

Leji 198



Universidad Nacional Autónoma de México
Escuela Nacional de Estudios Profesionales

"ARAGON"

ESTUDIO DOGMATICO DE LA FUNDAMENTACION
NORMATIVA DE LAS RELACIONES LABORALES
DE LOS TRABAJADORES
AL SERVICIO DEL MUNICIPIO

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el titulo de:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

Juan F. Rodriguez Merchan



ENEP
ARAGON

Escuela Nacional de estudios profesionales
aragon

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

AGOSTO DE 1988



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	1
I ESTUDIO DE LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS RELACIONES LABORALES EN MEXICO	
A. Antecedentes históricos del Derecho Laboral en México.	
A.1. Epoca Colonial.	5
A.2. México Independiente.	13
A.3. Epoca Contemporánea.	20
B. Naturaleza jurídica del Derecho Laboral mexicano.	
B.1. Derecho Público y Derecho -- Privado.	27
B.2. Derecho social.	33
B.3. Clases Sociales	38
C. Génesis, estudio y filosofía del -- artículo 123 constitucional.	41
II ESTUDIO DE LA NATURALEZA DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO PARA LEGISLAR EN MATERIA LABORAL	
A. El Estado.	
A.1. Antecedentes históricos del Estado mexicano.	67
A.2. Régimen político y organización política en México.	71
B. Análisis de la fracción X del artículo 73 como fundamento constitucio	

nal de la facultad del Congreso para legislar en materia laboral. 76

C. Antecedentes constitucionales y estudio del artículo 124 de la Constitución de 1917. 84

III ESTUDIO DE LAS RELACIONES LABORALES DEL MUNICIPIO CON SUS TRABAJADORES

A. El Municipio.

A.1. Antecedentes históricos del Municipio.

A.1.1. El municipio mexicano en la Colonia. 89

A.1.2. El Municipio mexicano en la Independencia. 93

A.1.3. Génesis del artículo 115 constitucional. 98

A.2. Análisis del artículo 115 --- constitucional.

A.3. Organización política del Municipio.

B. Concepto de trabajador al servicio -- del Estado.

B.1. El Estado como patrón. 116

B.2. Clasificación del trabajador al servicio del Estado. 119

B.3. Doctrina Jurisprudencial en relación con los trabajadores burócratas al servicio de los Municipios. 130

IV NATURALEZA JURIDICA DE LA NORMATIVIDAD QUE RIGE LAS RELACIONES LABORALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL MUNICIPIO

A.	Relaciones de trabajo entre el Municipio y sus trabajadores.	134
B.	Naturaleza jurídica de las relaciones laborales de los trabajadores - municipales.	137
B.1.	Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado (Apartado "B" del artículo - 123 Constitucional).	140
B.2.	La Ley Federal del Trabajo.- (Apartado "A" del artículo - 123 constitucional)	143
B.3.	Breve análisis de la reforma de febrero de 1983 al artículo 115 constitucional.	147
V	ANÁLISIS DE ALGUNAS FORMAS DE REGULACION LABORAL CON RESPECTO A LOS TRABAJADORES MUNICIPALES	153
	CONCLUSIONES	172
	BIBLIOGRAFIA	181

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

México es un Estado de Derecho. Ello significa que no debe haber acción que no se sustente en una norma legal, es decir, - en un ordenamiento aceptado por la sociedad. Construir el marco jurídico y normativo forma parte sustancial e inicial del sistema de gobierno, pues sin él no sería posible organizar las acciones y las conductas tanto del Estado como de la sociedad, para orientarlas hacia el desarrollo del país. El Derecho Laboral Mexicano, se encuentra incluido en ese orden de ideas, ya que - toda relación de trabajo debe estar claramente establecida y regulada.

Fue a partir de 1917, que los derechos de los trabajadores quedaron contenidos en nuestra Carta Magna, como garantía máxima de un derecho tutelador de la clase trabajadora. Así es como el desarrollo de nuestro derecho laboral tiene su punto de partida precisamente en la determinación del nivel de gobierno responsable de la expedición de las leyes laborales.

Por otra parte el Derecho Laboral Mexicano, se ha caracterizado por constituirse en la vanguardia en el desarrollo del derecho social, a través del establecimiento de derechos laborales fundamentales en toda la República.

Pero, existen casos legales que hacen la excepción a este adelanto jurídico en el Derecho Mexicano, uno de ellos lo constituye el caso específico de los trabajadores al servicio del municipio, que por mucho tiempo y pese a las reformas antiguas y recientes, ha existido una deficiencia en su regulación laboral.

Según la fracción VIII del artículo 115 constitucional, establece que las relaciones de trabajo entre los municipios con sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la misma Constitución, y sus disposiciones reglamentarias. Como se puede apreciar en la anterior fracción se establece quien va a expedir las leyes de trabajo y que base mínima ha de servir para la elaboración de esos ordenamientos laborales; pero por todos es conocido que el artículo 123 tiene dos apartados que contienen preceptos que reglamentan actividades diferentes, y en la fracción VIII no se establece que apartado ha de servir como base mínima para expedir dichas leyes del servicio civil.

El apartado "A" rige las labores entre los obreros, jornaleros, empleados, domesticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo.

El apartado "B", rige las labores entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Es evidente que los apartados son totalmente diferentes, - ya que reglamentan a grupos de trabajadores con características laborales ajenas entre si.

Para superar este obstáculo, habría que meditar con detenimiento en la posibilidad de reformar la fracción VIII del artículo 115 constitucional (antes aludida), con el propósito de -- aclarar cual de sus dos apartados ha de servir como base para -- la expedición de las leyes del servicio civil, que a nuestro -- juicio es el apartado "B" del mencionado artículo 123.

Esto fortalecería sin duda la seguridad social de los trabajadores al servicio del municipio y permitiría además ubicarlos en una dinámica constructiva de la administración pública municipal.

Lo importante es reconocer el gradualismo que necesariamente te deberá tener la aplicación de esta medida para garantizar la plenitud del resultado.

Naturalmente que todo logro en favor de los trabajadores municipales redundará en un mejor gobierno para nuestro país.

C A P I T U L O I

ESTUDIO DE LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS
RELACIONES LABORALES EN MEXICO

A.- ANTECEDENTES DEL DERECHO LABORAL EN MEXICO.

A-1.- EPOCA COLONIAL.

Cuando hablamos o hacemos referencia el México Colonial, estamos dirigiendo nuestra atención al período comprendido entre la conquista y la independencia. Pero si profundizamos nuestra atención en este sentido optaremos por nombrarlo "El Reyno de la Nueva España" por ser este el que mejor encaja en la corriente ideológica que resultó de la conquista. Toribio Esquivel Obregón en sus apuntes para la historia del Derecho en México, ha dado adecuado fundamento a este punto al afirmar que España no estableció colonias en el nuevo mundo, "... sino centros de difusión de su cultura grecorromana y católica entre los indios para ello necesitó una organización no comercial sino política y religiosa... pero mirando principalmente al buen tratamiento y cultura de los naturales..."¹

Que distante estuvo el pensamiento de los monarcas a la realidad que se vivió en los primeros años de la conquista de la Nueva España, pues es suficientemente sabido que en estos años de sometimiento se entabló una ferrea pugna ideológica entre la codi-

¹ Esquivel de Obregón, Toribio. Historia del Derecho en México, - 1943, T.III, pp.529 y ss

cia del oro de los conquistadores y las virtudes cristianas de --
los misioneros.

Las Leyes de Indias son un resultado favorable de esa pugna
y son una digna representación de lo que pudiera parecer una vic-
toria para los misioneros por ser ellos los únicos que en ese --
tiempo defendían tan enconablemente los derechos de los indíge-
nas.

Las Leyes de Indias fueron elaboradas para tutelar a los in-
dígenas en todas las manifestaciones y formas de relación con --
los conquistadores y posteriormente con los encomenderos quienes
llevaban a cabo una despiadada explotación.

Es en verdad asombroso y bello descubrir en las páginas de-
la recopilación la presencia de numerosas disposiciones, que ---
bien podían quedar incluídas en una legislación contemporánea de
tipo laboral. En este sentido se podría concordar con la opinión
emitida por algunos estudiosos de la materia, en el sentido de -
que las Leyes de Indias, España creó el monumento legislativo --
más humano de todos los tiempos. Estas leyes, cuya inspiración -
se encuentra en el pensamiento humanitario de la Reyna Isabel la
Católica, estuvieron destinadas a proteger al indio de América,-
al de los antiguos imperios de México y Perú.

La importancia del estudio de la Legislación de Indias no -

requiere de mayores justificaciones, como lo ha sostenido Alfonso Tejada Zabre, "...solamente hasta la consumación de la reforma pudo darse por derribada la estructura económica y jurídica del feudalismo arraigado en nuestro país..."²

Por ello es tan importante el estudio de ésta legislación -- laboral que como ya lo mencionamos con anterioridad podría servir de modelo para cualquier sistema jurídico laboral que intente estar a la vanguardia del más avanzado.

El Licenciado Genaro V. Vázquez a manera de resumen señala -- lo más importante de la Legislación de Indias, y subraya las siguientes disposiciones fundamentales:

- 1.- La idea de la reducción de las horas de trabajo.
- 2.- La jornada de ocho horas de trabajo, expresamente determinada en la Ley VI del Título del Libro III de la recopilación de Indias, que ordenó en el año 1553 que los obreros trabajaran ocho horas repartidas convenientemente.
- 3.- Los descansos semanales, originalmente repartidos por motivos religiosos. El emperador Carlos V dictó el 21 de septiembre de 1541 una ley que figura como Ley -- XVII en el Título I de la recopilación, ordenando que

² Prólogo a Doctrinas y realidades en la Legislación para los Indios, Vázquez V. Genaro, México, 1940, pág.1.

indios, negros y mulatos no trabajen los domingos y días de guardar. A su vez Felipe II ordena, en diciembre 23 de 1583 (Ley XII Título VI Libro III) - que los sábados por la tarde se alce de obra una hora antes para que se paguen los jornales (pág.18).

- 4.- El pago del séptimo día, cuyos antecedentes se encuentran en la real Cédula de 1606, sobre alquiler de indios. En lo conducente, dice la Real Cédula -- que los de (a los indios) y paguen por cada una semana desde el martes por la mañana hasta el lunes por la tarde, de lo que se sigue, lo que así se ha acostumbrado, en dinero y no en cacao, ropa, bastimento ni otro género de cosa que lo valga, aunque digan que los mismos indios lo requieran y no han de trabajar en domingo ni en otra fiesta de guardar; ni porque la haya habido en la semana se les ha de descontar cosa alguna de la dicha paga, ni detener los más tiempo del referido, por ninguna vía.

(pág. 18 - 19)

- 5.- La protección al salario de los trabajadores, y especial con respecto al pago en efectivo, al pago oportuno y al pago íntegro, considerándose también-

la obligación en presencia de persona que lo calificara, para evitar engaños y fraudes. Felipe II el 8 de julio de 1576 (Ley X, Título VII, Libro VI de la recopilación) ordenó que los caciques pagaran a los indios su trabajo delante del doctrinero, sin que les faltara cosa alguna y sin engaño o fraude. Con fecha 22 de septiembre de 1593, el propio Felipe II ordena que se paguen a los indios chasquis y correos, en mano propia y sin dilación (Ley XXI, Título XVI, Libro III). También con respecto a la puntualidad en el pago se cita la Ley IX, Título XV Libro XV, Dictada por Felipe III, el 20 de abril de 1608, que se ordena que se pague con puntualidad a los indios en las minas los sábados en la tarde. La obligación de pagar en efectivo se encuentra establecida en la Ley de 26 de mayo de 1609 de Felipe III (Ley VII, del Título XIII, Libro VI) que declara perdido el salario pagado en vino, chicha, miel, yerba del paraguay, incurriendo, además, el español que así lo hiciera, en multa, por ser la voluntad real que la satisfacción sea en dinero (pág. 19).

6.- La tendencia a fijar el salario. Por disposición --

dictada en enero de 1576, por el Virrey Enríquez, de que se paguen 30 cacao al día a los indios macehualles; la orden dictada en 1599 por el conde de Monterey, dictada en 1603, que establece el pago de un salario mínimo para los indios en labores y minas, fijandolo en real y medio por día o un real y comida suficiente y bastante carne con tortillas de maíz cocido que se llama "pozole" . (pág.20) .

7.- La protección de la mujer encinta, visible en las leyes de Burgos, obra de la junta de 1512 a que citó la Corona para discutir la protesta que los dominicanos habfan presentado contra los excesos de los españoles en la explotación de los indios. Allí mismo se establece en 14 años la edad necesaria para ser admitido al trabajo. (pág, 21).

8.- La protección contra labores insalubres y peligrosas. (Ley XIV, del Título VII, del Libro VI) Expedida por Carlos V, ordena el 6 de febrero de 1538, se prohíbe que los menores de 18 años acarreen bultos. El propio Carlos V ordena el 12 de septiembre de 1533 - "que no pasara de dos arrobas la carga que transportaran los indios, y que se tomará en consideración -

la calidad del camino y otras circunstancias".

(pág. 21 - 22).

- 9.- La atención médica obligatoria y el descanso pagado por enfermedad que, aparecen consagrados en el "Bando sobre la libertad, tratamientos y jornales de -- los indios en las haciendas", dado por mandato de -- la Real Audiencia el 23 de marzo de 1785, que dice: "Los amos estan en la obligación de mantener a los -- gañanes el tiempo de sus enfermedades y no precisar los de trabajo alguno, y también si por ellas o por la edad se inabilitaren; y cuando los remitan de co -- rreos a larga distancia les pagarán lo justo, les -- concederán días suficientes para el descanso, y so -- los apuntarán como si los hubiesen trabajado".

(pág. 358 - 359)³.

Es pues éste un pequeño resumen de lo que fueron las Leyes -- de Indias. Podríamos apuntar que seguramente estas disposiciones -- no funcionaron en realidad; un panorama de la situación de he-- cho, con respecto al trabajo en las encomiendas, en las minas y -- en el campo, en la Nueva España nos da la razón.

Podríamos hacer un enlistado de las muchas causas que impi--

³ V. Vélazquez, Genaro. Doctrinas y Realidades en la Legislación -- para los Indios, México, 1940.

dieron el cumplimiento de éste ordenamiento jurídico, pero consideramos que no es el fondo ni la directriz de esta investigación. Hemos citado estas Leyes de Indias, solamente como un claro y contundente antecedente del Derecho Laboral en México.

A-2. MEXICO INDEPENDIENTE.

No parece que la condición del trabajador mexicano haya mejorado con la independencia del país, demasiado ocupados en las cuestiones políticas los gobiernos que sucesivamente detentaban el poder, viviendo seguramente un estado de anarquía y de inseguridad social, dejaron al azar los aspectos laborales.

Se tenía la idea de que la independencia del país, obraría como un medio eficaz sobre los problemas sociales de México, el régimen de libertad que se instauró con la independencia no pudo tener esa consecuencia, mientras que persistieran las prácticas de trabajo forzoso del peonaje y de la esclavitud.

Los historiadores han hecho notar que la condición de los trabajadores no solo no mejoró, sino más bien sufrió las consecuencias de la crisis política, social y económica en que se debatía la sociedad fluctuante.

No hay demasiada información respecto a ésta época, que podríamos ubicar entre los años de 1821 a 1856. No se puede hablar categóricamente de una verdadera instauración del derecho del trabajo en éste lapso, puesto que los documentos que se encuentran en archivos y bibliotecas especializadas no hablan de ello. Más bien podríamos afirmar que muy escuetamente se trató el tema de

las relaciones laborales y más aún de su reglamentación.

Pocos son los ejemplos que podríamos citar de nuevas reglamentaciones laborales que se emitieron a partir de la independencia del país, y por el contrario muchos se pueden citar de las injusticias que el trabajador sufrió en éste período de México.

Analizando la historia política de México, encontramos algunos conceptos iniciales de la soberanía nacional intimamente ligados dentro de las primeras etapas del movimiento independiente.

"El debate habría de abrirse la tarde del 19 de julio de -- 1808, cuando el Lic.Francisco Primo de Verdad y Ramos, síndico -- del ayuntamiento, habló por primera vez de los derechos de la nación para asumir su soberanía, (con motivo de su valiente intervención en los sucesos de 1808, el Lic.Verdad fue aprehendido y encarcelado en el arzobispado, en donde amaneció muerto el 4 de -- octubre del mismo año).

Aún no se ha hecho debida justicia a la figura noble y limpia de éste procer de la dignidad patria, que pago con su vida aquella contundente reclamación: 'La soberanía reside en la nación re presentada en todo el reino y en todas las clases que lo forman y con más particularidad, en los tribunales superiores que lo gobiernan y administran justicia y en los cuerpos que llevan la voz pública, los cuales la conservarán intacta y sostendrán con ener-

gía '.

La tesis quedaba planteada con un sentido genuinamente democrático y en vano se trataría de apagar la mecha mediante el golpe de la mano de los peninsulares en 1808.

Un anciano recogería, a su vez, la reclamación de soberanía, en la historia política de México, Hidalgo es el libertador, el defensor de los derechos humanos. Cultivado en las ideas francesas de libertad e igualdad, se alzó como campeón de los derechos del hombre, por lo que lanza su primer decreto en Guadalajara aboliendo la esclavitud.

En Hidalgo, encarna el primer campeón del liberalismo mexicano. No tuvo tiempo para más, pero entre el fragor de la guerra, dejó esa declaración de igualdad civil que nos dió el primer lugar al proscribir en todo y por todo la esclavitud del hombre por el hombre " 4

"El decreto de Don Miguel Hidalgo, de 6 de diciembre de 1810 dado en la Ciudad de Guadalajara, por el que abatió la esclavitud, los tributos y las exacciones que pesaban sobre los indios y las bases constitucionales relativas al trabajo y el reparto de las tierras presentados por el Insurgente don José Ma. Morelos y Pavón al Congreso de Apatzingan, demuestran en forma indudable que-

⁴ Ochoa Campos, Moises. La Reforma Municipal, Ed. Porrúa 3a. edición México, 1979, pág. 209

los autores de la independencia de México tuvieron una concepción clara del problema social de nuestro país ".⁵

"Sería Morelos quien levantaría después como precursor de las ideas sociales. En él ya no hay preocupación substancial, por el individuo, sino por la sociedad. Se adelantó a su época, desentendiéndose del individualismo, para enarbolar los derechos del hombre social y del cuerpo nacional, tal y como habría de consagrar los de la Constitución mexicana de 1917, primera en el mundo que consignó las garantías sociales al lado de las garantías individuales.

Pero Morelos no fue una expresión ajena a su época. Las ideas políticas del que fuera cura de Curácuaro, son una consecuencia lógica de los principios sostenidos por sus dos grandes antecesores: el Lic. Verdad, precursor de la independencia y el padre Hidalgo, iniciador del movimiento Insurgente ".⁶

Sin embargo consideramos que Morelos, fue más allá, sentó -- las bases de nuestras instituciones y de la reforma social.

En los "Sentimientos de la Nación" o 23 puntos leídos por Morelos el 14 de septiembre de 1813, en Chilpancingo, al congreso -

⁵ Castorena J., Jesús. Manual de Derecho Obrero, Editorial Porrúa 7a. edición México, 1973,pág.46.

⁶ Ochoa Campos, Moises, Op.cit.pág.211.

de Anáhuac, en el punto 12o., expresa:

"que como la buena Ley es superior a todo hombre, las que dige nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, de tal suerte seguramente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto". El punto 15o. insiste en la prohibición de la esclavitud y de la distinción de castas ⁷.

El "Decreto Constitucional para la libertad de la América mexicana", sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, a instancias de Morelos, establece la libertad de cultura, industria y comercio, en su artículo 38, en favor de todos los ciudadanos.

En el "Plan de Iguala", dado por Agustín de Iturbide el 24 de febrero de 1821 se menciona en su artículo 12, que "todos los habitantes de él (del imperio mexicano), sin otra distinción que su mérito y virtudes, son ciudadanos idóneos para optar cualquier empleo".

"El Reglamento provisional Político del Imperio Mexicano", de 18 de diciembre de 1822, no menciona nada respecto a posibles derechos vinculados al trabajo.

La constitución de 4 de octubre de 1824, que adoptó para México la forma de República representativa, popular, federal, tampoco

⁷ Cueva, Mario de la. El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa. 6a edición, México, 1980. T.I. Pág.40.

contiene disposición alguna que pueda constituir un antecedente de derechos laborales.

La Constitución centralista y conservadora de 29 de diciembre de 1836, según comentarios del maestro Nestor de Buen, omite en -- atribuir cualquier derecho laboral. Su vigencia concluyó el 6 de - octubre de 1839. Los proyectos posteriores, sometidos a la inciden- cia de cambios notables en la política a las consecuencias de la - guerra con los Estados Unidos de Norteamérica, no reflejaron preo- cupación alguna por atender el problema de los trabajadores. Solo - aparecería esa inquietud al discutirse en 1856 el proyecto para -- una nueva Constitución.⁸

Según el maestro Mario de la Cueva, la vigencia de la Consti- tución de 1857, confirmó entre nosotros la era de tolerancia. Y --- nuestros juristas con un sentido humano de larga tradición, al ela- borar el Código Civil de 1870, procuraron dignificar el trabajo de clarando que la presentación de servicios no podía ser equiparada al contrato de arrendamiento, porque el hombre no es ni podía ser tratado como las cosas; el mandato, el ejercicio de las profesio- nes y el contrato de trabajo, formaron un sólo título, aplicable a todas las actividades del hombre. Sin embargo la condición de los trabajadores no causa mejoras importantes en aquellos años.

⁸ De buen, Nestor. Derecho del Trabajo, Ed. Porrúa, Méx. 1979, pág. 271
Cueva, Mario de la. Op. cit., pág. 42.

Como la apuntamos al principio de este inciso, no parece que la condición de los trabajadores en México haya mejorado con el movimiento independiente. Claramente salta a nuestra vista que de masiado ocupados en la política los gobiernos provisionales, que sucesivamente detentaban el poder, dejaron ciertamente a la deriva los aspectos relacionados con la clase laboral.

A-3. EPOCA CONTEMPORANEA

En el Constituyente de 1857 estuvo a punto de nacer el derecho del trabajo. Según el maestro Mario de la Cueva⁹, al ponerse a discusión el artículo cuarto del proyecto de Constitución, relativo a la libertad de industria y de trabajo, suscitó Vallarta el debate; en un brillante discurso puso de manifiesto los males del tiempo y habló de las necesidades de acudir en auxilio de las clases laborales; con profundo conocimiento en la materia, expuso los principios de socialismo y cuando todo hacía pensar que iba a concluir en la necesidad de un derecho del trabajo, confundió el problema de la libertad de industria con el de la protección al trabajo.

El error consistió, comenta el autor citado, en creer que la no intervención del Estado en la organización y en la vida de las empresas, a lo que dió el nombre de libertad de industria, exigía que la relación de trabajo quedara sin reglamentación; se pensó -- que la reglamentación del contrato de trabajo era lo mismo que imponer prohibiciones o gabelas o aranceles a la industria y no se vió que la libertad de industria podía subsistir con una legislación que fijara un mínimo de condiciones de trabajo.

⁹ Cueva, Mario de la. Op.cit., pág.93.

Ibidem.pág., 94

"Hasta el año 1910 aparecía México como un Estado feudal; la burguesía era esencialmente territorial y por ello fué la revolución, en sus orígenes, eminentemente agraria. Mas no debe deducirse que no hubiera surgido el problema obrero; aún rudimentaria la industria, existían centros mineros y algunas otras industrias, - en donde se dejó sentir la necesidad de resolver la cuestión social; estallaron varios movimientos huelguísticos de importancia, como los de Rio Blanco, Nogales y Santa Rosa, condujeron a una demostración de fuerza del gobierno y una aplicación rigurosa del articulado del Código Penal; pero fuera de la organización de algunas sociedades obreras, como la Sociedad Mutualista del Ahorro y el Círculo de Obreros Libres de Orizaba, no se dió paso alguno para la solución del problema; la cuestión social quedó en la misma condición de todos los problemas nacionales"¹⁰

Según opinión del maestro De la Cueva, el Derecho del Trabajo nació en México con la revolución constitucionalista, pues salvo algún antecedente sobre riesgos profesionales, nada hay que preceda a las leyes y disposiciones dictadas, dentro de aquel régimen, por varios gobernadores. El tiempo ha hecho que se olviden, no obstante con tener preceptos de gran sabiduría, y de que hicieron mucho bien.¹¹

¹⁰ Cueva, Mario de la. Op.cit. páq. 95.

¹¹ Ibidem.

A partir de 1904 a 1915, se conocieron en nuestro país una serie de legislaciones laborales, que si bien no regularon completamente las relaciones obrero-patronales, son un claro antecedente de nuestro moderno Derecho del Trabajo; queremos hacer a continuación un desarrollo cronológico de éstos ordenamientos laborales:

I. Legislación Sobre Accidentes de Trabajo.

En el Derecho Civil mexicano no consignaba más principio de responsabilidad que el de la culpa; y los tribunales mexicanos -- fueron incapaces de intentar la adaptación de los textos legales a las nuevas necesidades de la industria; existen en nuestro derecho dos intentos para substituir la teoría de la culpa con la del riesgo profesional, cuyas iniciativas corresponden al Gobernador del Estado de México, José Vicente Villada y al de Nuevo León, general Bernardo Reyes.

"En la década última del régimen del general Díaz, un hombre sintió la tragedia de las víctimas de los riesgos del trabajo: el 30 de abril de 1904, a solicitud del Gobernador José Vicente Villada, la Legislatura del Estado de México dictó una ley, en la que se declaró que en los casos de riesgos de trabajo, debía prestar el patrono la atención médica requerida y pagar el salario de la

víctima hasta por tres meses.

El Gobernador Bernardo Reyes impulsó fuertemente el desarrollo industrial de Nuevo León, y tuvo también la convicción de -- que era indispensable una ley de accidentes de trabajo: inspirada en la ley francesa de 1898, la del 9 de noviembre de 1906 definió al accidente de trabajo, único de los riesgos considerado, como aquél que "ocurre a los empleados y operarios en el desempeño de su trabajo o en ocasión de él" ; y fijó indemnizaciones -- que llegaban al importe de dos años de salario para los casos de incapacidad permanente total."¹²

II. La Legislación del Trabajo del Estado de Jalisco.

La Legislación del Trabajo del Estado de Jalisco se inició dos meses antes que la de Veracruz, si bien no adquirió la importancia que tuvieron las Leyes de Millán y Aguilar, tanto porque el movimiento obrero veracruzano era de mayor importancia, cuanto porque las Leyes de Jalisco no consideraron ni la asociación profesional, ni el contrato colectivo de trabajo. Revela, en todo caso, lo vigoroso del movimiento legislativo de la Revolución Constitucionalista; a Manuel Aguirre Berlanga debemos la primera Ley del Trabajo de la República Mexicana. Principian las Leyes de Jalisco con el decreto de 2 de septiembre de 1914, de Manuel

¹² Cueva, Mario de la. Op. cit., pág. 43

M. Dieguez, al que siguen los decretos más importantes, de 7 de -- octubre del mismo año y de 30 de diciembre de 1915, de Manuel Agui rre Berlanga.

III. La Legislación del Trabajo del Estado de Veracruz.

"En el mismo año de 1914, se inició en Veracruz un intenso mo vimiento de reforma, que vino a culminar en uno de los primeros y más importantes brotes del derecho mexicano del trabajo. Leyendo - los periódicos de aquel tiempo, especialmente "El Pueblo", podrfia -reconstruirse una de las primeras páginas de la lucha de los traba jadores mexicanos por organizarse; las asociaciones se multiplica -ron en las poblaciones del Estado y dejaron de ser perseguidas; la revolución y la lucha contra Huerta hicieron que el Gobierno Cons titucionalista se apoyara en las clases trabajadoras y de ahí que -las organizaciones obreras no sólo fueran permitidas, sino aún fo -mentadas.

El 4 de octubre de 1914, el coronel Manuel Péres Romero, Go -bernador de Veracruz, estableció el descanso semanal en todo el Eg tado. La Ley que el Trabajo fué promulgada por Cándido Aguilar el -19 de octubre de ese mismo año. Como la legislación de Jalisco, po dría parecer hoy rudimentaria, pero en la época en que fué dictada tuvo, aún más que su contemporánea, enorme resonancia y sirvió pa -

ra preparar la legislación futura".¹³

Un año después, el 6 de octubre de 1915, se promulgo por -- Agustín Millán, que nuevamente era Gobernador provisional del Estado de Veracruz, la primera ley de la entidad sobre Asociaciones Profesionales.

IV. El Proyecto de Ley sobre Contrato de Trabajo del Lic. Rafael Subaran Capmany.

"El decreto de 12 de diciembre de 1914, promulgado por Venustiano Carranza, en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo, anunció, en su artículo segundo, la expedición de leyes para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de todas las -- clases proletarias. Por decreto de 17 de octubre de 1913, se había anexado a la Secretaría de Gobernación el Departamento de Trabajo. Finalmente, la reforma a la fracción X del artículo 72 de -- la Constitución de 1857, dió competencia al Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo. Pues bien, siendo Secretario de Gobernación el Lic. Rafael Subaran Capmany, se formuló por el -- departamento de trabajo, el 12 de abril de 1915, con la colaboración del propio Secretario de Gobernación y de los licenciados --

¹³ Cueva, Mario de la. Derecho Mexicano del Trabajo. Op.cit.pág.- 10].

Santiago Martínez Alomía y Julio Zapata, un proyecto de Ley sobre Contrato de trabajo."¹⁴

V. Diversas legislaciones de trabajo en la República Mexicana, antes de la promulgación de la Constitución de 1917.

Ya en la época de la revolución se promulgaron otras leyes semejantes a las ya citadas: la del 25 de diciembre de 1915 del Estado de Hidalgo, la de 24 de julio de 1916 de Zacatecas, vigentes hasta 1931.

El 14 de mayo de 1915 se promulgó en Mérida una Ley creando el Consejo de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje, y meses -- después, el 11 de diciembre del mismo año, se promulgó la Ley del trabajo.

¹⁴Cueva, Mario de la. Op. cit., pág. 104.

B. NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO DEL TRABAJO EN MEXICO.

B.1. DERECHO PUBLICO Y DERECHO PRIVADO.

Para la doctrina contemporanea, la división del derecho en público y privado, depende del orden jurídico positivo de cada Estado y que son la distinta manera como se estructuran y actúan el poder público y los particulares, las bases para la separación. Por otra parte, afirma el maestro Mario de la Cueva, el Estado individualista y liberal era, como unidad y únicamente él, titular del poder público; la vida actual ha dado un extraordinario desarrollo al fenómeno asociativo y, con el, ha venido el vivir de los hombres de una multitud de organismos sociales, algunos de los cuales actúan como titulares o, al menos, como si fueran titulares del Poder público; y además, el Estado ha creado nuevos organismos descentralizados y autónomos, que son titulares del poder público, el derecho público ya no puede referirse, exclusivamente, al Estado como unidad, sino a todos los organismos, cualesquiera que sea su origen, que ejercen poder semejante al del Estado. Como resultado de estas observaciones, se pueden alcanzar los siguientes conceptos:

El derecho público reglamenta la estructura y actividad del

Estado y además organismos de poder público y las relaciones en que participan con ese carácter.

El derecho privado rige las instituciones y relaciones en que intervienen los sujetos con carácter de particulares.¹⁵

El Derecho del Trabajo como Derecho Privado.

El derecho del trabajo anterior a la primera guerra mundial, ese derecho de corte individualista y liberal, era derecho privado, más aún, algunos de sus capítulos fundamentales, estaban incluidos en el derecho civil y era esta rama del derecho el fundamento general para todo el derecho del trabajo. Así tenía que ser en el mundo individualista y liberal: Las fuentes de las obligaciones eran la ley y el contrato y en éste y salvo las disposiciones contenidas en las leyes de orden público, privaba el dogma de la autonomía de la voluntad. La ley no imponía a los patronos la obligación de emplear los servicios de los trabajadores, ni a éstos el deber de servir a determinados patronos; en consecuencia, la relación obrero patronal tenía que derivar de un acuerdo de voluntades. Al celebrar el contrato de trabajo, debían las partes de respetar las disposiciones de orden público, pero con esa excepción, las --

¹⁵ Cueva, Mario de la. Op.cit., pág. 211.

condiciones de los contratos de trabajo eran fijadas libremente -- por los interesados.¹⁶ El reconocimiento de derecho colectivo de -- trabajo (libertad de coalición, de asociación profesional y de -- huelga y admisión de la validez del contrato colectivo de traba-- jo) no modificó aquella situación; la asociación profesional era-- una asociación de derecho privado; la huelga era una situación de hecho, era la libertad de no trabajar, pero producfa el incumplimiento de los contratos de trabajo y la consecuente posibilidad -- de su rescisión; y el contrato colectivo de trabajo valfa unicamen-- te para los miembros de las asociaciones que lo pactaban, pues se juzgaba que la asociación profesional actuaba como mandatario de-- los trabajadores y por ello se sostenía que los trabajadores y el patrono podían derogarlo libremente.

El Derecho del Trabajo como Derecho Público.

El derecho del trabajo individualista y liberal era derecho -- privado. La presencia de la Constitución de México, que elevó a -- la categoría de derechos sociales constitucionales a los princi-- pios básicos del derecho del trabajo, produjo un cambio en la dog

¹⁶ Cueva, Mario de la. Op. cit., pág. 212

trina: Los defensores del carácter privado del derecho del trabajo no consideran la transformación que ha sufrido nuestro estatuto y lo continúan tratando como si fuera el mismo del siglo XIX.- Ahora bien el derecho del trabajo, no solamente el posterior a la primera guerra mundial, sino también en el derecho laboral del siglo, afirmó una doctrina opuesta, esto es, normas son derecho imperativo, tienen una pretensión de incondicionada vigencia y se imponen a la voluntad de trabajadores y patronos; esta imperatividad del derecho del trabajo se muestra considerando que, si bien el derecho del trabajo es norma protectora de una clase social y de sus miembros, no pueden, ni éstos ni aquélla, renunciar a sus beneficios y es porque el derecho del trabajo, ciertamente protege a los trabajadores como personas y éste es su fin último, pero la hace con vista a un interés general. juzgando que la sociedad tiene el deber de asegurar a sus hombres una existencia digna.

La doctrina según la cual el derecho del trabajo forma parte del derecho público fué adoptada por nuestra Suprema Corte de Justicia. En diversas ejecutorias afirmó el Alto Tribunal que el derecho del trabajo esta inspirado en principios del más alto interés público y en la ejecutoria del 16 de marzo de 1935, Francisco Amecua dijo:

"El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados-

Unidos Mexicanos elevó a la categoría de instituto especial de de recho público al derecho industrial o de trabajo".

La tesis de la ejecutoria, Amezcua ha permitido a la Suprema-- Corte de Justicia obtener importantes conclusiones, pero conviene señalar para apreciar algunos caracteres de nuestro derecho del - trabajo:

a).- El derecho del trabajo es independiente y distinto del- derecho común, y, por esta razón, las Autoridades del Trabajo no - están obligadas a aplicar este último en los problemas de trabajo.

b).- El derecho del trabajo responde a principios propios, -- frecuentemente opuestos a los del derecho común.

c).- Es un derecho protector de una clase social y de sus -- miembros y tiene una doctrina propia en su fundamentación.

d).- El derecho del trabajo es un mínimo de garantías para - la clase trabajadora y para sus miembros.

e).- Finalmente, las normas de trabajo son irrenunciables, -- por su naturaleza de derecho público.

En el Derecho del Trabajo existen instituciones y normas de Derecho Público y de Derecho Privado.

"En cuanto regula el contrato de trabajo es, evidentemente, un derecho privado ya que en él predomina la voluntad individual. En cuanto establece el ordenamiento del trabajo, por motivos de interés social, hace en él ampliamente acto de presencia el derecho público. En cuanto es perfectamente un derecho tutelar del débil, la política de asistencia es parte de la política general, en la que el interés privado, con ser grande, cede ante las consideraciones más superiores del interés general; y este interés general, tanto en el orden protector como en el del trabajo, se hace actuar mediante un vasto sistema de reglas imperativas, emanadas del Estado, ante las que se doblega la voluntad individual.¹⁷ - El derecho del trabajo es, pues, conforme a la complejidad de sus asuntos un complejo también de normas e instituciones, públicas unas y privadas otras, en las que, sin embargo, predominan cada día más acentuadamente las primeras, de acuerdo con el proceso de socialización y estatización de la vida moderna .

¹⁷ Cueva, Mario de la Op.cit., pág.220.

B- 2. DERECHO SOCIAL.

La separación del derecho social en público y privado ha dejado de ser una idea lejana para la doctrina del siglo XX. Los esfuerzos de los partidarios de la división por defenderla, han fracasado, pues si bien se admite que aún subsiste, nadie cree que la diferencia sea cortante o absoluta; las fronteras entre el derecho público y el derecho privado han dejado de existir; diríamos que veinte siglos después, el pensamiento de Ulpiano ha probado su sabiduría y que la diferenciación del derecho en público y privado ha vuelto a adquirir un valor relativo, porque todo derecho es a la vez público y privado.

Pues bien, la idea de un derecho social de nuevo cuño se ha impuesto a la ciencia del derecho, a consecuencia de las transformaciones operadas en el Estado y en el derecho individualistas y liberales del siglo XIX.

La distinción entre derecho público y privado no es absoluta, ni tiene un valor apriorístico, ni deriva de un pretendido derecho natural que no existe, sino que su valor es histórico, responde a un tipo determinado de Estado y encuentra su fundamento en un derecho positivo que, a su vez, tiene un valor meramente histórico. La época presente, de la guerra a nuestros días, es un mo--

mento de revolución social que transforma las relaciones económicas y rompe los moldes del viejo ordenamiento jurídico. El liberalismo, con su optimismo de que el libre juego de las fuerzas naturales llevaría al más alto grado de desarrollo la actividad económica de los hombres, hizo que el derecho privado sólo pudiera considerar los fenómenos de la producción y distribución como relaciones entre dos personas, cuyos intereses había que nivelar de acuerdo con los principios de la justicia conmutativa, esto es, - dar a cada quien lo que le pertenece. Cuando nació el derecho económico, el derecho de la economía organizada; se operó un cambio trascendental, pues el Estado ya no dejó actuar a las fuerzas económicas como libre actividad privada, sino que intervino en el -- proceso económico, creando así una relación tripartita y ya no sólo entre dos particulares. Y si el derecho económico implicó la invasión del derecho público en la economía, también ocurrió el fenómeno inverso, la economía invadió la vida política, creando - al lado del derecho económico, un derecho obrero. El derecho económico partió del Estado y significa su intervención en el proceso de la producción, pero contempla este proceso desde el punto - de vista del empresario, a fin de impartirle la debida protección; el derecho obrero, por el contrario, parte de la clase trabajadora y se impone al Estado como una medida de protección del débil-

frente al poderoso.

Estos dos nuevos estatutos son la traducción al lenguaje jurídico del gran cambio que estamos contemplando en los hechos y en las ideas y revelan que la distinción entre derecho público y privado va desapareciendo. El Estado se impone a la relación privada de producción, sujetándola a las necesidades sociales, y por su parte, la relación de trabajo se impone al Estado, obligándole a que la tome en cuenta y a que, a su vez, imponga a todos los empresarios, autoritariamente, un tipo de relación. Ciertamente que ambos estatutos jurídicos se inspiran en propósitos diversos y que en ocasiones parece contradictorios y entran en lucha, pero cada vez más va penetrando el uno en el otro, creando una relación, -- que no puede ser atribuida ni al derecho público ni al privado, -- sino que representa un derecho enteramente nuevo, de un tercer tipo, el derecho económico y obrero. Al fusionarse estos dos estatutos se habrá formado un nuevo derecho, que será el derecho social.

Y bien el derecho del trabajo no es derecho público ni privado, es un derecho social nuevo: diferente esencialmente del derecho privado, porque, se dice en párrafos que anteceden, el derecho privado es un derecho de las cosas, las obligaciones y de los contratos, en tanto el derecho del trabajo se enfrenta a un problema de la vida y postula nuevos valores y conceptos. Por ello -

no se le debe colgar la etiqueta del derecho público o la del derecho privado y si bien es cierto que algunas de las instituciones y normas podrían incluirse en una u otra de las ramas del derecho, diversas instituciones son, a la vez, derecho público y de derecho privado. Además, la división del derecho del trabajo en dos capítulos, uno derecho público y otro derecho privado, nada nos dice acerca de su naturaleza. El derecho del Trabajo es un derecho social porque considera al hombre como miembro de un todo lo que hace de él un derecho nuevo:

"El dato comprobado es que el derecho del trabajo considera al trabajador como miembro de un todo social y, en consecuencia, no es un derecho individual, sino social. Su programa, regula el hecho social del trabajo subordinando para conceder al trabajo la posición que le corresponde, lo cumple, en ocasiones, utilizando los medios del derecho privado, con los del derecho público, pero esta afirmación es una simple concesión al viejo esquema y no expresa nada importante para una región del derecho en la cual las relaciones jurídicas privadas pueden ser impuestas por actos del Estado y las asociaciones constituidas como personas de derecho privado se encuentran cargadas con actividades y funciones que anteriormente pertenecían al Estado . "¹⁸

¹⁸ Cueva, Mario de la Op.cit.,pág.230.

Por lo que concluimos que todo el derecho laboral por su propia y especial naturaleza es eminentemente social. Destacando que a raíz de la revolución mexicana, los gobernados conquistaron la organización de las clases sociales como son: la clase campesina y la clase obrera.

B-3. CLASES SOCIALES.

La sociedad actual es una sociedad dividida en clases; el hecho es innegable. Podrá discutirse acerca de la conveniencia, de que tal situación perdure, de que se intensifique la lucha de clases, de que se busque un sistema colaboracionista, de que se supere la lucha, etc. El hecho real es que las clases existen y que la división es más honda que nunca en la historia. Por primera vez también en la historia se organiza el Estado como un Estado de clases.

Ahora bien, la división de la sociedad en clases, la organización de estas, que cada día se acentúa más y la conciencia que de su valor han adquirido, ha modificado la estructura del Estado: Este ya no es el organismo de principios del siglo XIX, único poder que se ejercía sobre los hombres, pues de manera misma, que en la edad media se colocaban los estamentos como poder intermedio, de manera idéntica las clases sociales se interponen en las sociedades actuales entre los hombres y el Estado, y así como los estamentos ejercían un poder de hecho y de derecho sobre los particulares igualmente lo ejercen las clases y así como, finalmente, determinó aquella situación que fuera imposible establecer una distinción categórica entre derecho público y priva

do, así también la existencia de las clases sociales está originando que tienda a desaparecer la clasificación para ser substituida por el nuevo derecho social.

Si la determinación cualitativa del concepto de clase ha podido hacerse en los párrafos anteriores, la precisión cuantitativa de la clase trabajadora es difícil y depende de multitud de circunstancias, pues las clases sociales no son castas ni -- grupos cerrados sino al contrario, abiertos a quienes, por cualquier contingencia, adquieren sus características cualitativas. El ser zapatero o herrero no significa que exista diferencia -- esencial, sino sólo de detalle, ya que uno y otro se ven obligados a trabajar por cuenta de un tercero; la cualidad de obrero o campesino nada dice sobre que exista una posición diversa en el fenómeno general de la producción, así como tampoco responde a ningún fundamento serio la división entre obrero industrial y empleado.

Pues bien el derecho del trabajo no es, como en sus orígenes, el derecho del obrero industrial, sino el de la clase trabajadora, concepto éste que es mucho más amplio que aquél. Nuestra legislación es ya avanzada en este aspecto.

El primer paso fue dado cuando se consideró como trabajador a toda persona que, mediante jornal, presta su fuerza de --

trabajo en beneficio y bajo la dirección de otra, concepto que se amplió en el sentido de que la circunstancia de que la retribución se pagara como jornal o sueldo no debe tener influencia en la naturaleza de la relación.

El segundo paso consistió en borrar la distinción entre trabajo manual e intelectual. La aplicación extensiva del derecho del trabajo tiende, pues, a determinar a qué personas debe estimarse sujetos de contrato de trabajo, en nuestra legislación es posible merced al párrafo introductorio del artículo 123 Constitucional, que exige, para ser debidamente cumplido, que sus beneficios se extiendan a todos aquellos que objetivamente reúnan las características de la clase trabajadora.

"Con la organización de los trabajadores nació la pretensión de un reglamento colectivo de las condiciones de prestación de los servicios, produciéndose entonces un cambio fundamental en la relación jurídica de trabajo. Hasta ese momento, las condiciones del contrato de trabajo dependían de la voluntad del empresario y estaban, en consecuencia, subordinadas a su interés y lo que es más, eran completamente disímiles en dos empresas contiguas y aún dentro de la misma negociación. En el contrato colectivo, la reglamentación de las condiciones de trabajo se hace, ya no en atención al interés del empresario, sino a las necesidades del --

obrero, lo que quiere decir que el capital se subordina al trabajo y, por otra parte, considerando, no al individuo, sino a una colectividad.¹⁹

En suma, la clase trabajadora busca su organización y trata de obligar a los integrantes de ella a que juntos persigan sus propósitos, para lo cual utiliza dos procedimientos, reunión de las asociaciones en federaciones, hasta constituir un frente único y aplicación de sanciones a quienes no se solidaricen con ella.

Al buscar su organización, mantienen los trabajadores su independencia frente al Estado, al que, por lo demás, combaten cuando intenta impedirlo o se inclina demasiado a proteger a la clase patronal. Y bien, la clase trabajadora se organiza, entonces, para imponer condiciones de trabajo y vigilar su cumplimiento.

¹⁹ Derecho Mexicano del Trabajo, Op.cit., pág. 236-243.

C.--GENESIS ESTUDIO Y FILOSOFIA DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

Lo que hemos visto sobre la historia del derecho mexicano --- del trabajo demuestra que desde el año de 1914 se inició un fuer-- te movimiento en pro de una legislación obrera. No parece que en -- un principio hubiera tenido Carranza la idea de incluir un título sobre trabajo en la Constitución. La idea de transformar el dere-- cho del trabajo en garantías constitucionales, surgió en el Cons-- tituyente de Queretaro, apoyada principalmente por las diputacio-- nes de las entidades federativas que con anterioridad habían pro-- mulgado legislaciones en materia laboral.

En realidad, inicialmente, el proyecto de Reformas no aporta-- ba casi nada en favor de los trabajadores, salvo una adición al -- artículo 5º., que establecía que "El contrato de trabajo sólo obli-- gará a prestar el servicio convenido por un período que no exceda -- de un año y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pér-- dida o menoscabo de los derechos políticos y civiles .

Fueron factores inesperados y, desde luego, la acción enérgi-- ca del ala radical hicieron posible, que las inocuas reformas ini-- cialmente planteadas dieran lugar a un documento que ha sido mode-- lo de legislación social avanzada.

GENESIS DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

En la vigésimo tercera sesión ordinaria celebrada la tarde -- del martes 26 de diciembre, y bajo la presidencia del diputado --- Luis Manuel Rojas, se inició la discusión del artículo 5o. del proyecto. El secretario dió lectura al dictamen de la comisión en el se introducían modificaciones, alguna de ellas propuestas por ---- Aquiles Elorduy y se desechaban las presentadas por Aguilar, Jara- y Góngora. Estas, relativas al principio de la igualdad de salario en igualdad de trabajo, al derecho de recibir indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y al establecimiento de comités de conciliación y arbitraje para la resolución - de los conflictos entre el capital y el trabajo, eran consideradas al capítulo de las garantías individuales, por ello que la Comi--- sión proponía aplazar su estudio para cuando llegare a examinar -- las facultades del Congreso. Se incluyó un párrafo al proyecto en el que se señalaba: "La jornada máxima de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas, aunque éste haya sido impuesto por sentencia judicial. Queda prohibido el trabajo nocturno en las industrias a los niños y a las mujeres. Se establece como obligatorio el descaso semanal".

Al ser sometido a discusión el dictamen, se inscribieron ca--

torce oradores para hablar en su contra, y comenzó así, el debate más importante en la historia de nuestro derecho del trabajo.

Desde su lectura, se vió que el artículo iba a dar motivo a uno de los más enconados debates del Constituyente. Inició la discusión el diputado Lizardi²⁰ afirmando que el párrafo final del artículo estaba totalmente fuera de lugar y si se deseaba consignar -- los principios que encerraba como las bases sobre las cuales habría de legislar el Congreso en materia de trabajo, debía incluirse en el artículo 73. Bien pronto se dió cuenta el Congreso de que lo interesante no era decidir en qué artículo debía colocarse el párrafo a discusión, sino si debían consignarse en la Constitución y en que magnitud, las bases de la legislación del trabajo. Después de algún otro discurso, expuso el diputado Jara:

"Pues bien, los jurisconsultos, los tratadistas, las enmiendas en general en materia de legislación, probablemente hasta encontrarán ridícula esta proposición: ¿como va a consignarse en una constitución la jornada máxima de ocho horas al día?; eso, según ellos, es posible; eso, según ellos pertenece a la reglamentación de las leyes; pero precisamente esa tendencia, esa teoría, ¿que es lo que ha hecho? Que nuestra Constitución, tan libérrima, tan amplia, tan buena, haya resultado como la llaman los señores cienti-

²⁰-----
Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917 México, 1960, T.I, p. 972.

ficos, un traje de luces para el pueblo mexicano, porque faltó esa reglamentación, porque jamás se hizo... De ahí ha venido que -- los capítulos que contiene la referida Carta Magna haya quedado como reliquias históricas".²¹

En el discurso del diputado Jara, late ya la crítica del concepto formal de Constitución que debía limitarse a consignar los derechos naturales del hombre y la estructura del Estado individualista. Mas el primer concepto preciso de lo que posteriormente fue el artículo 123 se debe al diputado Victoria, uno de los obreros que integraron el constituyente:

"Es verdaderamente sensible que al traerse a discusión un -- proyecto de reformas que se dice revolucionario, se dejen pasar -- las libertades públicas, como han pasado hasta ahora las estrellas por las cabezas de los proletarios: allá a lo lejos. Vengo a manifestar mi inconformidad con el artículo quinto en la forma en que lo presenta la comisión, así como con el proyecto del C. Primer -- Jefe, porque en ninguno de los dictámenes se trata del problema -- obrero con el respeto y atención que se merece... En consecuencia, soy del parecer que el artículo quinto debe ser adicionado, es decir, debe ser rechazado el dictamen para que vuelva a estudio de -- la comisión y dictamine sobre las bases constitucionales acerca --

²¹ Ibidem. pág. 978.

de las cuales los Estados deben legislar en materia de trabajo...-
 Por consiguiente, el artículo quinto a discusión, en mi concepto,-
 debe trazar las bases fundamentales sobre las que ha de legislarse
 en materia de trabajo, entre otras las siguientes: Jornada máxima-
 salario mínimo, descanso semanal, higienización de talleres, fá-
 bricas y minas, convenios industriales, tribunales de conciliación
 y arbitraje, prohibición de trabajo nocturno a las mujeres y a los
 niños, accidentes, seguros, indemnizaciones, etc."²²

En el discurso de Victoria está claramente expuesto el punto de -
 vista que después predominó en el Constituyente y que fué asimismo
 adoptado por el licenciado Macías al hablar en nombre de Carranza,-
 a saber, fijación de las bases conforme a las cuales debían legis-
 lar los Estados en materia de trabajo, bases que, en opinión de --
 Victoria y sobre el particular se unificó el criterio del Congreso
 eran indispensables, puesto que de no constar en la Constitución,-
 se corría el peligro de que los buenos propósitos pasaren como las
 estrellas sobre la cabeza del proletariado.

Victoria, fué la voz del trabajador que pronto se hizo oír y -
 el Congreso Constituyente la escuchó; nuestra historia alcanzaba,-
 entonces, uno de sus momentos de orgullo, y esas ideas renovado---
 ras corrieron purificando los ideales de los hombres revoluciona---

²² Ibidem. pág. 980-981.

rios.

Ideas semejantes a las de Victoria fueron expuestas por el diputado Manjarrez:

"¿Quien nos garantiza que el nuevo Congreso habrá de estar integrado por revolucionarios?... ¿Quien nos garantizará que ese congreso ha de obrar de acuerdo con nuestras ideas?... No, señores, a mi no me importa que esta Constitución esté dentro de los moldes que previenen los jurisconsultos, lo que me importa es -- que atendamos debidamente al clamor de esos hombres que se levantaron en la lucha armada y que son quienes merecen que nosotros busquemos su bienestar y no nos espantemos a que debido a errores de forma aparezca la Constitución un poco mal en la forma; -- no nos asustemos de esas trivialidades, vamos al fondo de la --- cuestión; introduzcamos todas las reformas que sean necesarias -- al trabajo, démosles los salarios que necesiten, atendamos en todas y cada una de sus partes lo que merecen los trabajadores, -- pero, repito, precisamente porque son muchos los puntos que tienen que tratarse en la cuestión obrera, no queremos que todo esté en el artículo quinto, ya que es imposible; tenemos que hacer más explícito el texto de la Constitución y si es posible pedirle a la comisión que nos presente un proyecto en que se comprenda todo un título de la Constitución, yo estaré con ustedes!"²³

²³ Ibidem. pág. 986.

Poco después terminó la sesión del 26 de diciembre de 1916, en la que, por vez primera en el Constituyente, se abordó el problema obrero en toda su integridad y se pugnó, como se ha visto, por incluir en la Constitución un título sobre el trabajo. Con ello, los Constituyentes mexicanos lanzaron la idea del Derecho del Trabajo como un mínimo de garantías Constitucionales.

Al día siguiente, veintisiete de diciembre se reanudó el debate. La causa de la legislación del trabajo había ya triunfado y numerosos delegados hicieron uso de la palabra para pedir reformas y adiciones: Se hablo de reconocer a los sindicatos, el derecho de huelga, de implantar el salario mínimo, nuevamente se puso a discusión el artículo quinto en la sesión del 28 de diciembre y después de que hablaron algunos oradores tomó la palabra el licenciado José Natividad Macías, para presentar, en nombre de Carranza, un proyecto de bases sobre trabajo, que con ligeras modificaciones, se transformó en el artículo 123.

Es indudable que nuestro artículo 123, marca un momento decisivo en la historia del derecho del trabajo. No queremos afirmar que haya servido de modelo para otras legislaciones extranjeras, tan sólo, que es el paso más importante dado por un país para satisfacer las demandas de su clase trabajadora.

EL TEXTO DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

El texto aprobado por el Constituyente, tantas veces reformado y adicionado después, fué el siguiente:

"Titulo sexto.

Del trabajo y de la previsión social.

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.

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

II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciseis años. Queda también prohibido a unos y otros el trabajo nocturno industrial; y en los establecimientos comerciales no podrá trabajar después de las diez de la noche;

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

to;

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 hubiere adquirido por su contrato. En el periodo de 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, considerando 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 lo 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, com

pensación o descuento

IX. La fijación del tipo de 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 que se establecerá en cada Estado;

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 el que se pretenda substituir 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 trabajos;

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. Igual-

mente 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 centro 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 esta-- blecimiento de expendios de bebidas 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 trabaja-- dores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o tra-- bajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la -- indemnización correspondiente, según que haya traído como conse-- cuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanen-- te para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Es -- ta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono -- contrate el trabajo por un intermediario;

XV. El patrón 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 de 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 coaligarse 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 huelgistas ejercieren actos violentos contra las personas o las propiedades, o, en caso de guerra, y--

cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios - que dependan del gobierno. Los obreros de los establecimientos - fabriles militares del gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército nacional;

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 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 negara 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 despida 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. Igualemente 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, 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 salarios o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra;

XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores en 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 podrá exigir a los miembros de su familia ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes;

XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectue 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 repatriación quedan a cargo del empresario contratante

XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contratantes, aunque se expresen en el contrato:

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

b).- Las que fijen un salario que no sea remunerador, a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

c).- Las que estipulan 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 mul-

ta.

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

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

XXVIII. Las leyes 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 consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la prevención popular:

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".

REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

Independientemente de que en capítulos posteriores continuaremos tratando acerca del artículo 123, como del derecho del trabajo en nuestro país, por razones de método, creemos conveniente, que en este mismo apartado se señale cuales han sido las reformas y adiciones hechas al artículo en estudio.

Primera reforma.

Afectó al preámbulo y a la fracción XXIX, así como al art. 73, fracción X y tuvo por objeto federalizar la legislación laboral, en virtud de que se consideró que era inconveniente mantener ordenamientos laborales distintos en cada Estado de la República.

La fracción XXIX se reformó para el efecto de declarar que era de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social.

Las reformas fueron propuestas por el presidente Emilio Portes Gil, y se publicaron en el Diario Oficial de 6 de septiembre de 1929.

Segunda reforma.

Se refiere a la fracción IX. Quedó adicionada en el sentido de que si las comisiones especiales para fijar el salario mínimo

no llegan a un acuerdo, la determinación final la hará la Junta Central de Conciliación y Arbitraje respectiva.

La reforma corresponde a una iniciativa de los diputados -- Octavio M. Trigo, Luis G. Márquez, Daniel Cárdenas Mora, Pedro C. Rodríguez y Juan C. Peña, que fue presentada siendo presidente Abelardo L. Rodríguez y se publicó en el Diario Oficial de -- 4 de noviembre de 1933.

Tercera reforma.

Corresponde a la fracción XVIII, relativa al derecho de --- huelga. Tuvo por objetivo eliminar la excepción establecida con respecto a los trabajadores de los establecimientos Fabriles Militares del Gobierno de la República que, conforme al texto original, no podía ejercer ese derecho.

La iniciativa fué del presidente Lázaro Cardenas. Esta reforma se publicó en el Diario Oficial del 31 de diciembre de --- 1938.

Cuarta reforma.

Se trato de una doble reforma. Por una parte se modificó la - fracción X del artículo 73, para crear, a nivel constitucional, una jurisdicción federal laboral que ya existía, de hecho. Por - la otra se adicionó el artículo 123 con la fracción XXXI que se - ñala los casos en que la aplicación de las leyes de trabajo co--

responde, por excepción, a las autoridades federales.

Fue propuesta por el presidente Manuel Avila Camacho y publicada en el Diario Oficial de 18 de noviembre de 1942.

Quinta reforma.

Se trata de una adición, la más importante que se ha hecho al artículo 123, ya que incorporó a dicho precepto, a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y de los Gobiernos del Distrito Federal y Territorios. Como consecuencia de ello el texto original se convirtió en inciso "A", por lo que se refiere a los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y, de una manera general, a todo contrato de trabajo. El inciso "B", con catorce fracciones se refiere a los empleados del Gobierno Federal.

La propuesta fue presentada por el presidente Adolfo López Mateos y la reforma se publicó en el Diario Oficial de 6 de diciembre de 1960.

Sexta reforma.

Esta reforma, en realidad una adición, vino solamente a aclarar el sentido de la fracción IV del inciso "A", en virtud de que consideró que había una discrepancia entre el texto publicado y el que existía en la minuta que el Congreso de la Unión, envió para su publicación al Ejecutivo.

Fue propuesta por un grupo de senadores durante la presidencia de Adolfo López Mateos y se publicó en el Diario Oficial de 27 de noviembre de 1961.

Séptima reforma.

Es, en su conjunto, la más importante que se ha hecho al inciso "A", porque afectó a muchas de sus fracciones. Estas reformas se refieren, sustancialmente, a lo siguiente:

Fracción II. Se adicionó para impedir, en lo general, el trabajo de los menores de 16 años, después de las diez de la noche.

Fracción III. Elevó la edad mínima para trabajar, de doce a catorce años.

Fracción VI. Estableció los salarios mínimos profesionales, y modificó el sistema para la determinación de los salarios mínimos, los cuales, se fijan por zonas económicas.

Fracción IX. Antes mencionaba que los salarios mínimos y la participación de los trabajadores en las utilidades se establecería por comisiones municipales. Ahora la fracción IX señala las bases para un sistema diferente en cuanto a la participación de las utilidades.

Fracciones XXI y XXII. Se reformaron con el objeto de establecer lo que se ha llamado la estabilidad en el empleo, o sea

la imposibilidad de que el patrono, sin causa justificada, pueda dar por terminada la relación de trabajo, salvo en los casos de excepción que se fijaron reglamentariamente.

Fracción XXXI. Se adicionó con la relación de nuevas empresas determinantes de la jurisdicción federal, en los conflictos con los trabajadores, o sea, petroquímica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero en todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos.

Fue propuesta por el presidente Adolfo López Mateos y se publicó en el Diario Oficial de 21 de noviembre de 1962.

Octava reforma.

Mediante esta reforma se modificó la fracción XII del inciso "A". Tuvo por objeto establecer un sistema diferente en materia de casas habitación para los trabajadores, mediante la creación del Fondo Nacional para la Vivienda. Declara de utilidad pública la expedición de una ley para la creación de un organismo tripartita administrador del Fondo. En realidad este precepto ha venido a dar origen a la seguridad social habitacional.

La reforma fue propuesta por el presidente Luis Echeverría

y se publicó en el Diario Oficial de 14 de febrero de 1972.

Novena reforma.

Establece, mediante reformas y adiciones a las fracciones - XI, inciso f, XII y XIII del apartado "B" el derecho habitacional de los trabajadores al servicio del Estado.

Fue propuesta por el presidente Echeverría y se publicó en el Diario Oficial de 10 de noviembre de 1972.

Décima reforma.

Consagra el principio de igualdad laboral entre mujeres y - hombres; la preferencia de derechos de quienes son la única fuente de ingresos en su familia y el seguro de guarderías. A tal -- efecto se modifican las fracciones II, V, XV, y XXIX.

Fue propuesta por el presidente Echeverría y se publicó en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1974.

Undécima reforma.

Modifica la fracción XXXI del apartado "A" para atribuir a la jurisdicción federal el conocimiento de los asuntos relacionados con la industria automotriz, productos químicos, farmacéuticos y medicamentos, celulosa de papel, aceites y grasas vegetales, empaçado y enlatado de alimentos y bebidas envasadas.

Fue propuesta por el presidente Echeverría y publicada en el Diario Oficial de 6 de febrero de 1975.

Doceava reforma.

Se refiere a la fracción XIII, y quedó reformada en el sentido de que: Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patronos deberán cumplir con dicha obligación. También en esa fecha, la fracción XXXI se reformó para el efecto de declarar que la aplicación de las leyes de trabajo correspondería a las autoridades de los Estados en sus respectivas; además amplió a la jurisdicción federal el conocimiento de más ramas de la industria.

Las reformas fueron propuestas por el presidente José López Portillo, y se publicaron en el Diario Oficial de 9 de enero de 1978.

Treceava reforma.

Afectó al preámbulo, en virtud de que consideró que toda persona tiene derecho digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la ley.

Adición propuesta por el presidente López Portillo, y se publicaron en el Diario Oficial de 18 de diciembre de 1978.

Catorceava reforma.

Se reforma la fracción VI del inciso "A", quedando de la siguiente manera:

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

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones es peciales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones.

Esta reforma se realizó en la presente administración y fue publicada en el Diario Oficial de 23 de diciembre de 1986.

LA FILOSOFIA DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

En este apartado, nos parece que es importante insistir un poco sobre el tema, particularizando las observaciones estrictamente con relación al texto inicial del artículo 123. Las reformas posteriores, han modificado sin duda alguna, su orientación inicial o, al menos, han reforzado cierta tendencia, apuntada -- desde su origen, de buscar el equilibrio de los intereses en conflicto.

Es difícil separar el análisis del artículo 123 de lo que podríamos llamar filosofía de la revolución, que fue la que le dio la vida. En el artículo 123 se consagran las garantías sociales de la clase trabajadora; constituye esto, un compromiso -- que adquiere el Estado, de expedir leyes a través de las cuales -- se protejan los derechos de los trabajadores asalariados dedicados a actividades productoras de bienes y servicios.

Por todo lo anterior consideramos que el Derecho Laboral es uno de los más relevantes instrumentos de cambio a través del cual nuestra sociedad busca afirmar la seguridad social como proyecto siempre renovado y vigente de la constitución de 1917.

C A P I T U L O I I

**ESTUDIO DE LA NATURALEZA DE LAS FACULTADES
DEL CONGRESO PARA LEGISLAR EN MATERIA
LABORAL.**

A.- EL ESTADO.

A-1. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ESTADO MEXICANO

El Sistema Federal mexicano aparece con el acta constitutiva el 31 de enero de 1824, que es un anticipo de la Constitución Federal del 4 de octubre del mismo año.

En este documento la nación adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal además se establece como Estados de la República los siguientes: Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Texas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Queretaro, San Luis Potosí, Sonora, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Yucatán, Zacatecas, Territorio de la Alta California, El de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Además se dejaba la posibilidad de -- que una Ley constitucional fijara el carácter de Tlaxcala.

Como podemos apreciar no existían Estados antes de adoptarse como forma de gobierno el sistema federal, sino que estos aparecieron con el acta constitutiva, y con la constitución de 1824, de manera que el cambio político sufrido por las provincias que de momento se convirtieron en Estados, no fué asimilado por el pueblo -- que estaba acostumbrado a que la administración pública emanara --

unicamente del gobierno Virreinal.

El resultado fue que duró poco la vigencia de la constitución federal de 1824, ya que doce años después de su promulgación fue - sustituida por la Siete Leyes Centralistas de 1836; pero después - de duros combates ideológicos y políticos en la constitución de -- 1857, se reimplanto de nuevo la forma de Gobierno Federal, sistema que hasta la fecha continúa vigente.

Siendo nuestro país un Estado Federal, necesario e importante es señalar cuáles son las entidades que lo componen. Al respecto el artículo 43 de la Norma Suprema vigente establece lo siguiente: --- "Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguasca- lientes, Baja California norte, Baja California sur, Campeche, Coa- huila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, - Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, - Oaxaca, Puebla, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas- y Distrito Federal". El Distrito Federal no tiene la categoría de- Estado, es la residencia de los Poderes Federales y en caso de que- éstos se trasladen a otro lugar, se erigiría en Estado el Valle de- México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso Fede- ral.

Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarían a cabo estos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.

A-2. REGIMEN POLITICO Y ORGANIZACION POLITICA EN MEXICO

Por mandatos Constitucionales, la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo; todo poder público dimana del pueblo y se constituye para beneficio de éste; el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de modificar la forma de su gobierno; es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la Ley fundamental. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Jorge Carpizo , al exponer su opinión acerca del Estado Federal, señala:

"...la unidad del Estado es la Constitución ... en el sistema federal la norma suprema crea dos órdenes subordinados a ella,

pero que entre sí están coordinados.

Es decir, esos órdenes existen por mandato constitucional y ellos no pueden contravenir las disposiciones de la Ley creadora, que les otorga su competencia y expresa lo que el orden federal - puede realizar y lo que las entidades federativas pueden efectuar.

O en otras palabras, la Constitución no solo crea a la federación y a las entidades federativas sino que les dice qué pueden hacer.

Dentro del campo de competencia de las entidades federativas se encuentra la atribución de otorgarse su propia Constitución para organizarse libremente en su régimen interior, que desde luego no puede ser contrario a las normas de la Constitución General o ley fundamental del Estado federal.

Las entidades federativas en sus normas supremas establecerán las reglas para el funcionamiento de sus poderes públicos: -- la forma de elección, su competencia, su organización, etcétera.

Es decir, las entidades federativas son autónomas porque un margen libre de actuación dentro del marco señalado en la norma - cúspide de ese orden jurídico: la Constitución de Estado federal".¹

Así, las autoridades de las entidades federativas no se encuentran subordinadas a las federales, sino que dentro de su com-

¹ Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Universidad Nacional Autónoma de México, 4a. edición. México 1980, pp 238, 239.

petencia son libres .

La Carta Magna, pues, un Estado Federal que presupone dos ordenes subordinados a ella, pero coordinados entre sí. Estas órdenes existen en lo dispuesto por la Constitución y no pueden contravenir a las disposiciones contenidas en esta norma fundamental que los crea y les otorga sus respectivas facultades.

Los Estados tienen, dentro de sus facultades la de darse su propia Constitución, las que, a semejanza de la Constitución federal, pero a nivel interno, establecen los principios bajo los cuales se regirán los Estados.

Esta facultad garantiza la autonomía de las entidades fedrativas, que gozan de un marco legal señalando en su propia constitución, dentro del cual pueden desenvolverse libremente sin que, como antes lo mencionamos, contravengan a la norma suprema.

El fundamento de nuestro sistema jurídico es la Constitución Política de 1917, la que es base, a su vez, de la unidad del Estado mexicano. Así lo dispone expresamente los artículos 39, 40 y 41 de la Ley fundamental antes citada:

Art. 39.- La soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Art.41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal..."

La Constitución, además de crear los dos órdenes anteriormente citados, les determina su competencia; así en el artículo 124 se establece que " las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados " . Del texto anterior se deduce que la competencia de origen, la regla general, es la competencia local; en tanto que la competencia delegada, la excepción, es la competencia federal.

Por otra parte de este principio fundamental se derivan las siguientes conclusiones:

a.- Corresponde única y exclusivamente a la Constitución Federal hacer el reparto de competencias.

b.- Las autoridades federales únicamente pueden realizar las atribuciones que la constitución le señala.

c.- Todas las demás facultades corresponden a los Estados -- miembros que deben de actuar de acuerdo con las Constituciones lo cales.

De lo anterior se desprende que la competencia de origen corresponde a las entidades federativas y la competencia delegada a la Federación, o sea, como se menciona anteriormente, que la competencia de los Estados constituye la regla, y la competencia federal es la excepción.

B. ANALISIS DE LA FRACCION X DEL ARTICULO 73 COMO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD DEL CONGRESO PARA LEGISLAR EN MATERIA LABORAL

El proyecto de Constitución que el Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, presentó al Congreso Constituyente del 10. de diciembre de 1916, se limitaba a autorizar al Poder legislativo para legislar en materia de trabajo, en la fracción X del artículo 73. El Constituyente de Querétaro, por voluntad de la nación, 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 materia de 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 de una reglamentación diferente"².

Las legislaturas estatales quedaron facultadas para expedir leyes de trabajo a partir de 1917, de este modo expidieron diversas leyes y reglamentos, verdaderos modelos de ordenamiento protector del trabajador. Algunas de éstas leyes no constituyeron -- reglamentaciones completas del artículo 123 constitucional, pues

² De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. ed. Porrúa, México, 1978, pág. 50.

sólo se ocuparon de algunos aspectos en particular.

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 ordenamientos jurídicos que daban un tratamiento distinto a los trabajadores de cada entidad de la república.

El Estado de Veracruz fue el primero de 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 del 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, sin embargo, a los trabajadores al servicio del gobierno del estado y, por tanto, quedaron al margen de los beneficios de esa legislación. La fracción del artículo 8o. excluía de su reglamentación a los contratos que se referían al trabajo de empleados y funcionarios de la administración y poderes del Estado. Similar actitud asumían el Código del Trabajo del Estado de Yucatán, del 16 de diciembre de 1918 y la Ley del Estado de Tabasco del 18 de octubre de 1926 paralelamente, algunas entidad federativas como Chihuahua (1922),

Chiapas (1927) y Aguascalientes (1928), si reglamentarán las relaciones laborales con sus trabajadores.

La multiplicación de los ordenamientos laborales, como consecuencia para legislar en esta materia del constituyente concedió a las legislaturas estatales, fue dando lugar a intolerables desigualdades de trato para con los trabajadores de las diversas entidades.

REFORMA DEL ARTICULO 73 FRAC."X"

1.- Considerando que no habia razón alguna para conceder derechos distintos a los trabajadores, el Lic.Emilio Portes Gil presentó al Senado de la República una iniciativa de reformas. Con fecha 26 de julio de 1929 el Sr.Presidente de la República presentó ante la H.Cámara de Senadores una iniciativa de ley, para reformar la -- fracción X del artículo 73 Constitucional, así como del preambulo -- del artículo 123 del mismo Código fundamental.

La finalidad de la reforma, de acuerdo con la iniciativa presidencial era la siguiente:

"...Al conceder el artículo 123 en su preámbulo facultad tanto al Congreso de la Unión, como a los Congresos de los Estados, - para legislar en materia de trabajo, había traído una diversidad - de disposiciones legales, muchas veces disimboladas, que acarrear -- prejuicios tanto al trabajador como al capitalista y con ellas con

flictos constantes que preocupaban hondamente al Estado e impiden la paz y el adelanto del país..."

De esta premisa el ejecutivo en su iniciativa concluía:

"...Es por consiguiente necesaria la federalización de la legislación obrera, máxime si se considera que no hay razón alguna para conceder derechos distintos en el orden social a los trabajadores y ciudadanos del país. ...Aparejada a esta reforma que debe hacerse en el artículo 123 constitucional, viene la del artículo 73 de la misma Constitución, estableciendo la facultad, para el Congreso de la Unión de legislar en materia de trabajo..."

2.- Así planteada la situación, la H.Cámara de senadores en su sesión del 31 de julio de 1929, conoció de la iniciativa presidencial antes mencionada, así como del dictamen favorable de la misma formulado por las comisiones respectivas y, al iniciarse el debate se leyó un memorial presentado por el senador por el Estado de Puebla José Ma. Sánchez, en el que vale la pena detenerse por la vibrante, viril y enérgica defensa que dicho representante popular hizo de la soberanía de los Estados en contra de las tendencias absorbentes del gobierno federal. En efecto, el senador Sánchez dijo, entre otras cosas lo siguiente:

"... Las Cámaras del Congreso de la Unión carecen de facultad

legal para modificar el Pacto Federal y, por tanto, no pueden legislar en aquello que se relaciona con la soberanía de los Estados. Quitar a los Estados el derecho que tienen de legislar como Estado libre e independiente dentro de su soberanía interior, no es una reforma, sino la vulneración del Pacto Federal que implantó el sistema de gobierno institucional-federativo compuesto de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a sus regímenes interiores..."

Los representantes de los Estados tienen la obligación de -- defender la Soberanía de los mismos, en lo que respecta a la facultad que cada entidad tiene para dictar sus leyes de interés público... así que tratándose de alterar nuestro Pacto Federal con una ley que centraliza y absorbe de una plumada las facultades -- que conforme a él están reservadas a los Estados, como lo pretenden las reformas que propone el Ejecutivo, se vulnera la estructura actual de nuestra Constitución en sus bases esenciales, de carácter enteramente fundamental, siendo que para esto es indispensable la creación de otro Congreso Constituyente, y supuesto que los actuales representantes al Congreso de la Unión no habían sido designados para hacer una nueva Constitución, es inconcuso que carecen de facultades para reformar una de aquellas bases fundamentales."

El senador Sánchez concluía su memorial con las siguientes palabras:

"...Sé que no se tomarán en consideración mis pequeños razonamientos porque seguramente prevalecerá la costumbre de aprobar todo lo que nos venga del Ejecutivo pero es mi deseo que quede constancia en el diario de debate que yo, como representante de una de las Entidades Federativas, ha venido a defender la soberanía de los Estados, derecho que tienen conforme a nuestra Constitución, para subsistir como entidades libres e independientes..."

3.- Comprobando el augurio del senador Sánchez, el Senado aprobó la reforma y la Cámara de Diputados, sin discusión especial, hizo lo mismo, de tal manera que, hecho con posterioridad, el 20 de agosto de 1929, el cómputo de los votos de las legislaturas, se hizo la declaratoria de haber sido aprobadas las reformas propuestas y con fecha 6 de septiembre del mismo año de 1929 se publicó en el "Diario Oficial de la Federación" la reforma en los siguientes términos:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad...

"Frac.X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123-

de la propia Constitución.

4.- De esta manera, con la única oposición del antes ya mencionado senador José Ma. Sánchez, que si la historia es magnánima con él lo recordará como un defensor, aún cuando sus esfuerzos fueron en vano, de la soberanía de las entidades federativas, se consumó, con razón o sin ella, una muy importante invasión de las facultades de los Estados en beneficio de la Federación, rompiéndose el principio esencial del federalismo; aún cuando, es digno de recordarse, que el Presidente Portes Gil quien, al mismo tiempo que político fue un distinguido jurista, e su iniciativa, por lo menos en dos ocasiones asento que:

"... El Ejecutivo no cree, sin embargo, que sea necesaria una federalización absoluta en materia de trabajo, pues en su concepto la unidad de la Ley es lo principal y debe dejarse su aplicación a los Gobiernos de los Estados, con un respeto a su soberanía..."

Con esta fundamental aclaración quedó visto que no se pretendía extinguir totalmente las facultades de los Estados para legislar en materia del trabajo, toda vez que la intención expresa era, esencialmente mantener la unidad de la Ley, hasta que el punto que el legislador federal -el Congreso de la Unión- lo estimara adecuado.

La anterior reforma "... propuso una solución estrictamente -

original: la ley del trabajo sería unitaria y se expediría por el Congreso Federal, pero su aplicación correspondería a las autoridades federales y a las locales mediante una distribución de competencia incluida en la misma forma. Así se abrió el camino para la expedición de una Ley Federal del Trabajo aplicable en toda la República..."³

Fue entonces cuando a partir de la promulgación de la Ley Federal del Trabajo dió principio la verdadera organización de los trabajadores mexicanos. El derecho del trabajo se presentó como la iniciación de un ordenamiento jurídico y afirmó con ese solo hecho un nuevo concepto de justicia social.

³ De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, Ed. Porrúa, 9a. edición, México, 1984. pp. 53-54.

C.- ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y ESTUDIO DEL
ARTICULO 124 DE LA CONSTITUCION DE 1917.

I.- Como lo afirmamos en apartados anteriores el sistema de gobierno mexicano aparece en 1824, con la Constitución federal promulgada ese mismo año. Más tarde se instauró el régimen centralista con la Constitución de 1836, que retrotrajo al país a la tendencia centralista. Ahora bien, con el fin de reformar a la citada constitución, se designó una comisión integrada por siete personas para que llevara a cabo el estudio de dicha encomienda; pero esta comisión desde que comenzó sus trabajos se dividió tajantemente toda vez que cuatro de sus integrantes eran de tendencia centralista y el resto de la comisión propugnaba un sistema de gobierno federal. En esta situación cada uno de los grupos mencionados presentó su propio proyecto de reforma a la Constitución.

Los que simpatizaban con la corriente centralista, en el proyecto que presentaron consignaban el artículo 80 que decía:

Todas las atribuciones y facultades que no se otorgan específicamente al Congreso Nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia, quedan reservadas a los departamentos.

Por su parte la minoría de la comisión, o sea, la corriente que defendía el sistema federal, compuesta por los señores:-

Otero Muños Ledo y Espinoza de los Monteros, entre otros, en su proyecto eminentemente federalista, proponían el artículo 24 -- que decía:

La administración interior de los Estados, será enteramente libre e independiente de los poderes supremos, en todo aquello que no estén obligados por esta Constitución, para la conservación de la unión federal.

II.- Las ideas federalistas fueron rapidamente acogidas -- por las mayorías; una de sus principales aportaciones fue el artículo 14 del proyecto de reformas, estableciendo la maxima de que los poderes de la Unión son poderes excepcionales y limitados sólo a los objetos expresamente designados por la Constitución, da a la autonomia de los Estados toda amplitud y seguridad que fuera de desearse.

Don Mariano Otero, en su voto particular al Acta Constitutiva y de reformas de 1847, se refirió expresamente a la distribución de facultades entre el Gobierno Federal y los de los Estados. Y como consecuencia del voto particular de Otero se redactaron los artículos 20 y 21 del Acta Constitutiva y de reformas de 18 de mayo de 1847.

"Artículo 20. Sobre los objetos sometidos al poder de la -

Unión ningún Estado tiene derechos que los expresamente fijados en la Constitución, ni otro medio legítimo de intervenir en ellos, que el de los poderes generales que la misma establece".

"Artículo 21. Los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta expresa de restricción".

III.- El Congreso Constituyente de 1856-1857 que recogió - los principios federalistas y los consigné definitivamente en - nuestro sistema jurídico político, conoció del proyecto de Constitución formulado por la comisión respectiva que en su artículo 48 decía lo siguiente:

"Las facultades que no esta expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o al pueblo respectivamente".

El Constituyente conoció del artículo 48 del proyecto en - su sesión del 10 de septiembre de 1856 y sin ninguna modificación, la aprobó. En la redacción definitiva de la Constitución - se consigné en el artículo 117 y el texto definitivo fue:

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

IV.- En el proyecto de Constitución presentado por don Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de 1916-1917, se -- consignaba el artículo 123 que textualmente decía:

"Las facultades que no están expresamente concedidas en es ta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

El artículo 123 del proyecto fue discutido en la sesión -- del Constituyente efectuada el 21 de enero de 1917 y con la intervención de dos eminentes juristas: don Paulino Machorro Narváez y don Hilario Medina, quedó establecido que lo que se pretendía era limitar estrictamente las facultades de la federa--- ción y defender la autonomía de los Estados. El artículo quedó aprobado y su redacción final fue la siguiente:

"Las facultades que no están expresamente concedidas por - esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden re servadas a los Estados".

V.- Nuestro artículo 124 constitucional, representa la di--- námica federal y regula definitivamente el problema de la dis--- tribución de competencias. Estos son los principios esenciales que rigen el funcionamiento del Estado mexicano, como un Estado Federal.

De todo lo anteriormente dicho se desprende que las facultades federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos. "...La ampliación de la facultad así ejercitada significaría en realidad o un contenido diverso de la facultad ya existente, o la creación de una nueva facultad; en ambos casos el interprete substituiría indebidamente al Legislador -- Constituyente, que es el único que puede revestir de facultades a los Poderes Federales."⁴

Consideramos que el artículo 124 constitucional es la piedra angular del sistema de gobierno mexicano ya que no permite el acceso a la analogía en algunos casos de competencia federal y estatal.

⁴ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1955 pp. 125-126.

C A P I T U L O I I I

ESTUDIO DE LAS RELACIONES LABORALES DEL
MUNICIPIO CON SUS TRABAJADORES

A.- EL MUNICIPIO.

A-1 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

A.1.1 EL MUNICIPIO MEXICANO EN LA COLONIA

La conquista española propició, para efectos de organización de la vida local, la introducción del municipio como fórmula de dominio y colonización, ya que la fundación del primer ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz, en abril de 1519, le asignó a Cortés la legalidad y legitimidad para emprender la conquista de tierras mexicanas.

"...La conquista de México no emanó de poderes ultramarinos, sino de instituciones aquí mismo implantadas. Fue el municipio de Veracruz el que aprueba la empresa consumada por sus milicias comunales, apoyadas en su propia carta de regimiento.

Por lo tanto, la conquista de México fue empresa de un municipio mexicano: el de la Villa Rica de la Vera Cruz. El municipio hizo estable la conquista y colonización de América..."¹

De esta manera, la organización de la vida local se realizó sobre dos vertientes; por un lado, la incorporación de los autóctonos al marco municipal español, mediante su asignación para ocupar cargos de alcaldes y regidores; por el otro, la fundación de ciudades o municipios españoles.

¹ Ochoa Campos, Moises. La Reforma Municipal, Ed. Porrúa, México, 1979. pág. 501

Por otra parte mediante cédula de 6 de agosto de 1555, Carlos V., dispuso: "...Que las costumbres, instituciones y el territorio de los pueblos de los indios fueran respetados por el sistema jurídico-político con que se organizaban las tierras descubiertas y descubribles..."². De esta cédula se entienda claramente la tendencia de que mientras el régimen municipal indígena, no contrariara los fundamentos ideológicos del Derecho español -- que se implementó en la Nueva España sería generalmente respetado durante la Colonia.

Del siglo XVI al siglo XVII, la vida colonial en la Nueva España, en cuanto a su régimen municipal, se caracteriza por ser -- etapa de preponderancia de los peninsulares en el control de los ayuntamientos, y también registra el declive del poder municipal, pero en cambio, se singulariza por imprimir la mayor actividad colonizadora.

La colonización española introdujo a nuestra civilización -- una nueva concepción urbana centralizadora, a partir de ese momento la población se agrupaba en manzanas y estas integraban el núcleo en torno a la plaza, que a su vez era el eje de diversos barrios.

A fines del siglo XVII y principios del XVIII, surge el muni

² Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, 3a. edición. México, 1979. p. 791.

**cipio castizo, que comienza a regirse en parte por las prácticas-
y costumbres aquí nacidas.**

A-1.2 EL MUNICIPIO MEXICANO EN LA INDEPENDENCIA.

Los ayuntamientos llegaron a constituir el reduto del Partido Criollo. Los Consejeros municipales por regidores perpetuos y honorarios o temporales, fueron la única entrada de los hijos de la tierra a la cosa pública, pues lo mismo que en la capital, se observa en las otras ciudades y por eso al iniciarse en 1808 el Movimiento de Independencia, los Cuerpos municipales, especialmente el de México, fueron el centro de esa idea política.

El control de los ayuntamientos, por los criollos, fue definitivo en la política de las últimas décadas del virreinato y los ayuntamientos fueron la tribuna de que se sirvieron estos, tratando de sacudirse el yugo que ejercían los peninsulares en los altos puestos civiles y eclesiásticos. Verdadero sentimiento de patriotismo le animó, al ayuntamiento de México, en la crisis de 1808, precursora de la insurrección; fue entonces el centro del Partido criollo, que propugnaba ya la independencia e inspirándose en los sentimientos y tradiciones de los viejos consejos españoles, pretendió que la acción política de la Colonia fuese dirigida por unas cortes o asambleas de los procuradores de todas las ciudades. Del seno del ayuntamiento salió entonces su síndico, el Licenciado Verdad, para sucumbir misteriosamente en un calabozo -

del arzobispado. Las ideas de Independencia se asociaron a las libertades y fueron municipales. Hidalgo veía en el municipio una de las bases naturales del gobierno y al propio tiempo que aparecía esta tendencia en la política insurgente, la Constitución española de 1812 y las elecciones que conforme a ella se verificaron en la Nueva España, elevada momentaneamente de rango de colonia al de provincia, determinaron en los ayuntamientos desórdenes y efímeros, movimientos de vida política. La Constitución de Cádiz tendió a reestructurar el régimen municipal dentro del sistema con que organizó al Estado monárquico español. Pretendió reimplantar la autonomía de los municipios estableciendo que en cada pueblo debía haber un ayuntamiento compuesto de alcaldes, regidores y síndico --procurador, "presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos" (art.309). Los miembros componentes de los ayuntamientos deberían elegirse indirectamente por lo pueblos, sin que los cargos respectivos fuesen ni vitalicios ni vendibles y sin que los electos pudieran ser nuevamente nombrados, a no ser que transcurriera "por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita"(art. 312 a 316). Las facultades de los ayuntamientos, bastante restringidas por cierto, consistían en la administración interior de los pueblos respectivos, habiéndose sujetado su actuación a la vigilan

cia y supervisión de las diputaciones provinciales correspondientes y del jefe político que era una especie de autoridad intermedia -ría entre éstas y los mencionados cuerpos municipales.

Moises Ochoa Campos, sintetiza la actuación del municipio -- bajo la Constitución de Cádiz: " Tres meses tan sólo permaneció -- en vigor en México (dicha Constitución), pero le bastaron para hacer resurgir a la institución municipal, dando nuevamente entrada en ella al pueblo ", habiendo restaurado:

"1. El sistema de elección directa; 2. La no reelección de -- los funcionarios municipales; 3. Su renovación cada año " sin embargo "sentó precedentes negativos que se recrudecieron en nues-- tro medio al transcurso de los años, ... con el régimen de centra-- lización al que quedaron sometidos los jefes políticos y con la -- pérdida de la autonomía municipal en materia fundamental: su ha-- cienda. " ³

En el ámbito jurídico general del nascente Estado mexicano, el municipio tuvo poca consideración: así, en la constitución de -- Apatzingan de 1814 se menciona que en los pueblos de Villas y ciu-- dades continuarán respectivamente los gobernadores, los ayuntamien-- tos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reser-- va de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, -

³ Ochoa Campos, Moises. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa. México, 1979 pág. 226.

contando el mayor bien y felicidad de los ciudadanos.

A partir de la Constitución de 1824 en que, según hemos dicho, se creó el Estado mexicano, el municipio no solo decayó política--- mente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normati--- vidad constitución apenas y se le mencionó por las leyes fundamenta--- les y documentos jurídicos emanadas de las corrientes federalistas--- y liberales. Ni en el Acta Constitutiva ni en la Constitución, se --- hace mención amplia acerca de los municipios.

En las Leyes Constitucionales de 1836, en la VI Ley se consa--- gró la institución del municipio, señalándose que existirían en to--- das las capitales de los departamentos, en los poblados que tuvie--- ran más de 8,000 habitantes así como en aquellos que en 1808 ya te--- nían la calidad de municipios. Los ayuntamientos fueron reglamenta--- dos por la ley del 20 de marzo de 1837, la cual colocaba a los al--- caldes en el grado inferior de la cadena que a través de subprefe--- tos, prefectos y gobernadores, llegaban hasta el presidente de la--- República.

Las bases de organización política de la República Mexicana, --- elaboradas por la Junta Nacional Gubernamental convocada por Santa--- Anna, en 1843, hicieron más dependientes a los ayuntamientos en re--- lación a las juntas, por la razón de que éstas tenía la facultad de establecer corporaciones y nombrar funcionarios municipales, expe---

dir sus ordenanzas y reglamentar la política municipal.

El Estatuto Orgánico Provisional expedido por Comonfort, en 1856, colocó a los municipios directamente bajo la autoridad de los gobernadores. La Constitución Política de 1857, marginalmente mencionó al municipio en relación a la contribución, a los gastos municipales y a la inscripción al padrón municipal. La historia política de México comprendida en la etapa de vigencia formal de la Constitución de 1957, demuestra claramente la desaparición del municipio, fenómeno que se corroboró durante el prolongado gobierno del General Porfirio Díaz, de quien los aludidos funcionarios-- además de desempeñar su cargo funcionaban también como agentes in condicionales con la consigna de sofocar cualquier intento de democratización que hubiere brotado del espíritu en la lucha del -- pueblo.

A- 1.3. GENESIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

El primer jefe Constitucionalista, fue un apasionado de la libertad municipal. Su aguda visión política le llevó, en la elaboración del Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, a limitar por entonces la lucha en contra del usurpador Victoriano Huerta. Esta es la razón por la cual, en la elaboración del Plan antes mencionado, no hubiera postulado alguno de carácter social, ni mucho menos un programa completo de reformas en que pudiesen encontrarse sus ideas relativas al municipio. Carranza por circunstancias de momento, eludió todo peligro de divergencias que pudiesen suscitarse en torno a puntos ideológicos y así logró unificar las fuerzas hasta resolver el objetivo inmediato que, en 1913, era el derribamiento del régimen nefasto de Huerta.

Pero tan pronto fue liquidado ese primer objetivo, el señor Carranza, continuó con el programa político de Gobierno Provisional de la República y uno de los apuntes de interés que expuso ante la Convención de Generales que se reunió en el Local de la Cámara de Diputados el 3 de octubre de 1914, apuntó que una de sus firmes ideas, era la realización de los ideales de justicia y libertad, por lo que tan enconadamente se había luchado.

Carranza cumplía así su ofrecimiento formulado al transcurso-

de la lucha por la legalidad. No sólo restablecía con carácter -- transitorio las instituciones sino que además sometía a discusión un programa de reformas, posible desde el momento en que la revolución ocupaba victoriosamente la Capital de la República.

Igualmente, todos los jefes del ejército convinieron en que -- el Gobierno Provisional debía implantar las reformas sociales y -- políticas que en la convención antes mencionada se consideraban -- de urgente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden contitucional.

Las reformas sociales y políticas que planteó a los principa-- les jefes del Ejército, como indispensables para satisfacer las ag-- piraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgániza, entre una de las cuales se en-- contraba, el aseguramiento de libertad municipal, como base de la-- división política de los Estados y como principio y enseñanza de -- todas las prácticas democráticas.

A nadie escapará la significación que tiene el que considera-- se en primer término esta medida, mencionada antes que el mismo -- problema agrario. Con ésto, Carranza demostraba una vez más su -- especial preocupación por el problema municipal, siempre insistien-- do en él y por ello puede dársele legítimamente el título de Após-- tol del Municipio Libre.

El 12 de diciembre de 1914, después de solucionar algunos problemas, encontrándose en Veracruz donde instaló el Gobierno con todo su Gabinete, el señor Carranza expidió un decreto con "Adiciones al Plan de Guadalupe". Dicho decreto de adiciones, en el artículo 2o. decía que: el primer Jefe de la Revolución y encargado del poder ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país", principalmente una de ellas era el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.

Dada la importancia y la premura del trabajo, de inmediato se avocó la sección de legislación social y preparó los proyectos de ley que se adicionarían al Plan de Guadalupe; estos fueron en número de 19, figurando entre ello, 5 sobre asuntos municipales:

1.- Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando el Municipio Libre.

2.- La ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.

3.- Ley que faculta a los ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios.

4.- Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal,-

Territorios de Tepic y Baja California.

5.- Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc.

De todos los 19 proyectos, el primero era sobre el municipio libre, Entre los decretos dictados en Veracruz, llevó el número 7 el que reformaba el Plan de Guadalupe y el número 8, el relativo a la libertad municipal, que se expidió el 26 de diciembre de --- 1914.

Este decreto constituye un antecedente preciso del artículo- 115 de nuestra Carta Magna vigente, y tuvo la importancia de reconocer en los municipios, la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía de que se encontraban privados por la tutela de los prefectos y jefes Políticos.

A-2 ANALISIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

En este capítulo nos limitaremos a analizar el artículo antes mencionado pero solo enfocando los asuntos laborales de los trabajadores al servicio de los municipios, no por ello, no hablaremos de las otras cuestiones que disponen el precepto constitucional antes aludido. Haremos una breve reseña del artículo 115 Constitucional desde su debate en el Congreso Constituyente de Queretaro hasta su última reforma en marzo de 1987.

El primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, plasma los ideales revolucionarios y los hace una realidad al proponer las Adiciones las Adiciones al Plan de Guadalupe, en las cuales se expresa que es necesario el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional. El mismo Carranza en su proyecto de Constitución en el año de 1916, se refería a los municipios en los términos siguientes: "es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, conquistas que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también dará independencia económica, dado que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena-

ley electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitieran cumplir su cometido de una manera bastante aceptable". El proyecto original del artículo 115 de Carranza, decía a la letra: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridad intermedia entre ésta y el gobierno del Estado". La comisión de constitución la adicionó en los términos siguientes: "artículo 115: Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las tres bases siguientes: I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre ésta y el gobierno del Estado. --- II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos que señala la legislatura local.

Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendatarios entre el municipio y los poderes de un Estados los resolverá la Suprema Corte de Justicia en los términos que establezcan las leyes. Los municipios están investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales". Las discusiones en torno a la libertad municipal, su capacidad económica y la resolución sobre los conflictos de competencia fueron altamente debatidos; finalmente, el artículo 115 se redactó de la manera siguiente: "Los Estados Adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes: I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado; II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalan las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales; III.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales". El artículo fue aprobado con 88 votos a favor --

y 62 en contra, con lo que demuestra la inconformidad de varios -
diputados en relación en que se le asignó una libertad política,-
económica y administrativa incompleta.

A- 2.1. REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

Siguiendo esta historia constitucional del municipio mexicano cabe hablar de las reformas que ha tenido desde su inicio hasta nuestros días, y que a continuación las enunciamos:

La primera reforma, en el año de 1933, consistió en aplicar - el principio de la no reelección en el gobierno municipal. Una segunda adición, en el año de 1946, fue para reconocer los derechos de la mujer de votar y ser electas, pero, fue suprimido en 1953 al obtener la mujer ese derecho a nivel nacional.

En 1976 se adicionaron las fracciones cuarta y quinta por -- las cuales se otorgaban facultades reglamentarias a los municipios para regular el crecimiento urbano y la planeación de zonas conurbanas. La cuarta reforma se realizó en 1977, introduciendo el principio de representación proporcional en los ayuntamientos; la quinta reforma es la de febrero de 1983 con el propósito de fortalecer el régimen municipal.

Por último hablaremos de la reforma de marzo de 1987; la cual trata acerca de una cuestión que en este caso y para nosotros es - pérdida fundamental en tema que nos ocupa ya que habla de las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del municipio, y - que en este apartado solo mencionaremos someramente ya que será un

punto importante de análisis en otro capítulo.

Y para continuar con el estudio de este capítulo transcribiremos el texto del artículo 115 constitucional vigente:

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

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos populares por elección directa, no podrán ser electos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que haya estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar - que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designaran - entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga - la ley.

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas - de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia-

general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III.- Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a).- Agua potable y alcantarillado.
- b).- Alumbrado público.
- c).- Limpia.
- d).- Mercados y centrales de abasto.
- e).- Panteones.
- f).- Rastro
- g).- Calles, parques y jardines.
- h).- Seguridad pública y tránsito, e

i).- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz presentación de los servicios públicos que les corresponda.

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenecen, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legisla

turas establezcan a su favor, y en todo caso:

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación de los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Mu-

nicipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de ésta constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios.

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una comunidad demográfica, la federación, las entidades federativas o los municipios respectivos, en el ámbito de sus

competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII.- El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII.- Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regiran por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta constitución y sus disposiciones reglamentarias."

Después de haber hablado del artículo en cuestión no damos cuenta que a 71 años de promulgada nuestra Carta Magna, poco es lo que se ha plasmado en ella acerca de las relaciones laborales del municipio para con sus trabajadores; es a partir de la reforma de febrero de 1983, cuando por primera vez y a rango constitucional se trata éste tema.

Nosotros hablaremos, en otro capítulo, de las relaciones de trabajo del municipio para con sus trabajadores; su naturaleza jurídica y su reglamentación.

A-3 ORGANIZACION POLITICA DEL MUNICIPIO

El ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal caracterizado por ser un cuerpo colegiado y deliberante, de elección popular, encargado de la administración del municipio e integrado por un presidente municipal, uno o más síndicos procuradores y el número de regidores que indiquen la ley orgánica municipal de cada entidad federativa.

En este ordenamiento jurídico, así como en la Constitución estatal, se encuentran las disposiciones básicas de las que se deriva el ayuntamiento como órgano de gobierno y representante de una comunidad que es sujeto de facultades, derechos y obligaciones y que posee personalidad jurídica y patrimonio propios.

"...En México existen 2378 municipios con una gran variedad de características diferentes entre sí; podría afirmarse que no existen dos municipios iguales, cada uno posee sus rasgos propios que lo diferencian de los demás, aunque en términos de la problemática que enfrentan, se dan situaciones y problemas que les son comunes...Esta diversidad se presenta también en lo que respecta a su estructura política... En efecto, la composición de los ayuntamientos es diferente de una entidad a otra, incluso, existen diferencias en la integración de los ayuntamientos de una misma enti-

dad federativa. Este fenómeno esta directamente relacionado con el principio de proporcionalidad en la representación popular, es decir, a mayor número de habitantes en un municipio corresponderá un mayor número de regidores y uno o dos síndicos, pero, siempre en los ayuntamientos, solo habrá un presidente municipal."⁴

Este hecho ha ocasionado que en todas las entidades federativas, los municipios de más importancia hayan incrementado el número de miembros de sus respectivos ayuntamientos, dando cabida a regidores electos bajo el principio de representación proporcional.

Son autoridad todos los miembros del ayuntamiento, tanto en pleno como en el ejercicio individual de sus atribuciones. Esta categoría de autoridad la adoptan con base a que han sido nombrados por el pueblo a través del sufragio directo, es decir, son representantes populares responsables del gobierno de la localidad. No hay que confundir a la autoridad con el funcionario municipal, a éste último no lo elige el pueblo sino que recibe su nombramiento del ayuntamiento, en forma directa a través del presidente municipal, con el propósito de que realice tareas propias de la administración municipal.

Es frecuente identificar al ayuntamiento con el nombre de cabildo; esto responde al hecho de que como el gobierno municipal -

⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, La Administración-Estatal y Municipal de México.p.171

es un cuerpo colegiado, para emitir decisiones es necesario deliberar y discutir los distintos aspectos de la vida local a los -- que se enfrentan. Esas deliberaciones y discusiones se llevan a -- cabo en reuniones denominadas "sesiones de cabildo" . Las sesio-- nes pueden ser públicas o privadas y se realizan en un salón exclu-- sivo para ese objeto, localizado generalmente en el interior del palacio municipal y al que se le denominan sala o salón de cabil-- dos.

B.-. CONCEPTO DE TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.

B-1. EL ESTADO COMO PATRON

La doctrina y la Legislación, concuerdan en afirmar que el Estado es patron cuando para la realización de sus funciones utiliza los servicios de empleados y funcionarios. Por tal motivo en principio podríamos decir que existe l idea de que los funciona-- rios y empleados del Estado son asimilables a los trabajadores -- de las empresas privadas y que por lo tanto deben estar sujetos a una legislación laboral de acuerdo con las actividades que realizan, ya que los vínculos que se crean entre el Estado-empleado pú blico, son jurídicos y contractuales y por eso tienen los mismos- derechos colectivos consignados a favor de los asalariados.

Por otra parte afirma Mazzoni, que "hay tres tipos de rela- ción de trabajo: una individual (entre empleador y trabajador), - una pública (entre el Estado y el empleado u operario dependien- te del mismo) y colectiva (cuando por lo menos una de las partes- fuera una asociación sindical)."⁵

"Afirmar el maestro Trueba Urbina, que las relaciones entre- el Estado y sus servidores, en nuestro país, dejaron de ser admi- nistrativas cuando en 1917 entro en vigor nuestra Carta Magna, - que hizo la primera declaración de derechos sociales de los traba

⁵ Mazzoni, Curso de derecho de trabajo, Italia 1948, pág.64.

bajadores en general".⁶

El conjunto de derechos de estos constituye el Derecho Mexicano del Trabajo, de modo que la teoría del empleo público corresponde a esta disciplina; por ello, consideramos importante hablar acerca de la idea del estado como patrón.

Las relaciones entre el Estado Federal, los Estados miembros y los municipios y sus servidores, son de carácter social y por consiguiente éstos son objeto de protección y reivindicación en el artículo 123 y sus leyes reglamentarias; no debiendo confundirse la naturaleza social de esta relación con la función pública que realiza el Estado y sus servidores frente a los particulares. Así el Estado viene a ser una realidad, un ente jurídico que es representado por el órgano denominado Gobierno, compuesto por individuos y por-instituciones.

"El Estado, como toda persona jurídica colectiva, necesita de la participación del individuo o persona física, para que realice en particular sus tareas o cometidos, para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que le corresponden",⁷

Como corolario de la evolución jurídica de la relación pública en nuestra legislación, el Estado mexicano es patron cuando em-

⁶ Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Ed.-Porrúa, México, 1975, 3ra. Edición pág. 596.

⁷ Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo-Ed. Porrúa, 5a. México, 1983, pág. 661.

plea el servicio de trabajadores en actividades económicas de carácter empresarial o para la realización de sus propios fines. En el primer caso sus relaciones se rigen por las leyes del trabajo, - en tanto que en el segundo se rigen por la legislación burocrática; de aquí arrancan nuevas características típicas del Estado moderno.

Así mismo tienen el carácter de patrones los poderes públicos; legislativo ejecutivo y judicial de los Estados y de los municipios o ayuntamientos; cuyas relaciones (de estos últimos), será motivo - de un estudio a fondo en los capítulos siguientes.

B-2. CLASIFICACION DEL TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO

DE LOS TRABAJADORES BUROCRATAS EN GENERAL.

Es de la más justificada ética gubernativa proteger a los servidores del Estado, porque independientemente de la función que --ejercen, constituyen, además, un grupo humano muy importante para la realización de los fines del Estado en el cumplimiento de sus --funciones.

El profesor Serra Rojas, explica que la palabra burocracia es una expresión ciertamente despectiva con la cual indicamos al grupo de personas que sirven al Estado en forma permanente y presu---puestal, y a la sociedad, realizando fines de éste.

Por nuestra parte y para efectos de nuestro estudio clasificaremos a los trabajadores burócratas en dos grandes grupos, esto será solo atendiendo como lo apuntamos anteriormente sólo para efectos de la investigación presente: los dos grupos que analizaremos--serán: el de los trabajadores al servicio de los Poderes de la ---Unión y el de los trabajadores al Servicio de las entidades fedo--rativas y de los municipios.

Este análisis será sólo de origen y trayectoria ya que más --adelante hablaremos acerca de los trabajadores municipales, pero -

enfocando nuestra atención en sus relaciones laborales.

DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION

A raíz de que el Constituyente de 1917, decidió facultar de manera concurrente al Congreso Federal y a las legislaturas de los Estados para legislar en materia de trabajo; en ejercicio de esa facultad, las legislaturas locales, expidieron durante el período comprendido entre 1917 y 1929, un gran número de leyes y reglamentos de trabajo, lo que sin embargo no constituyeran verdaderas reglamentaciones del artículo 123, ya que solamente regulaban algunos aspectos específicos contenidos en éste precepto Constitucional.

La Ley del Trabajo del Estado de Veracruz, expedida el 14 de enero de 1918, pionera en su género en el continente excluía de su reglamentación a los trabajadores al servicio del gobierno del Estado; también por su parte el Código de Trabajo del Estado de Yucatán, de 16 de diciembre de 1918 y la ley del Estado de Tabasco de octubre de 1926.

En comparación con las legislaciones anteriores, en algunas entidades federativas como Chihuahua (1922), Chiapas (1927) y Aguascalientes (1928), sí reglamentaron las relaciones con sus trabajadores públicos.

Así en poco tiempo se registraron una multiplicación de ordenamientos laborales, consecuencia lógica de la facultad que el constituyente concedió a las entidades federativas de legislar en materia de trabajo, dando lugar a intolerables desigualdades de --

trato para con los trabajadores de las diversas entidades.

Consideramos que no había razón alguna para conceder derechos distintos a los trabajadores, el Presidente Emiliano Portes Gil, - presentó al Senado de la República una iniciativa de reformas; --- planteaba modificaciones a los artículos 73, fracción X y al párrafo introductorio del 123; en ellas proponía que se federalizara la legislación del trabajo. Las modificaciones propuestas fueron aprobadas y posteriormente publicadas en el "Diario Oficial" de la Federación de 6 de septiembre de 1929.

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.

Después de muchas discusiones y de proyectos rechazados, el 18 de agosto de 1931 fue promulgada la Ley Federal del Trabajo, no -- sin antes haber sido ampliamente modificado y debatido el proyecto original.

Esta ley estableció en su artículo 1o. "La presente Ley es de observancia general en toda la República y su aplicación corresponde a las autoridades federales y locales, en los casos y términos-

que la misma establece". Como consecuencia de este precepto, quedaron sin efecto las leyes expedidas por las legislaturas de los Estados, ratificándose en el artículo 14 transitorio de esta Ley 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".

Por razón de la promulgación de la Ley Federal del Trabajo, - la burocracia de los Estados quedó desamparada, toda vez que en el artículo 2o. estableció: "Las relaciones entre los Estados y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan". En este precepto se omitió determinar que órgano legislativo sería facultado para expedir esas leyes del servicio civil, quedando por entonces, además la idea de que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores estaban encuadradas en el ámbito del derecho administrativo, en virtud de que se consideraba inadmisibles la concepción de un Estado patrón, de tipo empresarial. Los trabajadores al servicio del Estado no gozaban del beneficio de normas legales que garantizaran su estabilidad en el empleo y en consecuencia tampoco se tomaba en cuenta su condición y antigüedad.

"Únicamente se invocaba como disposición aplicable a la clase burocrática y como protección de sus derechos, la garantía indivi-

dual consignada en el artículo 5o. Constitucional, en el sentido de que nadie podrá ser obligado a prestar sus servicios sin justa retribución y sin pleno consentimiento. Esto es, nadie esta obligado a prestar sus servicios, incluyendo al Estado, sin que exista el enlace consensual de voluntades y una justa retribución. Este precepto ni con mucho alcance, amparba los derechos del personal burocrático."⁸

Ante la situación en que se encontraban los trabajadores al -- servicio del Estado, es decir, sin ninguna protección, ya que la -- propia Suprema Corte de Justicia de la Nación expresó en varias ejecutorias "que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo y por lo tanto, no gozaban de las prerogativas del artículo 123 de la Constitución", se expidió en el -- año 1934, un acuerdo sobre la organización y funcionamiento de la -- ley del servicio civil, acuerdo que establece entre otros, los derechos de percepción de salarios, ascensos, días de descanso, vacaciones y una medida transitoria que consistió en un servicio civil-- por tiempo determinado. La vigencia de este acuerdo fue muy corta, -- en virtud de su inconstitucionalidad, ya que "La Constitución previene la existencia de una ley y no de una disposición reglamentaria"⁹.

⁸ Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. México, -- 1972.,pág.340.

⁹ Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo, Méx.1972.pág.340. Olivera Toro,Jorge.Op.cit.pág.341.

Posteriormente, en el año de 1938, siendo Presidente de la República el general Lázaro Cárdenas del Río, fue aprobado el estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, el cual tuvo como antecedente más importante el proyecto de Ley del -- Servicio Civil, redactado por el Partido Nacional Revolucionario en el año de 1935.

Con el estatuto mencionado, la burocracia quedó protegida, ya que en él se reconocen sus derechos de antigüedad y se establece un tribunal para la resolución de sus controversias con el Estado.

En el año de 1947, el Congreso de la Unión aprobó el proyecto de reformas y adiciones al estatuto, en virtud de los problemas que originaba su aplicación.

Finalmente, como el estatuto y sus reformas fueron tachadas de inconstitucionales, el 5 de diciembre de 1960, por iniciativa del -- Lic. Adolfo López Mateos, se adicionó al artículo 123 Constitucional el apartado "B", que contiene la declaración de los derechos sociales de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y de los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales, (convertidos en Estados estos últimos por Decreto publicado en el "Diario Oficial" -- de fecha 8 de octubre de 1974).

El 27 de diciembre de 1963, se publicó y promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del --

apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS GOBIERNOS DE
LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS.

Siguiendo con la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado, iniciaremos el estudio del otro grupo, que corresponde al de los servidores públicos de los Estado y los municipios.

El maestro Trueba Urbina sostiene: "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 trabajadora".¹⁰

Por su parte el maestro José Dávalos, reitera su posición en el sentido de que las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado, a los que prestan sus servicios a los gobiernos estatales y municipales, escaparon al espíritu visionario del Constituyente de Querétaro".¹¹

¹⁰ Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, 6a. edición, México, 1981. pág. 177.

¹¹ Estudios Municipales, Centro Nacional de. Secretaria de Gobernación la. edición, México, 1985, pág. 56

Por otra parte, en ejercicio de la facultad concurrente de legislar en materia de trabajo, sólo unas cuantas entidades se ocuparon de regular las relaciones laborales con sus trabajadores, - lo cual en sí mismo no constituía una sólida garantía, dado que - sólo eran reglamentaciones parciales del contenido de la declaración de derechos sociales.

La determinación de la Ley del Trabajo de 1931, en el sentido de que el tipo de relaciones que nos ocupa se regularían a través de las leyes del servicio civil que se expidieran, de ninguna manera constituyó una solución, toda vez que no se especificó cuándo - se deberían expedir dichos ordenamientos ni quién era la autoridad competente para hacerlo. Una vez más los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y de los municipios quedaron sujetos a lo que buenamente decidieran las autoridades locales.

Al bifurcarse en 1960 el artículo 123, el punto a dilucidar era en cual de los dos apartados quedaban comprendidas las relaciones laborales entre los gobiernos de los Estados y municipios y - sus trabajadores, o si, en su caso no las incluían.

"El Estado, como toda persona jurídica colectiva, necesita de la participación del individuo o persona jurídica física, para que realice en particular sus tareas o cometidos para ejercitar los de rechos y cumplir las obligaciones que les corresponden".¹²

¹² Acosta Romero, Miguel. Op.cit.,pág.661

Dado que no existe diferencia esencial entre la naturaleza -- del servicio que prestan los poderes federales y estatales, incluidos los municipios, podría estimarse, en principio, que las relaciones de trabajo de los burocratas locales se encontraban reglamentadas por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Sin embargo, "... es incuestionable que la intención y finalidad de la iniciativa presidencial y por tanto de la reforma conductante, al adicionar el apartado "B" al artículo 123 fue...legislar exclusivamente respecto a las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión -las autoridades federales- los gobiernos del Distrito Federal ...y los trabajadores y empleados de los mismos".¹³

Consideramos que estan claramente determinadas las dos clases de trabajadores al servicio del Estado y creemos también que analizar la naturaleza jurídica de sus relaciones laborales es materia de estudio a fondo. Pero esto será en proximos capitulos, ya que, habremos de tratar ampliamente este tema, punto fundamental de este trabajo.

¹³ Noriega Cantú, Alfonso. "¿A quien Corresponde la Facultad para Legislar sobre las relaciones laborales entre los Estados de la Federación y los municipios con sus trabajasores?" Revista de la Facultad de Derecho de México. T. XXVII No. 107 - 108 dic. - 1977, pág. 775.

B-3. DOCTRINA JURISPRUDENCIAL EN RELACION CON LOS TRABAJADORES BUROCRATAS AL SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS.

No sólo 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 han 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:

"Aún cuando es cierto que, en términos generales, existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, también lo es que ésta 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 de capital y del trabajo con 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."¹⁴

"Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia, en acuerdo del -- Tribunal Pleno de 4 de marzo de 1966, en relación con la facultad

¹⁴ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A. México, 1974, T.I. Pág. 398.

que tiene el Congreso de la Unión para dictar las leyes reglamentarias del artículo 123 (fracción X del artículo 73), sostuvo -- una tesis que trata acerca de la competencia constitucional federal para legislar en materia de trabajo...

'TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, COMPETENCIA DE LOS -- CONGRESOS LOCALES PARA LEGISLAR EN MATERIA DE. Este precepto --- (123). 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 parti-- cular, por lo que sus respectivos ordenamientos tendrán vigencia ordinariamente en toda la República; en segundo lugar, la rela-- ción del servicio público existente entre el Estado y sus emplea-- dos públicos; para legislar sobre esta clase de relaciones, el -- Congreso de la Unión sí tiene una importante restricción, ya que solo tiene facultades exclusivas para expedir ordenamientos regl-- mentarios de las relaciones entre la Federación, Distrito y terri-- torios Federales y sus empleados públicos por otra, pero queda -- fuera de sus atribuciones legislar sobre vínculos de servicio pú-- blico existentes entre los Estados de la Federación y sus respec-- tivos empleados. O sea, que para el artículo 123 Constitucional, --

no debe identificarse la relación laboral existente entre un obrero y su patrono, y la existencia entre un empleado público y el Estado al que sirve. La distinción entre ambas es punto de coincidencia de la doctrina, la legislación y en igual sentido se ha orientado la Jurisprudencia de esta Suprema Corte. Por ello resulta inacceptable que cuando en el apartado "A" del artículo 123 Constitucional, se otorgan facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de contratos de trabajo se entienda incluida también la facultad de legislar sobre las relaciones entre 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 Gobierno Federal y sus empleados, más 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 Aguilar Alvarez." ¹⁵

¹⁵ Trucha Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Ed. Porrúa, 3a. edición. 1975 pág. 593-594.

Por nuestra parte consideramos acertada la posición de la Suprema Corte, ya que las relaciones laborales de las entidades federativas así como las de los municipios son substancialmente diferentes ya que el concepto Estado esta considerado en el sentido de poder público, de autoridad y no de patrón común y corriente cuyas relaciones laborales corresponde regular al artículo 123.

C A P I T U L O I V

**NATURALEZA JURIDICA DE LA NORMATIVIDAD QUE RIGE
LAS RELACIONES LABORALES DE LOS TRABAJADORES
AL SERVICIO DEL MUNICIPIO**

**A. RELACIONES DE TRABAJO ENTRE EL MUNICIPIO
Y SUS TRABAJADORES.**

Las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores es una modalidad de la burócracia en nuestro país; este tipo de relación ha sido el punto de atención de varios estudiosos del derecho; nosotros por nuestra parte, la primera cuestión que haremos de observar es si estas relaciones de trabajo son reglamentadas por el artículo 123 Constitucional, o bien si dicho precepto no las incluye.

Tanto la administración pública federal como la estatal tienen a su servicio personas físicas que mediante la aportación de su fuerza de trabajo hacen posible la realización de los fines de la misma, independientemente del grado de preparación técnica requerido para cada puesto. La función que realizan los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión no tiene una diferencia sustancial con la que realizan los trabajadores al servicio del municipio (aunque por supuesto en escala mucho menor), por lo que en un principio pudiera estimarse que esas relaciones de trabajo -las de los municipios con sus trabajadores-, por su propia y especial naturaleza jurídica, se encuentran reglamentadas por el artículo 123 constitucional.

La razón de esta afirmación es que es en el artículo 123, donde se encuentran perfectamente establecidos, a rango constitucional, los derechos de la clase trabajadora. Como principio general es aceptable que las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores se encuadre en el precepto antes mencionado; pero a nuestro juicio, consideramos muy genérica y árida esta afirmación, ya que como lo apuntamos al principio de este apartado, este tipo de actividades nos parece muy compleja, y -- por nuestra parte el artículo 123 es muy amplio para conformarnos con solamente afirmar que las relaciones laborales de la burocracia local se encuentran reguladas por ese precepto.

Consideramos que se requiere de un estudio muy a fondo para determinar en cual de los dos apartados del multicitado artículo 123, se encuentra la fundamentación normativa de las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del municipio; o bien para el planteamiento de la problemática de esta relación laboral, materia de esta investigación.

B. NATURALEZA JURIDICA DE LAS RELACIONES LABORALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL MUNICIPIO.

Estando en el entendido de que, si bien el artículo 123 constitucional tutela los derechos de los trabajadores al servicio de los municipios; corresponde ahora determinar en cual de sus dos -- apartados se encuadran este tipo de relaciones laborales.

Pero al llegar a este punto nos encontramos con una serie de controvertidas opiniones, unas a favor y otras en contra de que -- las relaciones laborales de los trabajadores municipales esten contenidas en el Apartado "A" o bien en el Apartado "B" del artículo- 123 Constitucional, pero para entender la problemática planteada - citaremos un poco de historia y posteriormente daremos nuestro particular punto de vista.

Trueba Urbina, opina que "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 a todo tipo de trabajadores, porque todos forman parte de la - clase obrera."¹

Por otra parte José Dávalos expone: "Los Constituyentes de Querétaro tuvieron un espíritu altamente visionario, pero no eran

¹ Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. ed. Porrúa, 6a edición, México, 1981, pág. 177.

omnisapientes. Los principios sociales que consagraron en favor de la clase trabajadora dejaron de comprender algunos sectores - laborales, como el de los trabajadores al servicio de los municipios".²

Por nuestra parte reiteramos nuestra posición en el sentido de que las relaciones laborales de los trabajadores que prestan sus servicios a los gobiernos federal, estatal y municipal, escaparon del espíritu visionario del Constituyente de Querétaro.

Por otra parte, en ejercicio de la facultas concurrente de legislar en materia de trabajo, solo unas cuantas entidades se ocuparon de regular las relaciones laborales con sus trabajadores municipales, lo cual en sí mismo no constituía una sólida garantía, dado que sólo eran reglamentaciones parciales del contenido de la declaración de derechos sociales.

La determinación de la ley de 1931, en el sentido de que el tipo de relaciones que nos ocupa se regularían a través de las leyes del servicio civil que se expedieran, de ninguna manera -- constituyó una solución, toda vez que no especificó cuándo se debería expedir dichos ordenamientos ni quien era la autoridad competente para hacerlo. Una vez más los trabajadores al servicio -

² Dávalos Morales, José. Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa 1a. Edición, México, 1985, pág.419.

de los municipios quedaron sujetos a lo que buenamente decidieran las autoridades locales.

Al bifurcarse en 1960 el artículo 123 constitucional, el -- punto a dilucidar fue en el cual de los dos apartados quedaban comprendidas las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores, o si, en su caso, no las incluye.

"El estado, como toda persona jurídica colectiva, necesita de la participación del individuo o persona física, para realizar en particular sus tareas o cometidos, para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que le corresponden."³

De lo anterior se desprende la necesidad de estudiar la fundamentación normativa de los servidores públicos municipales dentro de las garantías al trabajo que consigna el artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas.

³ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 5a.ed., Méx. 1983, pág. 737.

B-1. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO
(APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL)

Dado que no existe diferencia esencial entre la naturaleza -- del servicio que prestan los poderes federales y estatales, incluidos los municipios, podría estimarse, en principio, que las relaciones de trabajo de los burócratas locales se encuentran reglamentadas por el apartado "B" del artículo 123 constitucional (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 las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo las cuales registrarán:

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 constitucional, como su Ley reglamentaria, no permiten expresamente su propia aplicación a los trabajadores al servicio de los municipios, toda vez que no es admisible establecer que dentro del concepto general "Poderes de la Unión" pueden encuadrarse esas relaciones de trabajo.

En consecuencia podemos afirmar que jurídicamente no es posible establecer que a los empleados de la burocracia municipal, les sea aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, puesto que el apartado "B" se refiere en forma clara y específica a los empleados federales, personal directamente dependiente de la administración centralizada.

El maestro Alfonso Noriega, en relación a este tema, hace la siguiente consideración:

"...es incuestionable -las referencias que hemos hecho lo comprueban- que la intención y finalidad de la iniciativa presidencial y por lo tanto de la reforma conducente, al adicionar el apartado "B" al artículo 123 fue... legislar exclusivamente respecto a las relaciones laborales entre los poderes de la Unión -las autoridades federales- el gobierno del Distrito Federal y los trabajadores y empleados de los mismos."⁴

⁴ Noriega Cantú, Alfonso. "¿A quien corresponde la facultad para legislar sobre la relaciones laborales entre los estados de la federación y los municipios?" Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, Méx. 1977, T.XXVII, No.107-108 pág.775.

Consideramos, que tanto el precepto constitucional como la ley reglamentaria del apartado "B", sólo se refieren a los burócratas federales y de ninguna manera comprende a los burócratas municipales.

Al crear el apartado "B" del artículo 123 constitucional:

El legislador -- El Congreso de la Unión, con aprobación -- de las legislaturas de los estados-- distinguió con toda claridad que existía una diferencia esencial y substancial entre el trabajador en general comprendido en el apartado "A" y el trabajador al servicio del Estado, tanto desde el punto de vista jurídico como el social.

B-2. LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO (APARTADO "A" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL)

Si como se ha visto, las relaciones de trabajo de la burocracia local no se rigen por el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, se podría pensar que por exclusión se rigen por lo preceptuado en el Apartado "A" del mismo y su ley reglamentaria.

"Pero al llegar a este punto del planteamiento, la cuestión adquiere el aspecto, claro y preciso de un caso de interpretación legal o si se quiere para ser más precisos, 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 existan al efecto; es decir por el derecho positivo".⁵

Al interpretar una norma constitucional debemos atender a la finalidad de esta norma, lo que persigue, su razón de ser, y a la misma no debe interpretarse en una forma aislada, sino tomando en cuenta el contexto en que se ubica, en este caso la Constitución. Igualmente, se tiene que tomar en cuenta el contenido de la norma, para de esta manera poderla comprender.

"Los tratadistas han implicado el concepto general "interpre

⁵ Noriega Cantú, Alfonso. Op. cit., pág.781.

tación propiamente dicha la determinación y la integración". La determinación completa una disposición, como ocurre con el reglamento que da contenido a una ley; la integración busca la norma adecuada para aplicar a un caso no enfocado en la ley.⁶

Partiendo de esta interpretación constitucional del artículo 123, encontramos que el Apartado "A" establece:

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

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

Si se quisiera interpretar de manera amplísima el principio general de "todo contrato de trabajo", en un pretendido afán por afirmar que los trabajadores al servicio de los municipios quedan comprendidos dentro de ese marco jurídico, dicha interpretación carece de validez, toda vez que se haría sin tomar en cuenta todo el contexto en el cual se encuentra inmersa la disposición - cuyo sentido pretendemos desentrañar.

Resulta altamente significativo el hecho de que el legislador haya querido diferenciar y no equiparar las relaciones laborales - trabajador-patrón con la de los servidores públicos del Estado.

⁶Por tanto, nuestro derecho Constitucional positivo -la Cong.
⁶Noriega Cantú, Alfonso. Op. cit., pág. 782.

titución federal- distingue con absoluta claridad y reglamenta en forma separada y específica dos tipos o clases de trabajo: en primer lugar la relación existente entre los obreros en general con sus patrones, 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 empleados⁷.

No resulta claro que la distinción que hace nuestra Constitución en el artículo 123 entre los trabajadores en general y los trabajadores al servicio del Estado, es porque reconoce la existencia de dos formas jurídicas, de dos relaciones laborales diferentes, por lo que consideramos que, no es lícito al interprete 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 distinta 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, el apartado "A" del artículo 123 Constitucional.

Afirmar que el grupo de trabajadores objeto de nuestro estudio son sujetos del régimen del apartado "A", sería desconocer el sentido de la reforma constitucional que creó el apartado "B".

⁷ Noriega Cantú, Alfonso. P. cit., pág.783.

Por todo lo anterior es manifiesto que las relaciones laborales de los municipios con sus trabajadores, no están contenidas en los preceptos del apartado "A" ni lo están tampoco en el apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Por otra parte si el Poder Legislativo Federal no está facultado para expedir leyes relativas al vínculo laboral entre los municipios con sus trabajadores, también es indudable que, de acuerdo al mandato del artículo 124 constitucional, se trata de una facultad reservada a las legislaturas locales. Pero conforme se fueron expidiendo las leyes del servicio civil, se fue haciendo, también muy notoria, una gran disparidad en el trato que daban estos ordenamientos a los trabajadores de sus respectivas jurisdicciones territoriales.

el panorama que privaba en esta materia, hasta antes de 1983, era como el que se presentó antes de la federalización de la legislación laboral de 1929.

B-3 BREVE ANALISIS DE LA REFORMA DE FEBRERO DE 1983 AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

El panorama que privaba en materia laboral para los trabajadores al servicio del municipio, era verdaderamente desolador; - en el año de 1978 el maestro Dávalos Morales, lo describió de la siguiente manera:

" A 61 años de creada nuestra Constitución, cientos de miles de trabajadores de los gobiernos de los municipios del país carecen en forma absoluta de protección laboral, en virtud de que -- los marcos jurídicos locales son anquilosados, sin efecto, y muchas veces desconocidos por los funcionarios, y aún más por la clase trabajadora ...los gobiernos de los estados estan facultados para expedir leyes del servicio civil y algunos de ellos las tienen, pero se encuentran archivadas y sin aplicación alguna."⁸

Como parte de un paquete legislativo, que entre otros reformó y adicionó al artículo 115 constitucional y que fue publicado en el Diario Oficial de 3 de febrero de 1983; el decreto por el cual se materializó lo que se dió en llamar la "Reforma Municipal".

⁸ Macías, María Guadalupe. Urge incluir en el Apartado "B" del artículo 123 a los empleados de Estados y Municipios: José Dávalos, periódico El Día, 5 de junio de 1978, pág. 2.

La Reforma Municipal comprendió aspectos tan importantes -- como la redistribución de competencias, en aras de una mayor -- autonomía de los municipios; pero por hoy sólo nos interesa uno de esos puntos importantes, el relativo al régimen laboral de -- los trabajadores al servicio de los gobiernos de los municipios.

Producto de la reforma, la fracción IX del artículo 115 -- constitucional, relativa al trabajo, estableció: "Las relacio-- nes de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se registrarán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con -- base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Polí-- tica de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones regla-- mentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere."

Si analizamos lo que anteriormente fue transcrito, encon-- tramos que la reforma constitucional sólo determinó que las le-- yes que sobre el particular se expidieran tendrían como base lo dispuesto en el artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias pero no aclaró si los mínimos legales que servirían de referen-- cia serían los del Apartado "A" o los del "B".

En la iniciativa presidencial, dentro de la exposición de-- motivos, se señalaba respecto a la fracción IX: "... se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección le--

gal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las Constituciones locales y en las leyes estatales, - mismas que deben observar como principios básicos las garantías de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de - sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, a - niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuadas para la solución jurisdiccional de sus controversias."

De lo anterior podríamos desprender que desde que se gestó el proyecto de la reforma se tuvo en mente siempre la normatividad que establece el Apartado "B". Sin embargo, en la forma amplia como quedó redactada la citada fracción IX del artículo -- 115, se podría pensar que se intentaba dejar que las legislaturas locales optaran por el régimen laboral que quisieran seguir o bien que la intención era que indistintamente pudieran incluir en sus leyes laborales derechos de los dos Apartados.

Por nuestra parte consideramos que si bien fue un gran acierto por parte del ejecutivo federal proponer la reforma del artículo 115; por otra parte encontramos un serio problema: el-

sólo determinar que las leyes que expidieran las legislaturas locales tomarían como base lo dispuesto en el artículo 123 y -- sus disposiciones reglamentarias, pero sin puntualizar que Apartado de este precepto sería aplicable. Esto ha creado inequidades al mantener condiciones de trabajo heterogeneas, por lo que no permitió desde un principio que se expidieran leyes que tengan uniformidad en derechos mínimos laborales.

A nuestro criterio no nos parece congruente que sólo por razón de jurisdicción territorial o de discernimiento gubernativo haya una heterogeneidad en cuestión de derechos laborales de un grupo tan amplio e importante como lo son los servidores públicos municipales. Si bien es en nuestra Carta Magna en donde se establecen los derechos de la clase trabajadora, en ella misma es en donde se debieran plasmar y aún más en una forma clara y precisa los presupuestos mínimos para dichos trabajadores.

Nos parece importante señalar que con fecha de 17 de marzo de 1987, se publicó una reforma al artículo 115 constitucional, en la que sólo se establecieron asuntos relacionados con el municipio; por su importancia y por que es el que actualmente esta vigente, nos parece importante transcribir el texto de la reforma:

"ARTICULO 115.- ...

I a VII.- ... (no sufrió modificación)

VIII.- Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias."

C A P I T U L O V

ANALISIS DE ALGUNAS FORMAS DE REGULACION LABORAL CON RESPECTO A LOS TRABAJADORES MUNICIPALES.

V ANALISIS DE ALGUNAS FORMAS DE REGULACION LABORAL CON RESPECTO A LOS TRABAJADORES MUNICIPALES.

Con la adición de la fracción IX del artículo 115 constitucional, de 3 de febrero de 1983, se dejó constancia del respecto al pacto federal; se consagró expresamente la facultad soberana de las legislaturas locales para expedir las leyes que regulen las relaciones laborales de los gobiernos de los municipios con sus trabajadores.

Al efecto el artículo segundo transitorio del decreto de reformas y adiciones al artículo 115 de la constitución estableció:

"El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales, así como las constituciones y leyes locales, respectivamente, - para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo..."

El mismo artículo primero transitorio dispuso que dicho decreto entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la federación, es decir, el 4 de febrero de 1983, de tal manera que para el 4 de febrero de 1984, todos los congresos locales, sin excepción, deberían haber adecuado -

su Constitución y leyes locales a fin de dar cabal cumplimiento al mandato constitucional.

En un análisis hecho a las diferentes entidades federativas encontramos que de los 31 estados de la federación que integran al país, únicamente 21 de estos reformaron sus Constituciones locales para adecuarlas al sentido de la fracción IX del artículo 115 Constitucional.

De las 21 Constituciones reformadas con este motivo, seis ordenaron la expedición de una ley del servicio civil, sin especificar el marco legal a que debería sujetarse su articulado; dos constituciones más indicaron que las leyes reglamentarias que se expidieran se apegarían a las bases de trabajo, similares a las del Apartado "B" que, producto de la misma reforma, se incluyeron en dichas constituciones; siete constituciones -- impusieron idéntica obligación pero señalando como referencia genérica los principios contenidos en el artículo 123; finalmente seis constituciones dispusieron que la expedición de las leyes del servicio civil sería conforme a los mínimos señalados en el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Lo anterior se puede apreciar mejor en el siguiente cuadro sinóptico:

Estado	Fecha de Publicación	Régimen Jurídico que adoptan.
Aguascalientes	P.O. 29 enero 1984	
Jalisco	P.O. 7 julio 1983	Únicamente disponen -
Puebla	P.O. 2 febrero 1984	expedir leyes del ser-
San Luis Potosí	P.O. enero 1984	vicio civil, sin esta-
Sonora	P.O. enero 1984	blecer ningún marco -
Veracruz	P.O. 16 febrero 1984	de referencia.
Morelos	P.O. 29 diciembre 1983	Emiten bases del tra-
Nuevo León	P.O. 28 diciembre 1983	bajo similares a las-
		del Apartado "B".
Durango	P.O. 12 agosto 1984	
Guerrero	P.O. enero 1984	
México	P.O. 28 febrero 1984	Sólo hacen referencia
Quintana Roo	P.O. 21 noviembre 1983	genérica al artículo-
Sinaloa	P.O. enero 1984	123 Constitucional.
Tabasco	P.O. 13 julio 1983	
Tlaxcala	P.O. febrero 1984	
Baja California	P.O. 31 enero 1984	
Chiapas	P.O. 10 febrero 1984	Disponen expedir le--
Coahuila	P.O. 27 enero 1984	yes del servicio ci--
Colima	P.O. 24 diciembre 1983	vil con base en el --
Nayarit	P.O. 28 diciembre 1984	Apartado "B" del artí-
Zacatecas	P.O. 4 febrero 1984	culo 123 constitucio-
		nal.

Aun sin tener la certidumbre del número exacto de las leyes del servicio civil expedidas con posterioridad a la reforma constitucional, hablaremos de tres leyes que consideramos son representativas de las distintas corrientes que las legislaturas locales han asumido en el cumplimiento del precepto constitucional de adecuar sus leyes laborales a los mínimos consignados en el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias.

Dichos ordenamientos son: la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios; la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios de Guanajuato y la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Observaremos y analizaremos algunos de sus aspectos más relevantes, los cuales para su mejor comprensión en tres grupos a saber: a).- derecho individual del trabajo; b).- derecho colectivo del trabajo y c).- derecho procesal del trabajo.

1.- Ley del Servicio Civil del Estado de Michoacan.

a).- Derecho individual del trabajo.

RELACION JURIDICA DEL TRABAJO. el artículo 26. de la Ley Fede--

ral de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), determina que la relación jurídica de trabajo queda establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio, mientras que el equivalente en la Ley del Servicio Civil de Michoacan (artículo 2o.) señala que dicho vínculo se crea entre los poderes estatales, ayuntamientos, organismos descentralizados y empresas de participación estatal y municipal y sus trabajadores de base.

La disposición de la ley local es técnicamente superior ya que "los titulares de la dependencia tan sólo son representantes del órgano estatal, por lo que la relación se establece entre éste y el trabajador, de la misma manera que en una empresa privada la relación es entre ésta y sus obreros y no entre éstos y el representante del patrón".¹

TERMINACION DE LA RELACION DE TRABAJO. La ley federal burocrática considera como causa de terminación de la relación de trabajo, la resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando el servidor público haya incurrido en alguno de los supuestos de la fracción V del artículo 46; en otras palabras se lleva un juicio previo y sólo con posterioridad a él-

¹ Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Editorial Porrúa, 19a. edición México, 1933, pág. 21.

podrá decretarse el cese. La disposición análoga contenida en la fracción VI del artículo 38 de la LSCM establece que con la debida fundamentación, el titular podrá cesar a sus trabajadores cuando incurran en las causas que ahí mismo se enumeran, y que son la mayoría de las contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo (LFT); es decir, no es necesario someter previamente la validez de la causal que argumenta a la consideración de una autoridad jurisdiccional.

REINSTALACION. Ante un cese injustificado el trabajador puede pedir la reinstalación en el puesto o cargo que venía desempeñando y en idénticas condiciones de trabajo, pero además puede optar porque se cambie la adscripción respetando sus derechos (artículo 40 LSCM).

SUPLETORIEDAD. En este renglón, y pese a que, como ya se dijo, el servicio que se presta a los gobiernos de los estados y de los municipios es una función pública, el orden de prelación en el que se buscará cubrir las lagunas legales de la ley del Servicio Civil de Michoacán (LSCM) es: Ley Federal del Trabajo, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad (artículo 8o.).

RIESGOS DE TRABAJO. Respecto a los riesgos de trabajo, en

tanto los burócratas federales se rigen por las disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y servicios Sociales (artículo 110 LFTSE), los servidores públicos de la entidad que nos ocupa, se ciñen a las disposiciones de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, o de algún otro ordenamiento que regule a la institución de seguridad social con quien hubiere contratado este servicio el gobierno estatal (artículo 82 LSCM).

DESCANSO SEMANAL. El artículo 21 de la LSCM establece que por cada 5 días de trabajo el trabajador disfrutará de 2 de descanso con goce de salario íntegro; la magnitud de la prestación es idéntica a la que disfrutaban los burócratas federales, la diferencia estriba en que para los servidores públicos de Michoacán es una prestación expresamente consagrada en la ley de la materia, en tanto que a sus homólogos federales se les concede en virtud de lo dispuesto en un acuerdo presidencial.²

AGUINALDO. Esta prestación consiste, al igual que para los burócratas federales, en el pago de 40 días de salario dividido en dos partes iguales (artículos 34 LSCM y 42-bis LFTSE), sin embargo, existe diferencia en cuanto a la fecha de entrega del aguinaldo; a los burócratas federales debe pagárseles el 50% an

² Acuerdo publicado en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 1972; entró en vigor el 1.º de enero de 1973.

tes del 15 de diciembre y el otro 50% antes del 15 de enero, en cambio a los servidores públicos de Michoacán, les debe ser otorgado antes de que inicie el período vacacional de diciembre, la primera parte y durante el mes de enero, la parte complementaria.

PRIMA VAGACIONAL. De acuerdo al artículo 25 de la LSCM, el monto de esta prestación se establece en un 25% sobre los salarios correspondientes al período vacacional, en tanto que, por reforma reciente³, la disposición equivalente de la LFTSE determina que la prima vacacional será de un 30% del sueldo o salario que le corresponda durante dicho período (artículo 40, tercer párrafo).

b).- Derecho colectivo del trabajo

CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO. En la ley del servicio que analizamos, por lo que hace a la negociación colectiva, el artículo 42 de la LSCM determina que en el establecimiento de las condiciones generales de trabajo intervendrán el titular de la dependencia y el sindicato mayoritario; a diferencia de la LFTSE en la que el titular de la dependencia es quien fija las condiciones generales de trabajo "tomando en cuenta la opinión

³ Decreto publicado en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1984; entró en vigor el 1.º de enero de 1985.

del sindicato correspondiente a solicitud de éste" (artículo -- 87).

Asimismo, existe diferencia en cuanto al período de revisión de las condiciones generales de trabajo, pues en tanto que la ley burocrática federal establece que será cada 3 años, la legislación de michoacán determina que será cada 2, en ambos casos a solicitud del sindicato.

SINDICALIZACION. Existe una diferencia total en este aspecto. La LSCM permite la pluralidad sindical, así se desprende -- del texto del artículo 52; paralelamente el artículo 68 de la LFTSE es tajante al determinar la sindicalización única.

FEDERACIONES. Los sindicatos que aglutinan a la burocracia federal, de acuerdo a lo que dispone el artículo 78 de la LFTSE, únicamente podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de -- Trabajadores al Servicio del Estado, en tanto que el artículo -- 60 de la LSCM permite que los sindicatos burocráticos estatales ingresen a cualquiera de las federaciones o confederaciones que existan.

c).- Derecho procesal del trabajo.

PROCEDIMIENTO. La LSCM establece un Tribunal de Conciliación y arbitraje cuya integración y funcionamiento, así como el

procedimiento que ante el mismo se sigue, es casi idéntico al - que se establece en la LFTSE (artículos 90 a 122).

En el caso de ejecución del laudo, la LSCM dispone que la diligencia de embargo y el procedimiento de remate respectivo, - se hará conforme a lo dispuesto por la LFT (artículo 121 LSCM).

2.- Ley del Servicio Civil del Estado de Guanajuato.⁴

a).- Derecho individual del trabajo.

TRABAJADORES DE CONFIANZA. La forma como se integra este - rubro, con disposiciones de la LFTSE, LFT y del Apartado "B" -- del artículo 123 constitucional, es sumamente representativa de la manera en que se constituyó esta legislación.

Así tenemos que el artículo 6o. de la Ley del Servicio Civil de Guanajuato (LSCG) señala las funciones que se consideran de confianza, tal como se hace en el segundo párrafo del artículo 9o. de la LFT, y acto seguido enumera algunos de los cargos - que pertenecen a esta categoría, siguiendo como modelo el conte - nido del artículo 5o. de la LFTSE.

Por otra parte, el artículo 7o. de la LSCG, que determina-

⁴ Publicada en el Diario Oficial de 20 de marzo de 1984; en--
tró en vigor el 24 de marzo de 1984.

que la categoría de trabajador de confianza no depende de la de nominación que se le dé al puesto sino de la naturaleza de las funciones, es copia textual del primer párrafo del artículo 9o. de la LFT.

Finalmente, el artículo 8o. de la LSCG excluye de su régimen a los miembros de las policías estatales y municipales, de las fuerzas de seguridad, de las fuerzas de tránsito y los trabajadores de confianza, tal y como lo hace con los mismos grupos de trabajadores y otros más el artículo 8o. de la LFTSE, -- con la modalidad de que dicha ley estatal les garantiza a todos aquellos trabajadores el disfrute de las medidas de protección al salario y el goce de los beneficios de la seguridad social, -- lo que en materia federal es aplicable al trabajador de confianza, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción XIV del Apartado "B" del artículo 123 constitucional.

NOMBRAMIENTO. Señala el artículo 11 de la LSCG que es obligación del Estado y los Ayuntamientos expedir nombramientos a sus trabajadores y que la falta de éstos es imputable a aquéllos.

TERMINACION DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO. Por lo que ha ce a la causal consistente en la renuncia del trabajador, está contemplada tanto en la LFTSE (artículo 46, fracción I) como la

LSCG (artículo 46 fracción I); sólo que en esta última se aportan elementos nuevos como es el hecho de que si transcurridos - 15 días hábiles no le es aceptada su renuncia al trabajador, podrá abandonar el puesto sin responsabilidad; también establece que durante el tiempo de entrega de un puesto luego de una renuncia, que no podrá exceder de 30 días, el trabajador disfrutará de todas las prestaciones laborales.

SUPLETORIEDAD. La forma como se subsanarán las lagunas legales, la establece el artículo 9o. de la LSCG y será mediante la analogía y aplicando supletoriamente, en su orden, la LFTSE, la LFT, las leyes del orden común, los principios generales de derecho, la costumbre y el uso. El mismo precepto, en un segundo párrafo, establece el principio de que en caso de duda se es tará en favor del trabajador, tomado del artículo 18 de la LFT.

DIAS DE DESCANSO OBLIGATORIO. El artículo 24 de la LSCG, - respecto de los días de descanso obligatorio, conjuga los dos - sistemas que sobre la materia siguen los preceptos respectivos de las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional. -- Primeramente enumera todos y cada uno de los días señalados en el artículo 74 de la LFT; posteriormente añade el 26 de septiembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Local; y finalmente fija como días de descanso-

obligatorio los que señale el calendario oficial, tal como lo hace el artículo 49 de la LFTSE.

AGUINALDO. El monto de esta prestación no coincide ni con los 15 días de salario que establece el artículo 87 de la LFT, ni con los 40 que indica el artículo 42-bis de la LFTSE, ya que el artículo 40 de la LSCG señala que será de 20 días de salario.

Por lo que hace a la fecha de pago de esta prestación tampoco existe coincidencia, pues deberá cubrirse en un sólo pago durante la primera quincena del mes de diciembre.

ESCALAFON. En tanto que el artículo 49 de la LFTSE establece que en cada dependencia se formulará un reglamento de escalafón, de común acuerdo entre el titular y el sindicato, para los servidores públicos de guanajuato este derecho sufre graves limitaciones, ya que el artículo 50 de la LSCG determina que el reglamento de escalafón lo formulará el titular oyendo a los trabajadores.

Otra limitante en esta materia la constituye el hecho de que según el artículo 59 de la LSCG las plazas de última categoría las cubrirá libremente el titular, siendo que la ley burocrática federal en el artículo 62 estipula que dichas plazas serán cubiertas en un 50% por el titular y el otro 50% por los candidatos que proponga el sindicato, precepto que consideramos

perfectamente acertado.

b).- Derecho colectivo del trabajo.

SINDICALIZACION. El capítulo de la LSCG denominado "De la Organización Colectiva de los Trabajadores", a diferencia de la LFTSE permite la sindicalización múltiple y la integración de los sindicatos con trabajadores de dependencias municipales distintas, cuando no reúnan el mínimo para constituir un sindicato, si desempeñan trabajos afines (artículo 64 LSCG).

Los requisitos de constitución, estatutos y registros, facultades, obligaciones y prohibiciones de los sindicatos, serán los que señala la LFT, atento a lo que disponen los artículos 65 y 68 de la LSCG.

CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO. Dispone el artículo 69 de la LSCG que nunca contravendrán a las condiciones de trabajo establecidas en el título tercero de la LFT. Si las condiciones de trabajo se modifican y los trabajadores se hallan en desacuerdo, en atención al carácter de interés público de los servicios, esto no motivará que se suspendan las reformas, sin detrimento de que los trabajadores acudan al Tribunal de Arbitraje, el que resolverá en definitiva.

c).- Derecho procesal del trabajo. De manera elemental so-
instrumente el capítulo denominado "Del procedimiento", siguien-
do las disposiciones de la LFT, lo que inclusive se corrobora -
al señalar el artículo 114 de la LSCG: "En materia procesal son
supletorias las normas que rigen a las Juntas Locales de Conci-
liación y Arbitraje a la que alude la Ley Federal del Trabajo".

3.- Ley del Servicio Civil del Estado de Jalisco.⁵

a).- Derecho individual del trabajo.

SERVIDOR PUBLICO. El artículo 3o. de la Ley del Servicio -
Civil de Jalisco (LSCJ), al clasificar a los trabajadores, ade-
más de mencionar al servidor de base y al de confianza, añade -
al supernumerario, siendo éste quien tenga un nombramiento in--
terno, provisional, por tiempo determinado o por obra determina-
da.

TRABAJADORES DE CONFIANZA. El artículo 14 de la LSCJ exclu-
ye al personal operativo de las fuerzas de seguridad del estado
y municipios, de la aplicación de la misma; sin embargo, dicho-
precepto no hace referencia a los trabajadores de confianza, de
tal manera que se debe entender que sí son sujetos de dicha ley.

⁵ Dada en el salón de sesiones del H. Congreso del Estado el -
22 de marzo de 1984.

Por otra parte, el artículo 8o de la LSCJ, incluyó, inspirado en el artículo 185 de la LFT, que la pérdida de la confianza es causal de rescisión de la relación laboral, aun cuando no coincida con las causas justificadas de terminación del nombramiento.

OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES. El artículo 55 de la LSCJ es prodigo al señalar las obligaciones de los servidores estatales, ya que con 24 fracciones triplica el contenido del artículo equivalente en la LFTSE (artículo 44); pero es de aclararse que todas las obligaciones consignadas están acordes con la naturaleza del servicio público.

DESCANSO PARA LACTANCIA. El artículo 43 de la LSCJ en su segundo párrafo establece los descansos para la lactancia de las madres trabajadoras; lo importante de su contenido radica en el hecho de que limita el goce de esta prestación a los 5 meses siguientes a la fecha de la reanudación de labores, evitando la práctica muy frecuente de que este derecho se conceda indefinidamente.

LICENCIAS. Del artículo 44 de la LSCJ relativo a las licencias que se conceden a los trabajadores en caso de enfermedad no profesional, destacan dos aspectos: por un lado, es notoria la superioridad de la ley jalisciense respecto a la LFTSE por

por lo que hace al número de días en los que el trabajador gozará, durante una licencia, de su sueldo íntegro y de medio sueldo; por otra parte, la ley burocrática de Jalisco, concede el beneficio de las licencias a partir de los tres meses de servicios, a diferencia de lo dispuesto en el artículo 111 de la ley burocrática federal, que otorga este derecho desde el mismo momento en que se inicia el servicio.

TERMINACION DE LA RELACION DE TRABAJO. Por lo que hace a los casos en los cuales deja de surtir efectos el nombramiento o la designación del servidor público, el artículo 22 de la LSCJ, sigue fielmente los lineamientos de la LFTSE (artículo 46); sin embargo, se presenta una modalidad importante, consiste en la supresión de la figura del juicio previo.

por otra parte, en la causal del cese relativa a las faltas de asistencia del empleado, conforme al inciso "d" de la fracción V del artículo 22 de la LSCJ, procede el cese cuando el trabajador falte injustificadamente más de tres días consecutivos o cuatro en un lapso de 30 días, aunque no sean consecutivos.

SEGURIDAD SOCIAL. La seguridad social estará a cargo de la institución federal, estatal u organismo descentralizado con quien la entidad celebre convenio de subrogación. Los riesgos -

de trabajo y las enfermedades profesionales se registrarán de acuerdo a las disposiciones de la LFT (artículo 64 y 66 LSCJ).

SUPLETORIEDAD. Determina el artículo 10 de la LSCJ que en lo no previsto por esa ley se aplicarán, en su orden: los principios generales de justicia social derivados del artículo 123- constitucional, la LFTSE, la LFT, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad.

b).- Derecho colectivo del trabajo.

SINDICALIZACION. Se impone al igual que en materia federal la sindicalización y federación únicas (artículo 70, 76 y 86 de la LSCJ).

Para integrar un sindicato se requiere un mínimo de 20 trabajadores de base, pero como excepción dispone el artículo 74 de la LSCJ, que podrá ser menor el número en aquellos municipios cuya plantilla de trabajadores sea menor de 20 servidores.

El artículo 78 de la LSCJ contiene una ventaja para los servidores públicos de Jalisco en materia de expulsión del sindicato, ya que establece que este tipo de determinaciones se deberán tomar por una mayoría no menor al 90% de los miembros del sindicato o por las tres cuartas partes de los delegados sindicales, en tanto que el artículo 74 de la LFTSE dispone para el-

mismo caso que se deberá tener el consentimiento de la mayoría de los trabajadores o de las dos terceras partes de los delegados sindicales.

c).- Derecho procesal del trabajo.

PROCEDIMIENTO. La LSCJ, en materia de procedimiento, acude a lo establecido en la LFT de la cual toma desde los principios procesales, hasta la regulación de cada una de las etapas del procedimiento ordinario.

CONSIDERACIONES FINALES.

La imprecisión con que el legislador redactó la fracción - VIII del artículo 115 constitucional es la causa de que las legislaturas de los estados hayan incluido en sus leyes del servicio civil, en mayor o menor grado, normas tomadas de una ley -- que no corresponde a la naturaleza del servicio público.

CONCLUSIONES

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

PRIMERA.- El Estado Mexicano, al adoptar un sistema de gobierno federal, supone dos órdenes subordinados a la Ley Fundamental, pero coordinados entre sí, los cuales no pueden contravenir lo dispuesto por la Constitución que los crea y les otorga determinadas facultades, correspondiendo las de origen a las entidades federativas y las delegadas a la federación.

SEGUNDA.- El Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917, consagró, de una manera clara y precisa los derechos de la clase trabajadora; y esta constituyó un compromiso que adquirió el Estado, de expedir leyes a través de las cuales se protegerían a los trabajadores asalariados.

A partir de su texto original, el artículo 123, ha sido objeto de importantes reformas y adiciones; pero se podría afirmar que todas ellas llevan implícitas las ideas básicas que guían al proceso histórico de transformación de los derechos sociales.

TERCERA.- De 1917 a 1929, en ejercicio de la facultad concurrente para legislar en materia de trabajo, los congresos loca-

les expidieron múltiples ordenamientos laborales. Algunas leyes-estatales excluían expresamente a sus servidores públicos, otras en cambio si los hacían sujetos de su regulación, sin embargo este tipo de ordenamientos laborales no constituían verdaderas reglamentaciones del artículo 123 constitucional, ya que sólo regulaban aspectos específicos del contenido de éste.

Las intolerables desigualdades de trato hacia los trabajadores, producto de la diversidad de reglamentaciones propició que con fecha 6 de septiembre de 1929, se reformaran los artículos 73, fracción X y 123 de la Constitución, para otorgar sólo al -- Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123. Como consecuencia de la reforma anterior se expidió la Ley Federal del Trabajo.

CUARTA.- Al bifurcarse en 1960 el artículo 123 constitucional, el punto a dilucidar era que en cual de sus dos apartados quedaban comprendidas las relaciones laborales de los municipios con sus trabajadores. Es evidente que no existe diferencia esencial, entre la naturaleza del servicio que se presta a los gobiernos federal, estatales y municipales, por lo que, en un principio, se podría afirmar que las relaciones laborales de los burocratas locales se encontraban reglamentadas por el Apartado --

"B". sin embargo, el ámbito de aplicación de éste apartado y de su ley reglamentaria, comprende exclusivamente a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal.

QUINTA.- Si jurídicamente los servidores públicos municipales no hallaban acomodo dentro del Apartado "B", resultaba lógico pensar que entonces sus relaciones laborales se encontraban reguladas en el Apartado "A". Pero es manifiesto que al crear dos apartados en el artículo 123 constitucional, el legislador quiso diferenciar y no equiparar las relaciones laborales trabajador-patrón con las de los servidores públicos-Estado; por ello al afirmar que los burócratas de los municipios son sujetos del régimen del Apartado "A", sería desconocer el sentido de la reforma constitucional que creó el Apartado "B".

SEXTA.- Al no ser los trabajadores al servicio de los municipios sujetos de ninguna de las dos leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional, la incógnita era saber en qué ordenamiento quedaban comprendidos, cual era su fundamentación normativa y a que autoridad correspondía expedir ese ordenamiento. El Congreso de la Unión está facultado para expedir las leyes del -

trabajo reglamentarias del artículo 123 constitucional; respecto del Apartado "A", las facultades son amplias, en tanto que por lo que hace al Apartado "B" se limitan a legislar respecto a las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus respectivos trabajadores.

No estando facultado el Poder Legislativo Federal para expedir leyes sobre vínculos de servicio público laboral entre las entidades federativas y los municipios con sus trabajadores, dicha facultad, atento a lo dispuesto por el artículo 124 constitucional, se debía entender reservada a las legislaturas locales. Pero conforme se fueron expidiendo las leyes del servicio civil, se fueron haciendo presente una gran disparidad en el trato que estos ordenamientos daban a los servidores públicos de sus respectivas jurisdicciones.

SEPTIMA.- Luego de 66 años, se decidió tutelar en el más alto ámbito jurídico de México, la Constitución, las relaciones laborales de los burócratas municipales. Con fecha de 3 de febrero de 1983, se publicó en el Diario Oficial el decreto por el cual se adicionó al artículo 115, entre otras, la fracción IX, para establecer que "Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las le-

gislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere."

El precepto anterior en los términos en que quedó redactado, no aclaró si los mínimos legales que servirían de referencia serían los del Apartado "A" o los del Apartado "B".

OCTAVA.- A efecto de dar cumplimiento a la reforma del artículo 115, se estableció el plazo de un año para que las legislaturas de los estados, procedieran a reformar y adicionar sus constituciones y leyes locales respectivas; es decir que para el 4 de febrero de 1984, todos los Congresos locales, sin excepción, deberían haber adecuado su legislación a fin de cumplir cabalmente el mandato constitucional.

En estudios realizados hasta enero de 1986, se llegó al conocimiento de que de las 31 entidades federativas que integran al país, sólo 21 estados han adicionado sus constituciones locales con miras a adecuarlas al nuevo sentido de la fracción IX del artículo 115; de esos Estados: 6 ordenaron la expedición de una ley del servicio civil, sin especificar el marco de referen-

cia jurídica a que debería ajustarse su articulado; 7 constituciones impusieron idéntica obligación pero señalando como referencia de origen los principios contenidos en el artículo 123 -- sin indicar que apartado; 2 constituciones más indicaron que las leyes del servicio civil se apegarían a las bases del trabajo -- que, producto de la misma reforma, se incluyeron en dichas constituciones, y que son similares a las del Apartado "B" ; finalmente 7 constituciones dispusieron que la expedición de las leyes del servicio civil sería conforme a los mínimos señalados en el Apartado "B" del artículo 123 constitucional.

NOVENA.- Del estudio de las tres leyes del servicio civil -- se desprende que tanto la ley de Michoacán como la de Jalisco, -- guardan gran similitud con las disposiciones del Apartado "B" -- del artículo 123 y de su ley reglamentaria, al tiempo que -- reco-- gen excepcionalmente en algunos de sus capítulos preceptos del -- Apartado "A", del mismo artículo 123 y de su ley reglamentaria.-- Constituye un caso singular la ley de Guanajuato, ya que es evidente que su articulado esta integrado por disposiciones emanadas, tanto de la Ley Federal del Trabajo como de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, casi en una misma -- proporción.

DECIMA.- En virtud de que hasta ahora y pese a las reformas nuevas y antiguas, aún se observan serias desigualdades en la regulación de las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores, porque en las leyes del servicio civil que se han expedido es evidente una disparidad legislativa, con respecto a los derechos de los trabajadores; porque se insiste en el mismo error de tratar de modo distinto los derechos de los trabajadores municipales de las entidades federativas, error que en el trabajo en general se corrigió con la federalización de la legislación laboral de 1929; porque después de 71 años de haber quedado consagrados en la constitución los derechos fundamentales de los trabajadores, todavía un sector importante de trabajadores, como lo son los empleados públicos municipales, carecen de normas tutelares uniformas en sus relaciones laborales, estimo y propongo, de acuerdo con mi leal saber y entender que:

La solución la constituye, una reforma al segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 115 constitucional, que bien podría quedar en los siguientes términos: "Las relaciones de trabajo entre el municipio y sus trabajadores, se regiran por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el apartado "B" del artículo 123 de esta Constitución."

Lo anterior es con el fin de señalar con claridad qué apartado del artículo 123 debe servir como marco jurídico y del cual deben las legislaturas de los estados de tomar como base mínima para normar las relaciones laborales con sus trabajadores municipales.

Considero por todo lo antes expuesto que las leyes del servicio civil que expidan las legislaturas de los estados deben tener como base mínima los preceptos establecidos en el Apartado "B" del artículo 123, y también considero que es en el artículo 115 donde con claridad jurídica debe quedar establecido, para así dar fin con las diferencias que existen hasta la fecha.

Puesto que es en el artículo 123 constitucional, en el que se contienen los derechos sociales de todos los individuos que ponen su fuerza de trabajo al servicio de otro, sin importar su categoría jurídica; con la reforma antes planteada, se hará accesible a todos los trabajadores municipales por igual, la garantía de su derecho a condiciones dignas de una persona humana. Todos los trabajadores, con igual dignidad, merecen el mismo respeto y las mismas oportunidades. cualquier discriminación a este respecto ofende al trabajo del hombre, valor esencial de la riqueza y de la sociedad.

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

- Acosta Romero, Miquel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa a 5a. edición. México, 1983.
- Buen Lozano, Néstor de. Derecho del Trabajo, T.I. Editorial Porrúa, México, 1979.
- Eurooa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, 3a. edición. México, 1979.
- Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, Editorial Porrúa, México 1980.
- Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales, -- UNAM, 1a. edición, México, -- 1980.
- Castorena I., Jesús. Manual de Derecho Obrero, Editorial Porrúa, 7a. edición, -- México 1973.
- Cueva, Mario de la. El nuevo Derecho Mexicano del trabajo, T.I. Editorial Porrúa, 5a. edición. México, 1980.
- Dávalos, José. Derecho del Trabajo I., Editorial Porrúa, 1a. edición. México, 1985.
- Dávalos, José. El Artículo 123 debe proteger a los trabajadores al servicio de los Estados y de los Municipios, Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, México.

- Esquivel de Obregón, Toribio. Historia del Derecho en México, 1943. T.III.
- Fraça, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 19a. edición. México, 1979.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. La Administración Estatal y Municipal de México.
- Lara Sáenz, Leoncio. Cuestiones Laborales. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. -- México, 1984.
- Mazzoni. Curso de Derecho del Trabajo. Italia, 1948.
- Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, 3a. edición. México, 1979.
- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, México, 1972.
- Sena Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1974. Tomo I.
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1955.
- Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo, -- Editorial Porrúa, 5a. edición México, 1987.
- Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge. Ley Federal del Trabajo, Editorial Porrúa, 53a. edición. México, 1985.

Trueba Urbina, Alberto y
Trueba Barrera, Jorge.

Trueba Urbina, Alberto

Vázquez V., Genaro.

Carpizo, Jorge.

Dávalos, José.

Mariano Bernan Salvatti
Carlos F Quintana Roldán.

Legislación Federal del trabajo Burocrático, Editorial Porrúa, 1ª edición México, - 1983.

Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Editorial Porrúa, -- México, 1975, 3a edición

Doctrinas y realidades en la Legislación para los Indios, México, 1940.

Discurso pronunciado ante el Presidente de la República, - el sábado 5 de febrero de -- 1983, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Queretaro, durante la ceremonia del 66 aniversario de la promulgación de la Constitución.

Constituciones de las entidades federativas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Trabajadores al Servicio del Estado, en: Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, T. VIII México, 1984. - pp. 207 a 210.

Legislación Burocrática Federal. Editorial Porrúa. México 1986.

Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios.

Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio -- del Estado y de los Municipios (Cuanajuato).

Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado.

Ley Federal del Trabajo.

Macías, Ma. Guadalupe.

"Urge incluir en el Apartado_B" del artículo 123 a los empleados de Estados y Municipios: José Dávalos." Periódico El Día, 5 de junio de 1978

Noriega Cantú, Alfonso.

"¿A quién Corresponde la Facultad para Legislar sobre -- las Relaciones Laborales entre los Estados de la Federación y los Municipios?" Revista de la Facultad de Derecho de México, T. XXVII, Nos. 107 108, diciembre. México, 1977.