabajo para resolver conflictos jurídicos.

El tratadista Mario de la Cueva disiente de la opinión de Marciso Bassols y al analizar la exposición de J. Natividad -

Macías en el Congreso Constituyente de 1917, aclara que si bien Macías en su discurso expuso que las Juntas de Conciliación y Arbitraje no debían ser tribunales de derecho, no por ello debe concluirse que dichos organismos colegiados se les considerara como tribunales especiales, sino más bien se habló en dicho Constituyente de que la justicia obrera no debía de continuar bajo la jurisdicción de los corrompidos tribunales de derecho, dañosos para los obreros.

El error de Bassols propiamente proviene de Paul Pic cuando éste considera que para la impartición de justicia en materia de trabajo existen organismos de conciliación y arbitraje, que resuelven los conflictos colectivos, y tribunales propiamente de derecho que conocen de los conflictos individuales. Es que en Francia y Bélgica aceptan estos dos tipos de organismos, y según ciertos investigadores, las Juntas de Conciliación y Arbitraje de esos países fueron las que influyeron y conformaron el artículo 123 Constitucional nuestro.

De todos modos, si bien los constituyentes realmente no alcanzaron a comprender ni a analizar diversas clases de conflictos colectivos e individuales, sino que se refieren a los conflictos de trabajo en general; podríamos afirmar que si bien en algunos Estados como Yucatán ya existían las Juntas de Conciliación y Arbitraje como organismos conciliadores, en el Constituyente de 1917 predominó la idea de crear verdaderos tribunales de trabajo para resolver definitivamente las pugnas entre el capital y el trabajo, o sea entre los trabajadores y los patrones.

La verdad, de acuerdo con la historia y antecedentes de estos organismos, es que tanto en Europa como en América y en

Oceanía desde la mitad del siglo pasado los conflictos individuales de trabajo fueron resueltos siempre por tribunales judiciales y si bien en algunos otros países de esos continentes como Francia, Bélgica, Alemania y Nueva Zelandia, se crearon tribunales de trabajo; la diferencia fundamental entre las legislaciones de las que se derivan estos tribunales es que en Europa y Estados Unidos se estableció el arbitraje no obligatorio, sino facultativo; en cambio, en Nueva Zelandia se implentó el arbitraje obligatorio en los conflictos colectivos.

Coincidimos, con base en los antecedentes del constituyente de 1917 y de acuerdo con la ideología de ese congreso, que los tribunales de trabajo llamados Juntas de Conciliación y Arbitraje se crearon para resolver en forma absoluta y total cualquier problema que se presentare entre trabajadores y patrones y si bien se consideró que debía predominar más que la jurisdicción la equidad, y en sus laudos o sentencias la verdad sabida, en ningún caso se consideró que solo tendrían facultades para conciliar, sino para fallar como verdaderos tribunales.

Es posible, sin embargo, que puedan ser considerados como tribunales ajenos al Poder Judicial, es decir, independientes de ese poder y también independientes respecto del Poder Legislativo.

Debe entenderse que dichos tribunales colegiados tienen una función especial o sea dilucidar los problemas que se les presenten en el ámbito del derecho del trabajo.

El hecho de que dichos organismos no pueden crear leyes o realizar actividades a través del congreso federal, no les

priva del carácter de auténticos tribunales jurisdiccionales. Que sus decisiones tengan igual, semejante o menos grado que las decisiones del Poder Legislativo, carece de relevancia jurídica si tomamos en cuenta que al resolver los problemas que se les plantean, evitan la pugna entre los elementos de la — producción denominados capital y trabajo ya que, doctrinalmente, esas decisiones tienen las características de generalidad e imperatividad.

Si bien constitucionalmente, a la luz de la doctrina se afirma que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, son organismos administrativos, esto es en cuanto a su origen más que en cuanto a sus funciones, pues si es cierto que concilian y arbitran, es ostensible que ejercen jurisdicción al fallar — una cuestión contenciosa mediante sentencia o laudo que sólo es combatible en vía de amparo directo.

Una vez que hemos analizado lo antes expuesto, tomando — en consideración el espíritu original del legislador, que quiso dejar establecido el sentido de equidad y justicia, para — los trabajadores en el amplio sentido de la palabra, y aún — con las reformas posteriores que ha sufrido el texto original no se ha logrado hacer justicia en cuanto a la equidad en su regulación a los trabajadores de las Entidades Federativas y Municipales; nos pronunciamos en el sentido de que siendo todos trabajadores, debe de pugnarse por no hacer ciertas diferencias entre quienes realizan un trabajo personal y subordinado en la generalidad de los casos.

Como consecuencia deducible, proponemos la supresión de los Apartados del artículo 123, en función de que nunca han — logrado satisfacer, del todo, los conflictos que se plantean

entre el capital y el trabajo, y en este caso, el de los trabajadores de las Entidades Federativas y Municipales. Y como es de apreciarse actualmente, está resultando ya enajenante y obsoleto el sistema implantado para dar funcionamiento al artículo 123 Constitucional; como ejemplo, podemos citar la nueva iniciativa de ley, que se propone en el sentido de adicionar un Apartado "C", para regular las relaciones obrero-patronales de los trabajadores Universitarios.

Como podemos apreciar, en lo sucesivo, sería seguir aumentando Apartados al artículo 123, tomando en cuenta que si no nos pronunciamos en el sentido de suprimir los citados apartados, y omitir las diferencias entre la clase trabajadora, seguiría el sistema que prevalece actualmente, y bien podríamos pugnar por otro apartado más, ya sea "D", "E", "F", etc., que nos conduciría a un terreno más confuso e inseguro, sin lograr que las relaciones laborales de dichos trabajadores sean una conquista efectiva para nuestros Códigos.

CAPITULO III: EL DERECHO SOCIAL Y EL DERECHO DEL TRABAJO.

- a).- Que es el Derecho Social.
- b).- La Teoría Integral: Antecedentes y sus Nexos Interpretativos del Artículo 123.
- c).- La Protección y Reivindicación del Trabajador Municipal, visto por la Teoría Integral.

EL DERECHO SOCIAL Y EL DERECHO DEL TRABAJO

Al tocar tan importante tema, podemos decir que en el proceso de formación y en las normas de derecho mexicano del trabajo y de la previsión social tiene su origen la Teoría integral, así como en la identificación y fusión del derecho social en el artículo 123 de la Constitución de 1917; por lo -- que sus normas no sólo son proteccionistas, sino reivindicatorias de los trabajadores, en el campo de la producción económica y en la vida misma, en razón de su carácter clasista. Nacieron simultáneamente en la ley fundamental el derecho social y el derecho del trabajo, pero éste es tan sólo parte de aquél, porque el derecho social también nace con el derecho agrario en el artículo 27, de donde resulta la grandiosidad del derecho social como norma genérica de las demás disciplinas, especies del mismo, en la Constitución.

En la interpretación económica de la historia del artículo 123, la Teoría integral encuentra la naturaleza social del derecho del trabajo, el carácter proteccionista de sus estatutos en favor de los trabajadores en el campo de la producción económica y en toda prestación de servicios, así como su finalidad reivindicatoria; todo lo cual se advierte en la dialéctica de los constituyentes de Querétaro, creadores de la primera Carta del Trabajo en el mundo. A partir de esta Carta nace el Derecho Mexicano del Trabajo y proyecta su luz en todos los continentes.

QUE ES EL DERECHO SOCIAL

Carlos García Oviedo nos dice que todo lo relativo a la prestación de servicios debe denominarse Derecho Social, ya que el grupo de trabajadores engendra problemas de carácter social, pero no queremos confundir este planteamiento, ya que el término "social", es tan amplio que ningún Derecho dejará de ser social.

Hay otros autores que afirman que el Derecho del Trabajo señala el nacimiento de un nuevo sistema del Derecho distinto del Derecho Público y del Derecho Privado.

En la actualidad los países tienden a darle preponderancia al Estado.

Gustavo Radbruch apunta, por primera vez, el intervencionismo de Estado a través del fomento y cuidado de la producción, dando nacimiento al Derecho Económico. La economía no puede entregarse al libre juego de las fuerzas en pugna. Detrás de cada relación jurídica privada asoma un tercer interesado: la colectividad.

El derecho social será producto de una moral colectivizada. Corresponde a un distinto tipo de hombre: la imagen del hombre sujeto a vínculos sociales, del hombre colectivo como base del Derecho Social.

"La idea central en que el Derecho social se inspira, no es la idea de la igualdad de las personas, sino la de la nivelación de las desigualdades que entre ellas existen, la igualdad sea de ser, así, punto de partida del Derecho, para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico."

Para el maestro Trueba Urbina el Derecho Social es: "Conjuntamente de principios, instituciones y normas que en función -- protectora, tutelar y reivindicatoria, realizan o crean derechos en favor de los que viven de su trabajo y de los económicamente débiles."

El maestro De la Cueva define a los derechos sociales como " los que se proponen entregar la tierra a quien la trabaja y asegurar a los hombres que vierten su energía de trabajo a la economía, la salud y la vida y un ingreso, en el presente y en el futuro, que haga posible un vivir conforme con la naturaleza, la libertad y la dignidad humanas."

Afirma el mismo autor que el derecho del trabajo ya no puede ser concebido como normas reguladoras de un intercambio de prestaciones patrimoniales, sino como el estatuto que la clase trabajadora impuso en la Constitución para definir su posición frente al capital y fijar los beneficios mínimos que deben corresponderle por la prestación de sus servicios. Un estatuto de y para los trabajadores.

Del derecho social pueden darse estas connotaciones:

1.- Los derechos individuales y los derechos políticos están estructurados, esencialmente, en torno a la idea de libertad. Los derechos sociales intentan realizar, preferentemente, la justicia social.

2.- Los derechos individuales y políticos pertenecen a todo hombre por el hecho de serlo; los sociales se otorgan por la pertenencia a una determinada categoría social, independientemente de la ciudadanía.

3.- Los derechos individuales son derechos absolutos, er ga omnes. Los derechos sociales son derechos relativos, con sujeto pasivo determinado, que puede ser el Estado, el empresario u otra persona privada.

4.- Los derechos individuales o de libertad constituyen, prevalentemente, un deber de no intervención a cargo del Estado, en la esfera de la autonomía del individuo. Los derechos sociales exigen, en cambio, una conducta activa por parte del Estado, bien mediante el otorgamiento de determinadas prestaciones o bien mediante la intervención estatal para regular y discriminar la conducta de los particulares.

5.- Los derechos individuales, por regla general, están previstos en normas reglamentarias, mientras que, también por regla general, los derechos sociales están expresados en normas constitucionales "que las leyes ordinarias o las restantes fuentes del derecho sólo pueden mejorar; pero nunca disminuir en perjuicio de los sujetos a cuya protección están dirigidos."

Vistos estos diferentes aspectos desde los cuales se puede apreciar al Derecho del Trabajo, se puede afirmar que esta disciplina jurídica pertenece al Derecho Social, juntamente con el Derecho Agrario y el Derecho de la Seguridad Social.

LA TEORIA INTEGRAL: ANTECEDENTES Y SUS
SINOS INTERPRETATIVOS DEL ARTICULO 123

Las fuentes de la Teoría Integral se encuentran en nuestra Historia Patria, contempladas a la luz del materialismo dialéctico, en la lucha de clases, en la plusvalía, en el valor de las mercancías, en la condena a la explotación y a la propiedad privada y en el humanismo socialista, pero su fuente por excelencia es el conjunto de normas proteccionistas y reivindicadoras del artículo 123, originario de la nueva ciencia jurídica-social.

La Teoría Integral explica la teoría del derecho del trabajo para sus efectos dinámicos, como parte del derecho social y por consiguiente, como un orden jurídico dignificador, protector y reivindicador de los que viven de sus esfuerzos manuales e intelectuales, para alcanzar el bien de la comunidad obrera, la seguridad colectiva y la justicia social que tiende a socializar los bienes de la producción; estimula la práctica jurídico-revolucionaria de la asociación profesional y de la huelga, en función del devenir histórico de estas normas sociales; comprende, pues, la teoría revolucionaria del artículo 123 de la Constitución político-social de 1917, dibujada en sus propios textos.

ANTECEDENTES DE LA TEORIA INTEGRAL - La Teoría Integral descubre las características propias de la legislación mexicana del trabajo. Y en la lucha por el derecho del trabajo, -- persigue la realización no sólo de la dignidad de la persona obrera, sino también su protección eficaz y su reivindicación. Por ello, el derecho social del trabajo es norma que beneficia exclusivamente a la clase obrera y campesina y a quienes la -

foman individualmente, esto es, a los que prestan servicios en el campo de la producción económica o en cualquiera otra actividad humana, distinguiéndose, por tanto, del derecho público en que los principios de este son de subordinación y -- del derecho privado que es de coordinación de intereses entre iguales. Entre nosotros el derecho social es precepto jurídico de la más alta jerarquía porque está en la Constitución y del cual foman parte del derecho agrario, el derecho del trabajo y de la previsión social, así como sus disciplinas procesales, identificadas en los artículos 27 y 123. En la legislación mexicana el derecho social es el sumum de todos los derechos protectores y reivindicadores de los obreros, campesinos o de cualquiera económicamente débil, para compensar de desigualdades y corregir injusticias sociales originarias del capital.

En tal sentido empleamos la terminología de derecho social y como parte de éste la legislación fundamental y reglamentaria del trabajo y de la previsión social. Los elementos de la Teoría Integral son: El derecho social proteccionista y el derecho social reivindicador.

Como es bien sabido, la valiosa aportación que el maestro Truaba Urbina hace a la ciencia jurídica-laboral en un afán de modestia nos comenta: Frente a la opinión generalizada de los tratadistas de derecho industrial, obrero o del trabajo, en el sentido de que esta disciplina es el derecho de los trabajadores subordinados o dependientes, y de su función expansiva del obrero al trabajador incluyendo en él la idea de la seguridad social, surgió nuestra TEORIA INTEGRAL DEL DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL no como aportación científica personal, sino como la revelación de los textos del ay

tículo 123 de la Constitución mexicana de 1917, anterior a la terminación de la Primera Guerra Mundial en 1918 y firma del Tratado de Paz de Versalles de 1919. En las relaciones del - epónimo precepto, cuyas bases integran los principios revolucionarios de nuestro Derecho del trabajo y de la Previsión Social, descubrimos su naturaleza social proteccionista y reivindicadora a la luz de la Teoría Integral, la cual resumimos - aquí:

1o. La Teoría Integral divulga el contenido del artículo 123, cuya grandiosidad insuperada hasta hoy identifica el derecho del trabajo con el derecho social, siendo el primero, - parte de éste. En consecuencia, nuestro derecho del trabajo no es derecho público ni derecho privado.

2o. Nuestro derecho del trabajo, a partir del lo. de mayo de 1917, es el estatuto proteccionista y reivindicador del - trabajador; no por fuerza expansiva, sino por mandato constitucional que comprende: a los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, burócratas, agentes comerciales, médicos, abogados, artistas, deportistas, toreros, técnicos, ingenieros, etc., a todo aquel que presta un servicio personal a otro mediante una remuneración. Abarca a toda clase de trabajadores, a los llamados "subordinados o dependientes" y a los autónomos. Los contratos de prestación de servicios del Código Civil, así como las relaciones personales entre factores - y dependientes, comisionistas y comitentes, etc., del Código de Comercio son contratos de trabajo. La Nueva Ley Federal - del Trabajo reglamenta actividades laborales de las que no se ocupaba la ley anterior.

3o. El derecho mexicano del trabajo contiene normas no - sólo proteccionistas de los trabajadores, sino reivindicatorias que tienen por objeto que éstos recuperen la plusvalía con los

bienes de la producción que provienen del régimen de explotación capitalista.

40. Tanto en las relaciones laborales como en el campo — del proceso laboral, las leyes del trabajo deben proteger y tutelar a los trabajadores frente a sus explotadores, así como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de la misma manera que el Poder Judicial Federal, están obligadas a suplir las quejas deficientes de los trabajadores. (Art. 107, fracción II, de la Constitución.) También el proceso laboral debe ser instrumento de reivindicación de la clase obrera.

50. Como los poderes políticos son ineficaces para realizar la reivindicación de los derechos de proletariado, en ejercicio del artículo 123 de la Constitución social que consagra para la clase obrera el derecho a la revolución proletaria — podrán cambiarse las estructuras económicas, suprimiendo el régimen de explotación del hombre por el hombre.

La Teoría Integral, es en suma, no sólo la explicación de las relaciones sociales del Artículo 123 —precepto revolucionario— y de sus leyes reglamentarias —productos de la democracia capitalista— sino fuerza dialéctica para la transformación de las estructuras económicas y sociales, haciendo vivas y dinámicas las normas fundamentales del trabajo y de la previsión social, para bienestar y felicidad de todos los hombres y mujeres que viven en nuestro país.

Después de todo lo expuesto queda plenamente justificada la denominación y función de la Teoría Integral: es la investigación jurídica y social, en una palabra, científica, del artículo 123, por el desconocimiento del proceso de formación del precepto y frente a la incomprensión de los tratadistas e interpretaciones contrarias al mismo de la más alta magistratura.

Tuvimos que profundizar en la entraña del derecho del -- trabajo para percibir su identificación con el derecho social y su función revolucionaria, componiendo cuidadosamente los -- textos desintegrados por la doctrina y la jurisprudencia mexi-- cana seducidas por imitaciones extralógicas, a fin de presen-- tarlo en su conjunto maravilloso e integrándolo en su propia contextura: en su extensión a todo aquel que presta un servi-- cio a otro, en su esencia reivindicatoria, y descubrien do en el mismo el derecho inmanente a la revolución proletaria; por ello, la Teoría que lo explica y difunde es Integral.

A la luz de la Teoría Integral, nuestro DERECHO DEL TRABAJO no nació del derecho privado, o sea, desprendido del Código Civil, sino de la dialéctica sangrienta de la Revolución -- Mexicana: es un producto genuino de ésta, como el derecho a-- grario, en el momento cumbre en que se transformó en social pa-- ra plasmarse en los artículos 123 y 27. No tiene ningún pa-- rentesco o relación con el derecho público o privado: es una norma eminentemente autónoma que contiene derechos materiales e inmanentes y exclusivos para los trabajadores que son las únicas personas humanas en las relaciones obrero-patronales.-- Por tanto, el jurista burgués no puede manejarlo lealmente en razón de que está en pugna con sus principios, por lo que in-- cumben al abogado social luchar por el derecho del trabajo.

Es importante señalar que el artículo 123 constitucional en su esencia contiene dos concepciones fundamentales: La -- protección y la reivindicación de los trabajadores, como resultado de la integración del Derecho Social en el Derecho - del Trabajo.

La justicia social del artículo 123 no es sólo la aplicación de sus estatutos para proteger y tutelar a los trabajadores, que como acertadamente observa el maestro Trueba Urbina, anticuadamente se denominan "subordinados", por encima del también anticuado "Justo medio Aristotélico"; sino a todos los prestadores de servicios, para que obtengan la dignidad de personas, mejorándolas en sus condiciones económicas y para que alcancen su redención mediante la socialización - de los bienes de la producción, otorgándole por ello a la -- clase trabajadora el derecho a la revolución proletaria.

Nuestro estatuto fundamental del trabajo es aplicable - en el campo de la producción económica y en cualquiera otra actividad laboral en que una persona presta un servicio a -- otra. También cabe recordar, que durante más de cincuenta -- años, se ha relegado al olvido la función revolucionaria del artículo 123, así como su finalidad protectora y reivindicadora de los derechos del proletariado.

La idea de Justicia Social, se inspira solamente en la parte proteccionista del artículo 123 en favor de los trabajadores, pero la situación real que prevalece en las relaciones de trabajo entre los municipios y entidades federativas con sus trabajadores, contraviene el espíritu protector y -- reivindicatorio del artículo 123 constitucional, ya que estos

trabajadores han permanecido al margen y por consiguiente han sido relegados por la legislación laboral, toda vez que al no encontrarse regulada la relación de trabajo de estos trabajadores con sus entidades federativas y sus municipios, se encuentran en pleno estado de indefensión por parte de su legislación local; por el contrario, el artículo 123 constitucional sí protege al trabajador municipal y estatal, tomando en cuenta que es norma exclusiva para proteger a todo tipo de trabajador y dada la naturaleza del artículo 123, éste viene a ser el que protege, tutela y reivindica al trabajador municipal y estatal, a pesar de que no están reglamentadas las relaciones laborales entre los trabajadores al servicio de las entidades federativas y municipales con sus respectivos estados y municipios.

Podemos afirmar que mediante la Teoría Integral, hemos redescubierto el auténtico contenido del artículo 123 constitucional, en el cual se consignan tanto las normas igualadoras y dignificadoras, en una palabra proteccionistas de los trabajadores, así como los derechos reivindicatorios encaminados a consumir la revolución proletaria que de acuerdo con nuestra Constitución Social, sólo implicaría el cambio de la estructura económica, socializando las empresas y el capital, por no haberse conseguido por medio de la evolución jurídica, pues ni la legislación ni la jurisdicción del trabajo lo han logrado hasta hoy, ni se lograrán con la Nueva Ley Laboral.-

Podemos concretar que la justicia social es justicia -- distributiva, en el sentido de que ordena un régimen, que -- las desigualdades tradicionales han mantenido desordenadamente; sólo restableciendo este orden se reivindica el pobre -- frente al poderoso. Tal es la esencia de la Justicia Social.

LA PROTECCION Y REIVINDICACION DEL TRABAJADOR
MUNICIPAL, VISTO POR LA TEORIA INTEGRAL

Podemos considerar que el Derecho del Trabajo es Protec-
 cionista y Reivindicatorio para todo prestador de servicios.

La norma proteccionista o del trabajo es aplicable no so-
 lo al obrero —strictu sensu—, sino al jornalero, empleado, —
 científico, artesano, técnico, ingeniero, abogado, médico, ar-
 tista, pelotero, etc., y en este particular caso que nos ocupa,
 también es proteccionista de los Trabajadores Municipales, aún
 cuando en una situación de hecho y de derecho, nuestra Ley Re-
 glamentaria de la materia no los regule en ninguno de sus dos
 apartados por mera deficiencia del legislador en su elabora-
 ción. Aún con el susodicho caso y demás irregularidades que
 se le puedan encontrar, el derecho mexicano del trabajo tien e
 esta extensión que no reconocen otras legislaciones. La gene-
 ralidad de los tratadistas dicen que el derecho del trabajo —
 es el derecho de los trabajadores dependientes o subordinados,
 que nuestro derecho del trabajo superó desde 1917 al identifi-
 carse con el derecho social en el Artículo 123, haciéndolo ex-
 tensivo a los trabajadores autónomos. De aquí se deriva el —
 concepto de clase obrera en el cual quedan comprendidos to-
 dos los trabajadores: Del derecho obrero al derecho de la ac-
 tividad profesional y aplicable a todos los prestadores de —
 servicios, inclusive los profesionales de las ciencias y de
 las artes.

Claramente en el año de 1941, el maestro Trueba Urbina —
 en su obra "Derecho Procesal del Trabajo", publicada en esta
 ciudad, encara con precisión la otra parte de la Teoría Inte-
 gral, el carácter reivindicatorio del derecho del trabajo, esto

es, su identificación plena con el derecho social:

"La naturaleza del nuevo Derecho se deriva de las causas que originaron su nacimiento y de su objetivo fundamental; pudiendo concretarse así: El Derecho del Trabajo es reivindicador de la entidad humana desposeída que sólo cuenta con su -- fuerza de trabajo para subsistir, caracterizándose por su mayor proximidad a la vida; propugna el mejoramiento económico de los trabajadores; y significa la acción socializadora que inicia la transformación de la sociedad burguesa hacia un nuevo régimen social de Derecho."

Siempre por la misma senda, el maestro Trueba nos presenta como derecho de autodefensa reivindicadora de los trabajadores: el Derecho de Huelga, como derecho revolucionario y como garantía social. En otra obra del eminente maestro, "Evolución de la Huelga", publicada en 1950, expuso sin lugar a dudas que:

"El derecho de huelga se mantendrá incólume en México, - mientras subsista el régimen de producción capitalista, y este derecho constitucional responde al principio de lucha de - clases; si en el futuro se suprimiera o nulificara el derecho de huelga en nuestro país, en ese momento se encendería la -- tea de la revolución social y nuestro pueblo estaría en vía - de realizar su bienestar material y su destino histórico; entonces, como consecuencia de esta revolución, se transformaría el Estado y sus instituciones."

Sigue en pie la idea del maestro Trueba: El derecho social es reivindicatorio y la huelga es derecho social que en un momento dado transformará el régimen capitalista mediante el cambio de las estructuras económicas.

Finalmente, la idea de la justicia social va más allá de lo que piensan los juristas y filósofos de nuestro tiempo, aún aquellos que enseñan que la justicia social es la justicia del derecho del trabajo como derecho de integración, regulador de relaciones entre los miembros de una clase social del Estado, porque la función distributiva de la justicia social incluye como su base y esencia la acción reivindicatoria, que no se satisfice con el mejoramiento económico de la clase obrera, ni con normas niveladoras. Es indispensable que la clase obrera recupere todo aquello que le pertenece y que ha sido objeto de explotación secular. Al respecto, podemos citar una de las obras del maestro Trueba denominada " Tratado de Legislación Social ", México, 1954, el fragmento que a la letra dice:

" La justicia social es justicia distributiva, en el sentido de que ordena un régimen que las desigualdades tradicionales han mantenido desordenadamente; sólo restableciendo este orden se reivindica el pobre frente al poderoso. Tal es la esencia de la justicia social ".

Esta es la justicia social del artículo 123, reivindicadora y no sólo de equilibrio y mejoramiento económico de la clase obrera. La reivindicación tiende al reparto equitativo de los bienes de la producción o socialización de estos. Esta elocer el orden económico es socializar los bienes de la producción, acabando el desorden que implica la mala distribución de los bienes.

Así, recordemos la teoría Integral, redescubriendo el artículo 123, en el cual se consignan tanto las normas igualitarias y niveladoras, en una palabra proteccionistas de los trabajadores, así como de los derechos reivindicatorios enca-

minados a consumar la revolución proletaria que de acuerdo -- con nuestra Constitución Social, solo implicaría el cambio de la estructura económica, socializando las empresas y el Capital, por no haberse conseguido por medio de la Evolución Jurídica, pues ni la legislación ni la jurisdicción del trabajo -- lo han logrado hasta hoy, ni se lograrán con la nueva Ley Laboral de 1970.

En cuanto a la Teoría Proteccionista, profesores y tratadistas en el extranjero, difunden la idea dogmática de que el derecho del trabajo sólo tiene por objeto la protección de la actividad humana, " subordinada o dependiente", excluyendo -- por supuesto el trabajo autónomo. La literatura jurídico-laboral en este sentido es tan amplia, que con la sola mención de ella podrían escribirse muchísimas páginas, por cuyo motivo no invocamos las innumerables obras que forman la amplísima bibliografía que existe al respecto. Sin embargo, pueden citarse excepciones como la del ilustre maestro PAUL PIC, en su " Tratado Elemental de Legislación Industrial", obra premiada por la Academia de Ciencias Morales y Políticas en 1904, que admite la posibilidad de la contratación laboral al margen de la producción económica; así mismo puede citarse a -- otros maestros y en la actualidad al distinguido profesor de la Universidad de Santiago de Chile, Francisco Walker Linares, que no solo invoca el derecho del trabajo como regulador de -- las relaciones laborales entre dueños de trabajo y sus dependientes y en la protección a los económicamente débiles, para garantizarles decorosa existencia, sino que este aspecto protector lo extiende a los trabajadores independientes, artesanos, pequeños industriales, comerciantes, agricultores y profesionistas, tal como lo concibió el artículo 123 hace más de cincuenta años.

Ante tan apasionante teoría, también los escritores y -- maestros mexicanos, cautivados por la doctrina extranjera, son -- tienen la misma tesis de que el derecho del trabajo solo protege el trabajo "subordinado".

Mario de la Cueva, dice:

" Todo trabajo está amparado por el artículo 50. de la -- Constitución, pero no por el artículo 123, pues el precepto -- se refiere únicamente a una categoría determinada y precisamente al trabajo subordinado, que es el que necesita una protección especial". (69)

J. Jesús Castorena, expresa:

" Derecho obrero es el conjunto de normas que regula la prestación subordinada de servicios personales, crea a las autoridades que se encargan de aplicar esas normas y fija los -- procedimientos que garantizan la eficacia de los derechos que de las propias normas se derivan." (70)

Alfredo Sánchez Alvarado, frente a los anteriores se destaca en la práctica como defensor de trabajadores y, sin embargo, expone:

" Derecho del Trabajo es el conjunto de principios y normas que regulan, en sus aspectos individual y colectivo, las relaciones entre trabajadores y patrones; entre trabajadores entre sí y entre patrones entre sí, mediante la intervención del Estado, con objeto de proteger y tutelar a todo aquel que

69. Mario de la Cueva, "Derecho Mexicano del Trabajo", t. I, 4a. edición, México, 1959, p. 482.

70. J. Jesús Castorena, "Manual de Derecho Obrero," 3a. ed. - México, p.5.

presta un servicio subordinado, y permita vivir en condiciones dignas que, como ser humano le corresponde para que pueda alcanzar su destino." (71)

A este respecto, el maestro Trueba Urbina se pronuncia - en el sentido de que: El derecho mexicano del trabajo no es norma reguladora de relaciones laborales, sino estatuto protector de los trabajadores: instrumento de lucha de clase en manos de todo aquel que presta un servicio personal a otro."

Sin ninguna investigación y a la ligera, la doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia excluye del ámbito del derecho del trabajo a los trabajadores que prestan servicios fuera del campo de la producción apoyada en el concepto civilista y contrario al artículo 123 constitucional, - como puede verse enseguida:

"PRESTACION DE SERVICIOS. CUANDO NO CONSTITUYE UNA RELACION LABORAL. La simple prestación de servicios, conforme a una retribución específica, no constituye por sí sola una relación de trabajo, en tanto que no existe el vínculo de subordinación denominado en la ley con los conceptos de dirección y dependencia, según el artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo". (72)

Así se niega por juristas y tribunales, por falta de estudio profundo del proceso de gestación del artículo 123 y de sus normas la grandiosidad del derecho mexicano del trabajo - que protege y tutela no sólo a los trabajadores "subordinados"

71. Alfredo Sánchez Alvarado, "Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo", Tomo primero, vol. I, México, 1967, p. 36.

72. Informe rendido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente el señor Lic. Agapito Pozo, 1967, - Cuarta Sala, p. 30.

en el campo de la producción económica, sino a los trabajadores en general, es decir, a todo aquel que presta un servicio a otro y recibe una retribución por dicho servicio.

La teoría jurídica y social del artículo 123 en cuanto al carácter proteccionista y tutelar de sus normas, es aplicable no sólo a los llamados trabajadores "subordinados", sino a los trabajadores en general, esto es, su protección se enfoca no sólo para el trabajo económico, sino para el trabajo en general, el autónomo, para todos los sujetos de derecho del trabajo que enuncia en su preámbulo, como son: obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos, y en este concreto caso a los Trabajadores Municipales objeto de la presente tesis, que sólo vistos ante la luz de la Teoría Integral no quedan en pleno estado de indefensión como han permanecido hasta nuestros días, o sea, protege a todo aquel que presta un servicio a otro en el campo de la producción económica o fuera de ella, en el trabajo dependiente o independiente. El derecho constitucional mexicano del trabajo desecha la idea civilista de "subordinación", proclamando la naturaleza igualitaria de las relaciones de -- trabajo, como se destaca en el dictamen del artículo 123 que al parecer se ignora, ya que éste originó el preámbulo del -- precepto, como se demuestra más adelante.

El dictamen del artículo 123 aprobado por la magna asamblea legislativa de Querétaro, recoge esta disposición en los términos siguientes:

" Artículo 123. El Congreso de la Unión, y las legislaturas de los estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, y artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo".

La Teoría Integral basada en el ideario y texto del artículo 123, descubrió la dinámica proteccionista del trabajo económico y del trabajo en general, aplicable a todas las - - prestaciones de servicios, sin excepción, inclusive profesio- nes liberales.

Dicha Teoría Integral es válida tanto en las relaciones individuales como en las colectivas de trabajo, pues el con- trato de trabajo como figura jurídicosocial nueva tiende a su perar el equilibrio entre el Trabajo y el Capital, porque el derecho laboral es derecho de lucha de clase permanente. La cara visible del artículo 123 está formada por un núcleo de - disposiciones de carácter social que tienen por objeto nivelar a los trabajadores frente a los patrones, a todo el que presta un servicio frente al que lo recibe, a fin de que se cumplan los principios de justicia social que son parte de la base y esencia del derecho mexicano del trabajo, el cual se aplica - al trabajador como persona y como integrante de la clase obra- ra dentro del Estado de derecho social. Y esta parte de la - Teoría integral se ha abierto paso y ya está cumpliendo su des- tino histórico, en su función dinámica, volviendo a la vida - misma de las relaciones laborales de donde provino. Así desta- canos su grandiosidad.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1.- El Primer Jefe propuso al Constituyente de 1916-1917, facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre el trabajo. El Constituyente de Querétaro otorgó esta facultad al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados.

2.- Se produjeron contradicciones entre las leyes de los Estados al dar un tratamiento distinto a los trabajadores de cada entidad federativa. Por este motivo el 6 de septiembre de 1929 se reformaron los artículos constitucionales 73 fracción X y 123, para otorgar sólo al Congreso de la Unión la facultad de expedir la legislación del trabajo.

3.- Ya federalizada la legislación laboral, el primer ordenamiento de este carácter fué la Ley del Trabajo del 18 de agosto de 1931. En el proyecto del Presidente Portes Gil se propuso sujetar dicho código al "Estado (la Nación, los Estados y los Municipios), cuando tenga el carácter de patrono. - Se considere que el Estado asume ese carácter cuando tiene a su cargo empresas o servicios que pueden ser desempeñados por particulares". Proposición que no tuvo efecto. Quedó el artículo segundo que textualmente decía: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expiden".

4.- El Presidente Cárdenas, para beneficio de la burocracia federal, en 1938 expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. En el año de 1947 se hicieron varias reformas y adiciones a este Estatuto. El 5 de diciembre de 1960 se adicionó al artículo 123 constitucional el apartado B, que contiene la declaración de los derechos sociales, pero sólo de la burocracia federal, es decir de los -

trabajadores de la Federación, del Distrito y de los Territorios Federales (que han desaparecido para pasar a ser estados). La ley reglamentaria de este apartado se promulgó el 27 de diciembre de 1963. Se dejó al margen a los trabajadores de los gobiernos de los estados y de los municipios.

5.- El artículo 123 constitucional de acuerdo con su Naturaleza Social viene a ser proteccionista y reivindicatorio de la clase trabajadora, por tanto, sí comprende y abarca a los trabajadores de las entidades federativas y municipales, tomando en cuenta que es norma exclusiva para proteger a todo tipo de trabajador; por consiguiente este artículo viene a ser el que protege, tutela y reivindica al trabajador estatal y municipal.

6.- Independientemente de que no todas las legislaciones locales, como tampoco la Ley Reglamentaria del artículo 123 constitucional, regulan las relaciones laborales de los trabajadores estatales y municipales, es pertinente manifestar que las bases y principios fundamentales para llevar a cabo dicha regularización laboral, se contienen en el artículo 123 constitucional, ya que en su esencia se encuentra la idea de un derecho social, aunque durante más de cincuenta años haya sido relegada la función revolucionaria del artículo 123, así como su finalidad protectora y reivindicadora de los derechos del trabajador.

7.- En virtud de que hasta ahora en muy pocos estados se han expedido leyes para regular las relaciones de sus trabajadores y de los municipios; porque las leyes del servicio civil que se han expedido han resultado de muy poco o casi nulo beneficio para sus destinatarios; porque se vuelve al mismo ---

error de regular de modo distinto a los trabajadores de las -
diversas entidades federativas, error que se corrigió con la
federalización de la legislación laboral de 1929; porque des-
pués de 57 años de haber quedado consagrados en la Constitu-
ción los derechos de los trabajadores, una gran mayoría de --
los trabajadores de los estados y de los municipios no tienen
normas tutelares en sus relaciones laborales y porque esos --
trabajadores carecen de tribunales a los cuales acudir a impe-
trar justicia, es urgente suprimir dichos apartados y no hacer
más diferencias entre la clase trabajadora, a fin de que al -
mismo nivel que las relaciones laborales del poder público fe-
deral y los trabajadores en general, queden reguladas las de
los servidores de los gobiernos de las entidades federativas
y municipales. De esta manera se acabará de una vez por todas,
una grave injusticia social.

Si no se toman las medidas necesarias para resolver este
grave problema, la autoridad tendrá en sus servidores, a sus
más enconados enemigos que se saben ajenos a todo ordenamien-
to jurídico que los aspare y los haga sentirse seguros en al-
go que los humanos sentimos tan necesario como el agua que be-
bemos y el aire que respiramos: La estabilidad en la fuente -
de trabajo.

BIBLIOGRAFIA
GENERAL

BIBLIOGRAFIA
GENERAL

- 1.- Aristóteles = LA POLITICA. Editorial Porrúa, S.A., México, 1970, Tercera Edición.
- 2.- Aguirre Peltrán, Gonzalo = FORMAS DE GOBIERNO INDIGENA.
- 3.- Ahrens = DERECHO NATURAL.
- 4.- Alamán, Lucas = HISTORIA DE MEXICO.
- 5.- Caso, Antonio = SOCIOLOGIA.
- 6.- Castorena, J. Jesús = MANUAL DE DERECHO OBRERO. Editorial - Fuentes Impresoras, S.A., México, - - 1973, Sexta Edición.
- 7.- Cueva, Mario de la = NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO. - Editorial Porrúa, S.A., México, 1977, Tercera Edición.
- 8.- Ducorta, Julio y Esquivel C. = EL FUERO DEL MUNICIPIO.
- 9.- Engels, Federico = EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD - PRIVADA Y EL ESTADO. Editorial Progreso, Moscú.
- 10.- Esquivel Obregón, Toribio = HISTORIA DEL DERECHO EN MEXICO.
- 11.- Esquivel Obregón, Toribio = INFLUENCIA DE ESPAÑA Y EE.UU. - EN MEXICO.
- 12.- Fustel de Coulanges = LA CIUDAD ANTIGUA.
- 13.- García Oviedo, Carlos = TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial E.I.S.A., Madrid, 1953, Quinta Edición.
- 14.- García Oviedo, Carlos = TRATADO ELEMENTAL DEL DERECHO SOCIAL. Editorial E.I.S.A., Madrid, 1954, Sexta Edición.
- 15.- Garza, Sergio Francisco de la = EL MUNICIPIO.
- 16.- Gutiérrez, Mario = GRECIA.
- 17.- Høller, Hermann = TEORIA DEL ESTADO. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1971, Sexta Reimpresión.
- 18.- Herrera = TRATADO DE DERECHO PUBLICO BELGA.

- 19.- Herrera y Jasso, Manuel = ESTUDIOS CONSTITUCIONALES.
- 20.- López Rosado, Felipe = INTRODUCCION A LA SOCIOLOGIA.
- 21.- Méndez Cervantes, Oscar = LA RESTAURACION MUNICIPAL EN - MEXICO.
- 22.- Noriega Cantú, Alfonso = VII CONSIDERACIONES GENERALES. Trabajo sin Título, Inédito.
- 23.- Ochoa Campos, Moisés = LA REFORMA MUNICIPAL EN MEXICO.
- 24.- Ojeda Ortega, Concepción = EL MUNICIPIO EN MEXICO.
- 25.- Omari, Fabián = GOBIERNO MUNICIPAL.
- 26.- Ortolaín, N. = Citado por Moisés Ochoa Campos.
- 27.- Pina, Rafael de = DICCIONARIO DE DERECHO. Editorial Porrúa, S.A., México, 1977, Sexta Edición.
- 28.- Posada, Adolfo = EL REGIMEN MUNICIPAL DE LA CIUDAD MODERNA.
- 29.- Posada, Adolfo = TRATADO DE DERECHO POLITICO.
- 30.- Rollan, M. C. = EL DESASTRE MUNICIPAL EN MEXICO.
- 31.- S. Macedo, Miguel = EL MUNICIPIO. Citado por Moisés Ochoa C.
- 32.- Sánchez Alvarado, Alfredo = INSTITUCIONES DE DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO. Tomo I, México, 1967.
- 33.- Serra Rojas, Andrés = DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I, Editorial Porrúa, S.A.
- 34.- Tena Ramírez, Felipe = DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. -- Editorial Porrúa, S.A.
- 35.- Trueba Olivares, Eugenio = EL AGRAVIO EN LA LEY.
- 36.- Trueba Urbina, Alberto = NUEVO DERECHO DEL TRABAJO. Editorial Porrúa, S.A., México, 1975, - Tercera Edición.
- 37.- Trueba Urbina, Alberto = NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO. Tomo I y II, Editorial - Porrúa, S.A., México, 1973, Primera Edición.
- 38.- Trueba Urbina, Alberto = DERECHO SOCIAL MEXICANO. Editorial Porrúa, S.A., México, 1978, Primera Edición.
- 39.- Trueba Urbina, Alberto = DICCIONARIO DE DERECHO OBRERO. México, 1957, Tercera Edición.

- 40.- Zarco, Francisco = HISTORIA DEL CONGRESO EXTRAORDINARIO CONSTITUYENTE. (1856 - 1857), El Colegio de - México, 1956.
- 41.- Zorita, Alfonso = RELACION DE LOS SEÑORES DE LA NUEVA ESPAÑA.
- 42.- MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS. Tomo II.

ORDENAMIENTOS JURIDICOS CITADOS

- 43.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 44.- Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada. Comentarios, Jurisprudencias y Bibliografía por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Editorial Porrúa, S.A., 1974, 23a. Edición.
- 45.- Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentarios y Jurisprudencia por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Editorial Porrúa, S.A., México, 1967, 2a. Edición.
- 46.- Informe de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación. - Año de 1967, Cuarta Sala, Página 30.
- 47.- Ley Federal del Trabajo de 1931.
- 48.- Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1917. Tomo I.
- 49.- Leyes y Decretos del Estado Libre de Oaxaca.
- 50.- Leyes, Decretos y Circulares del Estado de Veracruz.
- 51.- Constituciones del Estado de México. 1952 (Mario Colín).
- 52.- Colección de Leyes y Decretos del Estado Libre de Oaxaca. 1861 (Juan Nepomuceno Cerqueda).
- 53.- Colección de Leyes y Decretos. Tomo III (Dublán y Lozano).
- 54.- Recopilación de Leyes, Decretos, Reglamentos y Circulares, expedidas por el Estado de México. Tomo I, 1886 (Amador - Coromina).
- 55.- Legislación Especial del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Primera Epoca, 1873.
- 56.- Recopilación de Leyes de Indias. Libro I, Título IV, Ley 25.
- 57.- Enciclopedia Jurídica Española.

ARTICULOS PERIODISTICOS CITADOS

- 58.- EL CALPULLI - Artículo del Periódico "El Universal" publicado el 24 de Junio de 1942, escrito por Chávez Hayhoe.

- 49.- MARGINA A MILES LA LEGISLACION LABORAL - LA BUROCRACIA -- MUNICIPAL EXIGE REGULACION - Artículo del Periódico "uno más uno" publicado el 4 de Octubre de 1978, escrito por - Carmen Lira.
- 50.- TRABAJADORES SIN PROTECCION LABORAL - Artículo del Periódico "uno más uno" publicado el jueves 5 de Octubre de -- 1978.
- 61.- DURANTE UNA HORA, 110,000 BUROCRATAS DE TODO EL PAIS PARA LIZARON LABORES - Artículo del Periódico "Excélsior" pu-- blicado el jueves 5 de Octubre de 1978.
- 62.- HOY, PARO NACIONAL DE UNA HORA DE BUROCRATAS DE ESTADOS Y MUNICIPIOS - POR LA REGULARIZACION DE SU REGIMEN JURIDICO - Artículo del Periódico "uno más uno" publicado el 4 de Oc-- tubre de 1978.