



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LOS TRABAJADORES DEL MUNICIPIO CONTEMPLADOS A LA LUZ DE
LA TEORÍA INTEGRAL DEL DERECHO**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIATURA EN DERECHO

PRESENTA:

DELGADO O., G.

Ciudad Universitaria, México, Distrito Federal,

1976



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LOS TRABAJADORES DEL MUNICIPIO CONTEMPLADOS

A LA LUZ DE LA TEORIA INTEGRAL DEL DERECHO

Y ser Joven y no ser Revolucionario
es una contradicción hasta biológica,
pero ir avanzando en los caminos
de la vida y mantenerse como re-
volucionario en una sociedad burgue-
sa, es difícil...

Dr. Salvador Allende

Tesis elaborada en el Seminario
de derecho del trabajo y de la -
Seguridad Social a cargo del - -
Maestro Dr. Alberto Trueba Urbi-
na y bajo la Dirección del Lic.
José Florentino Miranda, para --
quienes hago público mi reconoci-
miento y gratitud.

In Memoriam

Al grato recuerdo de mi Padre
Salvador E. Delgado Mejía.

A mi Esposa Rosa María Zavala,
quien con su amor y apoyo hizo
posible la culminación de mi -
Carrera Profesional.

A mi pequeña Hija Mónica
Judith, con profunda ter_
nura y cariño.

A mi Madre Sra. Leonila -
Carbajal Vda. de Delgado,
Como testimonio a su rec-
titud y esfuerzo.

Al Sr. Lic. Eduardo Cuesy
Pola, en reconocimiento a
su constante e incansable
apoyo.

Al Lic. Emilio Chuayffet
Chemor, por la suerte de
tenerlo como amigo.

A mis Amigos Adolfo, David
y José, deseándoles la me-
jor de las suertes en su
vida profesional.

LOS TRABAJADORES DEL MUNICIPIO CONTEMPLADOS
A LA LUZ DE LA TEORIA INTEGRAL DEL DERECHO

	PAGINA
INTRODUCCION	
CAPITULO I	
CONCEPTO E HISTORIA DEL MUNICIPIO	1
a) Concepto	2
b) Roma	11
c) España	23
CAPITULO II	
EL MUNICIPIO EN MEXICO	40
a) En la Colonia	41
b) Durante el México Independien te	58
c) En el Constituyente Revolu- - cionario	65
CAPITULO III	
SITUACION JURIDICA	84
a) El artículo 123 Constitucional y sus antecedentes	85
b) Los Trabajadores de la Federa- ción originalmente marginados	

LOS TRABAJADORES DEL MUNICIPIO CONTEMPLADOS
A LA LUZ DE LA TEORIA INTEGRAL DEL DERECHO

	PAGINA
INTRODUCCION	
CAPITULO I	
CONCEPTO E HISTORIA DEL MUNICIPIO	1
a) Concepto	2
b) Roma	11
c) España	23
CAPITULO II	
EL MUNICIPIO EN MEXICO	40
a) En la Colonia	41
b) Durante el México Independien- te	58
c) En el Constituyente Revolu- - cionario	65
CAPITULO III	
SITUACION JURIDICA	84
a) El artículo 123 Constitucional y sus antecedentes	85
b) Los Trabajadores de la Federa- ción originalmente marginados	

por el Artículo 123 Constitucional	100
c) Ordenamientos Estatales que protegen a los trabajadores municipales	106

CAPITULO IV

LA TEORIA INTEGRAL LABORAL	116
----------------------------	-----

a) Relaciones de trabajo entre los Estados que integran la Federación - y los Municipios con sus Trabajadores, a la luz del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional	117
--	-----

b) A la luz del Apartado "B" del mismo ordenamiento Constitucional	125
--	-----

c) La Federalización de los Trabajadores al servicio de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios	131
--	-----

CONCLUSIONES	149
--------------	-----

BIBLIOGRAFIA	155
--------------	-----

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

El problema de los Trabajadores Estatales y municipales es un grave problema que desde 1917 no se ha hecho nada por resolver. Se encuentran estos trabajadores fuera de la Justicia Social del Artículo 123 de nuestra -- Carta Magna.

En idénticas circunstancias se encontraban los trabajadores al servicio de los Poderes de la -- Unión hasta antes de 1960. El 5 de diciembre de ese año, por iniciativa del Lic. Adolfo López Mateos se adicionó al artículo 123 Constitucional, el apartado "B" que contiene en XIV fracciones la declaración de sus derechos sociales, dejando atrás, desde entonces, a la burocracia local, esto es, a la burocracia de los Estados y municipios.

Ante esta situación y por necesidad Jurídica y social, los Congresos de los Estados han expedido - Leyes del Servicio Civil y Estatutos Jurídicos con el fin de solucionar su problema, sólo que con ello han originado que se desate una polémica por parte de los tratadistas y aún de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La pregunta en cuestión es ¿ Son o nó - - Constitucionales esos ordenamientos?

En el presente trabajo analizamos todos - y cada uno de esos ordenamientos, mencionamos la opinión - de algunos tratadistas de la materia, y finalmente damos - nuestro punto de vista, tomando como base la Teoría Inte- gral del Derecho, esperando sirva de algo nuestro parecer.

Es de suponer que no podemos empezar un - trabajo-investigación sin antes analizar la médula del mis- mo. "Si quieres conocer la verdad de las cosas, adentrarte en ellas".

Y siguiendo este criterio analizaremos -- primero al Municipio en sus orígenes.

Que el presente trabajo sea útil... es mi mayor deseo.

CAPITULO I

CONCEPTO E HISTORIA DEL MUNICIPIO

a) Concepto

b) Roma

c) España

a) C O N C E P T O

La idea de municipio la encontramos en nuestra Constitución. Como posteriormente veremos, durante el Porfiriato fueron tantos los abusos de los "Jefes Políticos" en los municipios, que uno de los ideales de nuestra Revolución fué la implantación de la autonomía del régimen municipal. Podemos decir que el Artículo 115 Constitucional, junto con los Artículos 27 y 123 constituyen los tres máximos logros de nuestra revolución, de nuestro pueblo Mexicano.

"La Constitución hace referencia al municipio en diversos preceptos, que configuran el régimen municipal,

De todos ellos el precepto básico que dá fisonomía a la organización municipal es el Artículo 115 Constitucional "1.

Son las tres primeras fracciones de este Artículo las que se refieren al municipio. Veamos:

¹ Serra Rojas Andrés - Der. Admvo. - México, D.F. Tomo I.
Pág. 574.

" 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 popularmente por elección directa no podrán ser reelectos para el periodo 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 periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio:

II - Los municipios administraran libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo ca-

so, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y

III - Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. - El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente".

En México el municipio debe ser fuente original de nuestra organización política, puesto que si la convivencia social parte de la familia, la convivencia política parte del municipio. Es por eso que no debemos verlo con indiferencia, debemos verlo con un interés positivo, debemos reconocerle dos atributos fundamentales: Autonomía Política e independencia económica, atributos que no tiene.

" De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 115 de la Constitución, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación es el Municipio Libre "² - Al respecto podemos decir que el municipio no es totalmente libre como debería serlo, por que no es económicamente suficiente; y no es económicamente suficiente por que no siendo totalmente libre y verdaderamente represen

² Fraga Gabino - Der. Admvo. - México, D.F. Pág. 206.

tativo, no siempre es un eficaz administrador de los bienes de los vecinos del lugar y un buen conductor de la política de la colectividad.

En España, como más tarde veremos, el Municipio verdaderamente era libre, fué verdaderamente una entidad política, el Concejo (Ayuntamiento) se encargaba de elegir al monarca y éste por su parte se obligaba a respetar los derechos y privilegios que tenían los municipios, en cambio en México el municipio representa una simple -- división territorial puesto que esos atributos fundamentales que debemos reconocerle, en realidad no los tiene. Es por eso que tiene mucha razón Don Miguel Macedo cuando afirma que " El Municipio fué casi nada más que el nombre de una división Territorial y administrativa, no fué nunca una entidad política como la de España y con ese carácter no existió en la época colonial, ni ha sido posible -- crearlo después. "3

Para darnos una idea del concepto que se -- tiene del municipio, no nada más en México sino en algunos otros países de la América Latina, citaremos a continuación unas cuantas definiciones del mismo.

" Dicha definiciones no llenan en realidad

³ Miguel Macedo, Citado por Darío Vasconcelos - "Madrado, Discursos y Comentarios", México, D.F. 1975, Pág. 61.

ninguna función concreta, son simples declaraciones de -- principio, mas propias de un trabajo doctrinal que de un precepto jurídico. Las enumeraremos cronológicamente:

CUBA (1909) - Art. 1: Para los efectos de esta Ley, el Municipio es la sociedad local, organizada - políticamente, con autorización del Poder Legislativo Nacional, y comprendida dentro de una extensión superficial, materialmente determinada por necesarias relaciones de ve-
cindad.

HONDURAS (1927) Art. 1: Municipio es una población o asociación de personas residentes en un térri-
no municipal y gobernadas por una Municipalidad.

PORTUGAL (1940) Art. 13 - Concejo es el -
agregado de personas residentes en la circunscripción mu-
nicipal, con intereses comunes realizados por organos pro-
pios.

SUCRE, VENEZUELA (1943) Art. 1° Se denomi-
nan Municipios las entidades en que se divide cada uno de
los Distritos del Estado.

ECUADOR (1945) - Art. 1° El Municipio es
la asociación de vecinos de la circunscripción Territo-
rial que la Ley establece con el nombre de Cantón.

GUATEMALA (1946) - Art. 1° Es Municipio la

asociación legal de las personas que residen en un Distrito Municipal.

PANAMA (1946) - Según el Art. 186 de la Constitución " El Estado descansa sobre una comunidad local establecida en un territorio determinado por relaciones de vecindad, y con la capacidad económica suficiente para mantener el gobierno propio en condiciones adecuadas ".

ESPIRITO SANTO, BRASIL (1947) I - El Municipio es una circunscripción Territorial del Estado determinada por la Ley, como base primaria de organización política, representa además de la unidad Territorial con gobierno propio, una colectividad formada por intereses comunes y relaciones naturales de carácter local.

CUBA (1952) - la Ley fundamental vigente define así el Municipio; Art. 184. El Municipio es la sociedad local organizada políticamente por autorización del Consejo de Ministros, en una extensión territorial determinada por necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica para satisfacer los gastos del gobierno propio, y con personalidad jurídica a todos los efectos legales.

Es normal en el mundo hispánico la expresión Municipio, pero con diversas modalidades y acepciones.

nes, existiendo ciertos países que la sustituyen por la -- palabra COMUNA - Chile, Bolivia y Paraguay - españolizando así el vocablo Francés COMMUNE. Filipinas designa a las - entidades a que nos referimos con el nombre de MUNICIPALI- TIES y de Municipal Corporation; Portugal las denomina COM- CE 40, si bien en el texto de la Ley se alude, reiterada- mente, a lo municipal. Otras varias Naciones Hispánicas - desconocen el Municipio como entidad; mencionan los orga- nismos de gobierno del mismo con el nombre de " Municipali- dad " o " Concejo Municipal ", hacen referencia en el Arti- culado de sus Leyes a lo "Municipal" y a la "Administra- - ción Municipal", pero no afectan a distinguir una entidad distinta del órgano que la rige, ocurriendo esto en el Sal- vador, Guatemala, Costa Rica, Perú y en diversas Provin- - cias Argentinas; o si aluden concretamente al Municipio - Nicaragua, Uruguay y algunas otras provincias de la Repú- blica de la Plata, es de pasada, sin conceder a ese nombre una importancia y una caracterización particular. En Vene- zuela se llama "Municipio" a las entidades de segundo gra- do, subordinadas a las municipalidades de los distritos -- Municipales " ⁴

Al analizar este fenómeno, el Maestro Tena - Ramírez ⁵ ha dicho " El Municipio constituye una forma es-

⁴ Fernando Albi - Derecho Municipal Comparado del Mundo -- Hispánico - Madrid 1955 - Pags. 28 y 29

⁵ Tena Ramírez Felipe - Der. Const. Mexicano - Pag. 149

pontánea y primaria de organización comunal, que el estado autocrático puede pretender ahogar, pero que al Estado democrático solo corresponde reconocer e incorporar a su estructura. Aún en un Estado rigurosamente democrático, el Municipio debe continuar existiendo a título de reducto final e incoercible de la libertad de la persona frente al Estado".

Gabino Fraga⁶ nos dice que el Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio - dice es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción Territorial determinada.-

Por su parte Hans Kelsen⁷ nos dice que el Municipio es solo un elemento integrante del Estado, porque en el Estado no puede existir el municipio dado que - ni siquiera puede considerarsele históricamente anterior, si la comunidad parcial que hoy existe como municipio - nos dice - hubiera precedido al Estado, es que el Estado habría coincidido con el municipio, esto es, el Municipio habría sido Estado.-

⁶ Fraga Gabino - Op. Cit. Pág. 206

⁷ Kelsen Hans - Teoría General del Estado.- Pág. 245.

En fin, son variadas las definiciones que existen del municipio pero algunas coinciden en que se trata de una asociación de personas que lo constituyen, de un conglomerado de personas con intereses comunes, de una asociación de vecinos, de un conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento, de una determinada circunscripción Territorial a la que se otorga personalidad Jurídica, gobierno propio, etc.

Para algunos el municipio es de carácter indispensable para la solución de los problemas locales que se puedan presentar, así, Máxime Leroy⁸ afirma:

" Las necesidades que en la actualidad tienen los conglomerados humanos han progresado en forma tan considerable que el estado es demasiado basto, demasiado pesado y demasiado alejado de las necesidades inmediatas, siendo por ello necesario contar con un organismo jurídico que se encuentre más a la mano de los problemas locales, con la organización y los elementos indispensables para atender las necesidades no de la grande, sino de la más pequeña comunidad. Por ello la única solución para la satisfacción de elementales necesidades fué la creación y fomento del municipio "

⁸ Maxime Leroy - La Villa Francesa - Paris 1927

b) R O M A

¿ Cuando aparece el municipio o régimen municipal en nuestra historia ?, ¿ Aparece cuando surge un g^ufa o un jefe de los primeros conglomerados primitivos o aparece en las sociedades altamente organizadas como las curias romanas y los más primitivos cuerpos concejiles ?

Creemos que eso depende del criterio que se tenga pero también creemos que depende de la finalidad -- que tuvieron los primeros gobiernos (por muy rudimentarios que hayan sido) puesto que si tenían como fin organizar y orientar a cualquier grupo humano, entonces nos inclinamos por lo primero, pero si por el contrario esta organización municipal tuvo como finalidad perfeccionar a todos sus integrantes al igual que los sistemas de gobierno, creando un verdadero régimen de división del trabajo que facilitara la satisfacción de las necesidades colectivas, buscando el mejor orden en la familia o dictando disposiciones que permitieran la convivencia humana, dada la necesidad de la identificación y la unión entre todos los habitantes de cualquier población, entonces creemos que -- debido a estas razones surgió esta corporación municipal.

La mayoría de los tratadistas consultados -- nos dicen que el municipio tuvo su origen en Roma, es de-

cir que se atribuye a Roma el origen del municipio y los sistemas modernos de organización municipal, es por ello que estudiaremos primero el municipio en ésa Ciudad.-

" Cuando Roma deja de ser la aldea cuyo origen explica el mito de Rómulo y Remo, su población se disemina por toda la península itálica, se multiplican - las comunidades sometidas al régimen de ciudad y surge - el problema de ordenar convenientemente las relaciones - que deben guardar la primitiva comunidad de Roma y las - nuevas que habían surgido; y el Estado Romano con todas ellas.-

Así nació el derecho municipal; esto es, el derecho de la Ciudad dentro del Estado "9. En ésta - época existían varias clases de ciudades como las:

Confederadas.- Ciudades que guardaban entre sí un trato igual.-

Libres.- Gozaban de organización propia, pero aceptaban cierta protección de la Ciudad Preeminente o superior, por la cultura de sus habitantes, lo

9 Vasconcelos Darfo - ob. Cit. Pág. 58

avanzado de su civilización o la fuerza de sus huestes -
guerreras. -

Dependientes.- Ciudades filiales, te-
nían amplias concesiones de subordinación. -

Estipendarias.- Conservaban su régimen
interior a condición de cubrir ciertos tributos a la -
Ciudad principal. -

Colonias.- Estas se fundan como ramifi-
caciones o sucursales de la Ciudad dominadora. -

Al consultar a Mommsen¹⁰ encontramos -
que Roma en la época de los reyes (753 a 509 a J.C.) -
se basaba en una confederación de ciudades y la potestad
soberana pertenecía exclusivamente a ellas, siendo enton-
ces Roma el punto central del sistema político. -

Ahora bien, la unión de esta confedera-
ción de ciudades constituyó el reino Romano, la Ciudad -
estaba gobernada por un rey asistido de un senado, raras
veces era consultado por los jefes de las familias (que

10

Teodoro Mommsen - Derecho Público Romano - Madrid - -
1893.- Págs. 127 a 133.

integraban la ciudad) en asuntos de gran importancia. - El rey era el Pater Familias general y como tal tenía la potestad sobre todas las familias que integraban la comunidad. Es así como aparece la primera manifestación del municipio romano pues vemos que el Estado ejerce un poder omnimodo sobre la familia.-

Estas nuevas comunidades de ciudadanos que surgían, pertenecientes a Roma, nacieron unas en virtud de autorización política, otras con el sólo elemento de la residencia (fora) y lugares de reunión (conciliabula).- Estos " fora" y " Conciliabula " fueron convirtiéndose en comunidades organizadas.-

De entre las ciudades conquistadas por Roma, hubo algunas a las que ésta les permitió gobernarse de acuerdo con su régimen jurídico anterior a la conquista fueron por decirlo así, comunidades de ciudadanos que conservaron buena parte de su autonomía administrativa. Lo mismo aconteció con comunidades de derecho itálico que hasta entonces habían sido autónomas. Sin embargo todos los integrantes de esas ciudades dominadas por el imperio adquirían el derecho de ser ciudadanos romanos (no olvidemos que Roma todo lo relacionaba con la ciudadanía, primero se era ciudadano de Roma y posterior

mente ciudadano del Imperio. Esta diferencia de la ciudadanía se debe primordialmente a las costumbres, tradiciones y religiones de la época, en cada ciudad existía una serie de términos sagrados al igual que una diferencia de cultos; todo ello constituía la barrera que cada ciudad elevaba ante el extranjero, prohibiéndole que entrase a algún templo y exigiendo a sus dioses que no permitieran su acceso. Es esta la razón por la cuál los romanos no pudieron concebir otra organización social -- sino la ciudad).-

Estos pueblos a los que Roma concedió -- cierta independencia, estos círculos particulares -- dice -- Mommsen -- fueron en aumento dentro de la ciudadanía -- romana, por lo cuál tuvo que realizarse una completa -- transformación de la organización hasta entonces vigente, por virtud de la cuál lo que antes era excepción vino a convertirse en regla, y el derecho de ciudadano romano -- como el conjunto de todos estos derechos de las demás patrias particulares se convirtió en el derecho del reino. Esta transformación fué debida, ante todo a la guerra -- social entre los miembros confederados, de lo cuál resultó que todos los Itálicos fueron admitidos en la ciudadanía romana. Esto trajo como consecuencia un cambio en --

la organización del sufragio puesto que aquellas comunidades que resolvían sumarse a la ciudadanía romana eran - - agregadas a las tribus, sus integrantes adquirían y conservaban para sí y para sus descendientes el derecho de - - sufragio en la misma tribu a la que empezaban a pertenecer.

De ahí que en los comicios dominaran - - las ciudades que tenían derecho de sufragio. Consecuentemente nos sigue diciendo Mommsen - es a partir de este - - tiempo cuándo el ciudadano romano poseía, por un lado un derecho de ciudadanía indígena, especial suyo, y por otro lado, un derecho general de ciudadano, ligado con el primero. Esta nueva organización municipal no se puso rigurosamente en práctica puesto que antiguas familias nobles, tanto patricios como plebeyos, que no provenían de ningún municipio, quedaron fuera de la unión municipal. -

Así, la comunidad del reino empezó a estar constituida por un cierto número de comunidades sometidas al régimen de ciudad, y de este modo se hizo preciso determinar la cantidad de derecho que, de los pertenecientes a la antigua autonomía de las ciudades confederadas, podían dejarse a las nuevas ciudades del reino, lo que dió origen al nuevo derecho municipal, es decir, al - derecho de la ciudad dentro del Estado, y lo que pasó fué

que los derechos del poder central fueron aumentados dejando sin facultades para celebrar alianzas con Roma a los municipios de ciudadanos, quitándoles en parte su derecho privado e igualmente la alta jurisdicción que habían conservado, sin embargo al municipio de ciudadanos se le conservaron ciertos elementos esenciales de su anterior autonomía y los que nunca los habían tenido, se les concedieron, tuvieron sus magistrados, sus concejos y sus cuerpos consultivos, sus comicios para las elecciones y para legislar y por consiguiente - termina diciendo Mommsen - la autonomía administrativa y financiera.-

Durante varios siglos Roma fué considerada como la cuna del progreso y la civilización. " Roma como ciudad no es menos maravillosa que Roma como Imperio " ¹¹ lo que significa que Roma resolvió la casi totalidad de sus problemas municipales, que no fueron solamente los de conservar el orden y la tranquilidad sino también los de prestación de servicios públicos, como los de policía, salubridad, construcción de calles, carreteras, puentes, creación de monumentos, abastecimiento

¹¹ Munro - Citado por Adolfo Posada - El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna - Madrid 1923.

to de agua, etc.-

Después de la monarquía Romana surge la República. El rey es sustituido por dos magistrados patricios denominados cónsules (quienes originalmente recibieron el nombre de pretores) había dos clases de ciudades, las estipendarias y las llamadas confederadas. -- Las primeras estaban sometidas completamente al pretor - que era la persona que nombraba a quienes habían de administrar y dirigir las; sus habitantes no disfrutaban de derechos civiles ni políticos y estaban obligados a pagar todos los tributos ordinarios y extraordinarios que decretara el pretor, es decir que estas ciudades no podían elegir a sus magistrados, facultad que todas las demás ciudades sí tenían.-

Las segundas eran las únicas que gozaban de autonomía completa y solo acordaban su alianza -- con Roma en virtud de estatutos especiales que podían - modificar de acuerdo con sus intereses internos y de buen gobierno. También existieron regímenes municipales intermedios que constituyeron los " Municipiae ". En estos el " civis municipe " podía otorgar a los hombres libres la ciudadanía romana, sin que por ello se entendiera que otorgaba derechos políticos.-

Podemos decir que la diferencia entre las ciudades radicaba en la mayor o menor cantidad de tributos que pagaban al estado romano.

No todos los habitantes de la ciudad romana participaban del derecho al sufragio activo y pasivo, solo los decuriones podían elegir o ser electos para el desempeño de cargos municipales (El decurionato se adquiría:

- a).- Por nacimiento
- b).- Por medio del matrimonio con la hija de un curial o civis municipal
- c).- Por adopción
- d).- Por la posesión de veinticinco yugadas de tierras o un capital no mínimo de seis mil sestercios.

Es esta la razón por la cuál a los decuriones se les inscribió en un álbum a fin de que entre ellos se eligiera a los magistrados municipales (duoviros, quatuorvíros o quinquenales, los ediles, los curatores y los decenviros).

Fue la curia romana un verdadero senado que además de dictar leyes de interés público o privado, decidía sobre todos los asuntos relacionados con la

Ciudad.-

Los duoviros tenían la presidencia, dirección administrativa y el nombramiento de los oficiales sualternos.-

Los quatuorviros y los quinquenales actuaban en ciudades populosas en las que los servicios municipales eran muy amplios y resultaba necesario dividirse la administración y los cargos importantes, pero siempre en estos concejos eran solo dos personas las que tenían el poder y el mando.-

Los Ediles - eran funcionarios inferiores a los duoviros, les correspondía el cuidado de los edificios, baños públicos, calles, juegos, espectáculos.-

El Curator - tenía diferentes funciones y denominaciones:-

Curator Colendarum - encargado de los caudales de la Ciudad.-

Curator Viarum - encargados de la construcción y cuidado de los caminos.-

Curator Civitatum Públicas Reditus - encargados del cobro de las rentas.-

Curator Repúblicae - tenía a su cuidado la conservación del patrimonio y de los intereses mate-

riales de la Ciudad.-

Curator Agrorum - encargado de todas -- las cuestiones relacionadas con los terrenos municipales y que cuidaba a la vez los límites exactos de las propiedades particulares.-

Los Decenviros - encargados de administrar justicia.-

Como el pueblo con este régimen no participaba de actividades políticas se pidió un magistrado que representara a quienes carecían de derechos políticos, a fin de que actuara como una especie de defensor - (civitatis defensor) que representara al pueblo ante la curia.-

Entonces se le reconoció al pueblo el -- derecho de elegir de entre su clase a este defensor o -- fiscal, solo que su nombramiento debía ser confirmado -- por el pretor antes de iniciar sus actividades, las que consistían en la cobranza y reparto de los impuestos.-

Con el tiempo este defensor o fiscal -- del pueblo ganó prestigio e importancia otorgándosele en tonces jurisdicción civil en los negocios públicos de poca cuantía. En cuanto a lo criminal, (penal) tuvo atrib-

butos suficientes, como para detener a funcionarios sorprendidos en grave delito, participando inclusive en la instrucción de los procesos.-

Es a fines de la república - según algunos autores donde más se manifiesta el municipio romano u organización de la Ciudad de Roma, puesto que aparentemente el gobierno se ejercía por el pueblo pero la realidad era que el individuo seguía subordinado al Estado, - vemos entonces que el municipio romano no era ni lo es - hoy, democrático.-

Con la centralización del poder y el -- transcurso del tiempo desaparecieron las organizaciones municipales y esto se debió a que las mismas representaban una limitación a la política Imperial, inclusive, -- los decuriones que gozaban de grandes privilegios llegaron a ser siervos de la curia y perdieron su intervención democrática en los asuntos de la Ciudad.-

c) ESPAÑA

Es de todos bien sabido que este país sufrió la Invasión de varios pueblos, entre ellos:

- a).- Los Romanos
- b).- Los Visigodos
- c).- Los Musulmanes

Durante la dominación romana podríamos decir que en realidad Roma no aportó ningún elemento nuevo al régimen de las municipalidades españolas, por el contrario tomó ejemplo de ellas y solo realizó algunas modificaciones que posteriormente aplicó en muchas otras ciudades conquistadas.-

En cuanto a organización municipal, España para su época se encontraba muy adelantada, sobre todo -- los reinos de Castilla y León que tenían un sistema de gobierno local muy avanzado, por lo tanto, lo único que hicieron los romanos fué adaptar su ley municipal de carácter general a las Instituciones propias de las regiones de ese país.-

Dijimos que de las ciudades conquistadas por Roma, hubo algunas a las que dió autonomía municipal, es decir dejó que se gobernaran por el régimen jurídico que

ya tenían. En España, Roma deja también la organización local en manos de los antiguos jefes de las comunidades (a los que se les otorgaron cargos de decuriones) o sea que, otorga esas funciones a funcionarios locales que ya las ejercían dejándose para sí los derivados del cobro de la renta y la administración económica, y en igual número al de los funcionarios locales, nombra magistrados romanos que conjuntamente se dividieron las actividades municipales en los órdenes que en mayor grado les convenía.-

Según hemos dicho, había en España funcionarios españoles y magistrados romanos. Ahora bien, para designarlos se adoptó el sistema de elección popular durante en el desempeño de sus funciones un año (en ocasiones dos) y podían ser reelectos, la primera ciudad que nombró alcaldes fué León, estos gobernaban las villas y convocaban a elección de regidores. En Aragón los concejos (ayuntamientos del pueblo) fueron denominados "Universidades". El gobierno se encontraba en manos de los "jurados", éstos eran funcionarios electos por el pueblo y desempeñaban varias actividades tales como desde la de actuar como verdaderos tribunales del pueblo hasta la de encargarse de la legalidad de los pesos, vigilar el cumplimiento de los precios de la postura, la - -

bueno calidad de los alimentos que se vendieran al público; otros tenían funciones de policía y algunos más resolvían conflictos que surgían sobre servidumbres urbanas.-

En Cataluña los ciudadanos se dividían en - - tres grupos:

- a).- Abogados, médicos y grandes propietarios
- b).- Industriales y comerciantes en pequeña -
escala
- c).- Menestrales y artesanos

Todos estos elementos constituían cofradías - y gremios que componían el estado llano y establecían su - gobierno propio a través de las municipalidades.-

En Navarra los ayuntamientos estaban compues- tos de jurados y regidores elegidos por parroquias cuyo - presidente era un munícipe nombrado en la mayor parte de - las villas por el rey, aunque en algunas de ellas se permi tía su elección.-

Estando así las cosas, surge el cristianismo el que con sus nuevos conceptos políticos y religiosos altera el orden del mundo antiguo proclamando la igualdad de los hombres, su dignidad ante el estado, considera a la or ganización política como un medio para la satisfacción de

Las necesidades del individuo y a éste como un fin en sí mismo, destruye la teoría de la superioridad del estado y deja sin fundamento su centralización absorbente en todos los órdenes. -

Por todas estas razones fué rechazado por el estado, su posterior reconocimiento se debió a sacrificios y a la conversión de algunos emperadores a esa religión (como Constantino que declaró el cristianismo como religión oficial). Es entonces cuando se reconoce la autonomía moral del individuo, su superioridad como fin en sí mismo, y entonces el estado enfoca su actividad centralizadora en el fisco, así, se crean impuestos por todas partes, vinculando a los individuos y a las corporaciones permanentemente al fisco, se hace a unos responsables de las deudas de otros, llega a tal grado la centralización que no existe poder humano que libre de los cargos fiscales, así, se nacía curial o decurion, artesano, etc., y ni aún la esclavitud o la cesión de bienes servía de puerta de escape pues el estado anulaba todos los actos que desligaran al individuo de una carga fiscal, - no importaba que el que hubiera nacido curial o artesano fuera inepto para el oficio pues seguía siendo miembro de la corporación, los más fuertes respondían solidariamente por los impuestos de los menos poderosos apli-

candoles toda clase de métodos para hacer que cubrieran - sus cargos lo que originó sentimientos de hostilidad entre unos y otros destruyéndose totalmente el espíritu de solidaridad municipal. Así, a la llegada de los bárbaros, éstos no encontraron resistencia ya que no existía unión entre los hispano-romanos.-

Durante la hegemonía visigótica, fué tan - - grande el poder de éste pueblo que a pesar de haber entrado a España en virtud de un tratado celebrado con Roma, - dominaron las dos terceras partes del territorio impidiéndole de éste modo a Roma mantener vivas sus instituciones y obligando a los hispano-romanos a sufrir la carga de -- los impuestos. Aunque debemos hacer notar que la mayoría de las leyes dictadas por los visigodos fueron compilaciones de derecho romano.-

La monarquía visigótica fué electiva, el - - rey se rodeaba de una corte o concejo de los principales pueblos, a la que se le denominó " Curia Regia ". Posteriormente con la intervención del clero católico, ya como clase o modelador del poder del monarca se le denominó " Aula Regia ". La función principal de esta corte o concejo era la de asesorar al rey en asuntos de gran importancia, mismos que se sometían a la asamblea de nobles o

asamblea general, esta corte o concejo intervenía en la promulgación de leyes, en diligencias previas de delitos políticos, era por decirlo así, un poder que restringía el del monarca, quien no era sino uno de los nobles elevado a caudillo.-

El régimen jurídico visigodo tuvo como base fundamental la libertad del individuo de ahí que todos -- los ordenes fueran contractuales por manifestación expresa o presunta voluntad. La relación que unía a monarca y vasallos se manifestaba por la elección y por el juramento de fidelidad que hacían los vasallos al señor.-

Por lo que respecta a la organización de la justicia, esta correspondía en un principio al rey, o a algún funcionario dux o comes provinciarum, en quien el rey delegaba su autoridad y la administración general de la Justicia.-

Viene posteriormente la Invasión de los musulmanes. Esta dura casi ocho siglos. Durante su dominación el territorio español fué dividido en emiratos hasta que en el siglo X se estableció el califato de Córdoba -- cambiándose entonces la administración de las ciudades -- que fueron gobernadas por agentes del Califa llamados -- Caidés o Alcaldes.-

Fué paciente labor de siglos la reconquista del territorio español. Podemos decir que una vez efectuada esta, es cuándo surge un municipio verdaderamente libre y democrático. Veamos:

Para expulsar a los moros el rey se apoya en las ciudades y despierta su entusiasmo bélico concediendo al municipio numerosos privilegios (fueros). Con ellos -- fortalece el espíritu español en varios órdenes, desde el físico hasta el de un elevado sentimiento nacional; en el político se manifestó por establecer una conciencia de la unidad municipal a fin de hacer colaborar en campaña pacífica a los hombres libres, artesanos, labriegos y siervos, mientras los soldados participaban en la campaña bélica. Es así como las ciudades recobran su importancia y florece en ellas la autonomía municipal, obteniendo los ciudadanos amplias libertades para el incremento de sus intereses sociales y económicos, pues los monarcas concedieron franquicias y privilegios que en un principio tomaron el nombre de "Fueros de frontera" y que con el tiempo aumentaron en calidad y en poder. El fuero caracterizó de esta manera a la organización municipal del estado medieval y constituyó una solución eficaz al problema del equilibrio político que debe existir en todo organismo de esta naturaleza.-

Solo que se presentó el problema de que no -
hubo uniformidad en la organización municipal de las ciu-
dades de un mismo reino (mucho menos entre las diversas -
poblaciones de más importancia en la península) y es por
este motivo que mientras en algunas de ellas tenían los -
magistrados populares jurisdicción en materia criminal y
civil, en otras carecían de tales atributos, existiendo -
en algunas más jueces del rey o magistrados especiales.-

Surgen mas tarde los Concejos Municipales --
del medievo, tuvieron como característica que el "Judez"
y algunos otros funcionarios eran elegidos por el pueblo,
muchas veces en contra de la voluntad o deseos del rey, -
hacían prevalecer de esta manera su autonomía en lo polí-
tico y en lo administrativo y tenían el derecho de votar
sus tributos y de ser llamados por medio de sus represen-
tantes para resolver los mas graves problemas del estado.-

Las ciudades crecían en importancia, los - -
caudillos que participaron en la reconquista se hicieron
pagar muy elevados sus servicios y empezaron a disputar -
a los ciudadanos y a los monarcas mismos con sesiones dis
pendiosas que se tradujeron en la apropiación de terrenos
de las mejores calidades, los que convertían en feudos, -
otorgando una mínima participación al municipio y dispu--

tándole en la mayor de las veces las franquicias obtenidas por su participación en las campañas. -

Sobrevino entonces la violencia, los señores feudales utilizaron entonces las mismas armas con que habían combatido a los moros para atacar a sus vecinos y para obligarlos a someterse a sus mandatos, sin que el monarca pudiera poner un alto a su conducta. Las ciudades se organizaron y con el fin de hacer valer sus derechos formaron confederaciones de las cuáles las de mayor importancia fueron las de León, Castilla y Aragón. En el año 1020 se reunieron en León los representantes de todos los municipios de esta región de España y formularon una ley que ha sido conocida con el nombre de "Fuero de León", misma que fué reconocida por el Rey Alfonso V. -

La jurisdicción civil y criminal, así como la economía quedó en manos de los concejos y se ejecutaba por los ministros públicos lo mismo en las aldeas que en los terrenos del estado. Hubo además concejos que se encargaron de la gestión económica local, reglamentaban los abastos, establecían reglas de policía y conservaban y defendían la propiedad municipal. -

En Aragón el rey siempre respetó las libertades municipales siendo clásica la actuación política y ju-

rídica del "Justicia" quien era una autoridad investida - de poderes tan amplios como los del propio soberano, por eso se estima que fué esta la época de oro de los municipios españoles al grado de que el esplendor logrado por éstos no ha tenido paralelo en la historia. El ayuntamiento español gozó de un régimen político de absoluta -- autonomía, tanto que en sus propios asuntos y elección de sus funcionarios tenía jurisdicción privativa aún sobre -- la del monarca. (Hasta 1804 año en que con Carlos IV en el poder, la monarquía se convierte en absoluta).-

Son numerosos los casos en la historia de Es paña en que el municipio obraba según su propia conciencia, (claro que sin desconocer el acatamiento debido a la majestad real). Hubo algunos pueblos en los que las autoridades eran nombradas por el monarca, pero este caso de excepción tuvo lugar solo cuándo lo pedían la mayor parte de los vecinos además de exigirlo el bien del servicio mu nicipal.-

Era función de las cortes elegir al rey y al coronarlo, jurarle fidelidad, por su parte el rey juraba ante sus vasallos: " A las ciudades, villas y lugares de nuestros reinos les sean guardados los privilegios que -- han tenido de los reyes nuestros antepasados, los cuáles confirmamos, y que les sean guardadas sus libertades y --

franquicias, bienes, usos y costumbres, según que les -- fueron otorgados y por nos fueron confirmados y jurados"¹² a lo que uno de los miembros de las cortes " El gran Jus ticia que las presidía, sentado en un trono y rodeado de ricos hombres, de los infansones, y de los diputados del pueblo y del clero, recibía al rey este juramento en el - acto de la coronación; y poniéndole sobre el corazón una espada desnuda, le decía estas palabras memorables: Nos, que cada uno de nosotros somos tanto como vos, y todos - juntos más que vos, os hacemos rey si guardáis nuestros fueron y privilegios, et si non, non "¹³

Hay que hacer notar que la característica - política más importante de los cabildos era la facultad de darse sus propias ordenanzas, sin más límite que el - ámbito de su jurisdicción, siempre y cuando no se contra dijese la legislación general del reino, la costumbre - y el derecho natural. A este respecto Juan Agustín Gar- cía¹⁴ expresó que "Nada tan sorprendente y bello en la -

¹² Toribio Esquivel Obregón - Apuntes para la Historia del Derecho en México - Tomo 1, Pág. 139.-

¹³ Escriche, Diccionario de Jurisprudencia y Legislación, " Cortes " - Pág. 519 .

¹⁴ García Juan Agustín - La Ciudad Indiana.

historia del derecho como las instituciones municipales que brotaron en este período con toda espontaneidad, en medio de la anarquía feudal de los tiempos medios".

En Castilla se organizaron las "hermandades" para perseguir a los malhechores que asolaban los campos, asaltaban a los viajeros y robaban y mataban -- sin temor a la justicia, pero con el tiempo estas hermandades se enfrentaron al rey para defender sus privilegios y con tal fin nombraron representantes ante las Cortes que tenían el carácter de procuradores y cuya intervención se distinguía por el celo con el que disputaba al poder real el fuero establecido. Nacen así los cabildos españoles los que por este medio, logran la igualdad cívica y política de los ciudadanos, la inviolabilidad del domicilio, el derecho de vecindad frente a los señores feudales, el derecho de elegir a los funcionarios de su comunidad y el de limitar su poder exigiéndoles la debida responsabilidad en sus actos.-

Al hablar de la autonomía política municipal mencionamos la facultad que tenían los municipios de darse leyes, pues bien, junto con ésta residía en los ayuntamientos la facultad jurisdiccional, así la justicia era impartida por magistrados que designaba el con-

cejo y nadie podía ser privado de la libertad sino previa sentencia de los jueces locales. Originalmente el alcalde o justicia conocía de la materia civil y criminal en primera instancia y sus decisiones podían apelarse ante el cabildo abierto o cerrado, posteriormente, con la creación de los corregidores o alcaldes mayores la justicia fué impartida por ellos.-

No fué sino hasta el siglo XIV cuando se inció la decadencia del municipio pues no podían ver los reyes sin recelo, la grandeza de las municipalidades y la fuerza de las confederaciones.- Tanto Fernando III como Alfonso el Sabio habían dictado en su época sendas órdenes para desbaratarlas y las condenaron a severas penas por su legítima oposición. En Navarra los reyes las suprimieron y en Castilla algunos monarcas las prohibieron y otros las autorizaron.-

La primera forma de intervención en los municipios fué la de convertir varios cargos y oficios en distinciones por méritos o por dinero que tomaron el nombre de "mercedes reales", que generalmente se otorgaban a nobles o a personas que se distinguían en el servicio del rey.-

En 1327 Alfonso XI suspendió a Sevilla la facultad de elegir alcaldes y jurados. Caballeros y nobles por igual solicitaban los cargos concejiles bajo el amparo de una merced real, empleando el soborno y la violencia en muchas ocasiones para imponerse en los Concejos: Establecían casa en diversas ciudades para fijar residencia aparente en cada una de ellas y después obtenían varios cargos en los que acumulaban sueldos onerosos y disfrutaban de ganancias ilícitas; por eso varios Municipios prohibieron que los nobles edificaran palacios y que pretendiesen una vecindad adquirida por tales métodos, esto a fin de defenderse contra sus desmanes y su codicia.-

Fué con Carlos V y Felipe II que sucumbió - por decirlo así, la autonomía del régimen municipal español.- "Nada de fueros a las ciudades sentencia el Rey -- solo el poder real debe existir"¹⁵, entonces no solo se siguió el funesto sistema de vender los cargos concejiles con el pretexto de sufragar hipotéticos gastos de la corona, sino que el título para gobernar se convirtió en un verdadero título de propiedad pues se otorgaron pues-

¹⁵ Vasconcelos Darío - Ob. Cit. pág. 59

tos vitalicios por lo que los beneficiados con ellos pagaban gruesas sumas que aumentaban el tesoro real. En vano los procuradores expusieron sus quejas en las Cortes, éstas prácticamente quedaron suprimidas al no convocarse les mas para su celebración sino en casos de verdadera - importancia nacional.

Las ciudades resisten, no se rinden sin pelea. El 23 de abril de 1521, los comuneros de Castilla - libran la batalla de Villalar en defensa de sus fueros - contra el absolutismo de Carlos V y esa batalla perdida por ellos, representa el ocaso de la autonomía municipal.¹⁶

Felipe V con el Decreto de Nueva Planta terminó definitivamente con los fueros municipales al organizar esta institución de modo uniforme, consolidando el centralismo de la corona, que ya se había acentuado con la designación de los gobernadores, corregidores, alcaldes mayores, etc., quienes a nombre y en representación de la autoridad nacional, salieron a tomar posesión de - sus cargos en las áreas locales, sustituyendo la democracia instituida desde la etapa de la reconquista.

Podríamos decir que el trabajo de estos reyes tuvo por objeto someter todos los elementos sociales a su autoridad y de este modo, cuando Carlos III llegó al poder, el municipio se encontraba sometido totalmente a la autoridad real, entonces éste solo por la conveniencia que le reportaba obtener el apoyo popular para los trascendentales asuntos de Estado en que se vió envuelto, permitió al " común " la designación de un " síndico " en los concejos municipales. Carlos IV, al contrario de su padre, prohibió en 1804 a los ayuntamientos que nombrasen comisarios para acercarse al rey sin exponer ántes al Concejo Real el objetivo de tales nombramientos con lo cual hasta este privilegio de la nobleza le fué arrancado a un municipio que ya carecía totalmente de representación y fuerza política.- Con ésto como dijimos antes, la monarquía se convirtió en absoluta. El absolutismo termina cuándo en septiembre de 1810 se reúnen en Cádiz las cortes de la monarquía, compuestas en su mayor parte de eclesiásticos, abogados y profesores universitarios con el propósito de dotar a España de una nueva Constitución, la que terminan el 19 de marzo de 1812. Con ello se declaraba la Soberanía Nacional teniendo como representante (y en ejercicio del poder supremo) al parlamento reunido en Cortes. Con ésto y en contra de -

las tradiciones nacionales se termina con el poder del rey. En este año - 1812 - se llevó a cabo una revolución en las instituciones españolas, revolución que también abarcó la organización municipal, quedando entonces el municipio subordinado al Estado. -

Fernando VII al volver del cautiverio declara nulos éstos actos del gobierno constitucional, sin embargo una vez restaurada la Constitución en 1820, cobra nuevamente fuerza la autoridad municipal dictándose en - 1823 la primera Ley en la que se establecieron con carácter definitivo las atribuciones y facultades de los municipios. -

Posteriormente y hasta la fecha, si bien el municipio español no ha adquirido su completa autonomía, tampoco ha ido en decadencia puesto que se le concede -- esa autonomía en materias de su competencia siendo compatible con el actual estado. -

CAPITULO II

EL MUNICIPIO EN MEXICO

- a) En la Colonia
- b) Durante el México Independiente
- c) En el Constituyente Revolucionario

a) EN LA COLONIA

Podemos decir que cuando Hernán Cortéz, pisa tierras mexicanas es cuando nace el municipio en -- México. Cortéz funda en el año de 1519 la primera institución municipal de América latina: La Villa Rica de la Veracruz, lo hace sin la autorización del que primeramente fuera Adelantado¹⁷ y posteriormente Gobernador de Cuba

17

Autorizada la fundación de una población, el Gobernador señalaba y ordenaba su categoría. Si era muy importante se hacía acreedora a honores y distinciones con el título de Muy Noble y Muy Leal, así como ostentar un emblema heráldico, además el gobernador -- mandaba convocar a las personas, que ahí quisieran -- establecerse y no tuvieran vecindad en otra; en caso de que no se presentaran se mandaba traer pobladores de España, y si no venían se hacía un asiento o contrato con determinada persona que se obligara a fundar la población con título de Adelantado, comprometiéndose a fundar en un plazo determinado tres ciudades, una provincial o diócesana y sus sufragáneas o dependientes de él, de su jurisdicción, de su autoridad. -

Don Diego Velázquez. Con esto, Cortés se encuentra con el problema de tener que legalizar su empresa, para solucionar ello, crea una nueva autoridad que represente al Ayuntamiento recién creado, esa autoridad le confiere el nombramiento de Capitán general y Justicia mayor y le otorga facultades para emprender la conquista del nuevo territorio.-

Para Cortés la autoridad suprema después del Papa lo era el Rey, por eso cuando funda la Villa Rica de la Veracruz, lo hace sin desconocer a la autoridad real cuyo refrendo después invoca, logrando de este modo no sólo la confirmación de esos nombramientos por parte de Carlos V, sino también que una vez efectuada la conquista, éste le otorgara el de gobernador. Cortés no concebía un sistema de gobierno sin ayuntamientos o concejos, se podría pensar que si en España el municipio fué una verdadera entidad política, lo fué también en México, sin embargo no es así, recordemos que en la batalla de Villalar en el año de 1521, los anhelos de participación del elemento popular en el gobierno quedaron muertos, liquidándose así, la libertad del municipio español, libertad que no llegó a México.-

" En España el municipio fué la base - de la reconquista. En América, el municipio constituyó el cimiento de la conquista. Aún más, la conquista de México resultó autorizada por el municipio, el de la Villa Rica de la Veracruz."¹⁸

Por la misma época en que decae el Municipio en España, nace en México. Dijimos que en ausencia del Rey, Cortés crea un ayuntamiento mismo que lo nombra Justicia Mayor. Como Justicia Mayor Cortés extendió su jurisdicción a todo el país dando ordenanzas para fundar poblaciones y para administrar justicia a españoles y naturales, todo lo hacía según las costumbres jurídicas de Castilla modificándolas solamente de acuerdo con las necesidades del lugar.-

Con el establecimiento del Ayuntamiento de Veracruz, Cortés legalizó su situación jurídica, pero eso no quiere decir que haya establecido una institución de carácter democrático. El Municipio, repetimos, no ha sido en México una entidad política, se creó durante la Colonia con el afán de colonizar el territorio - - (Es por eso que se expedían Ordenanzas para fundar - -

¹⁸ Fray Servando Teresa de Mier - Historia de la Revolución de la Nueva España - Pág. 246.

poblaciones). Con el ayuntamiento de Veracruz surgió un nuevo concepto del régimen municipal porque -- el cabildo mexicano, adquirió una fisonomía propia -- y trascendente, por la mezcla ideológica y de adaptación que se llevó a cabo para infiltrar en la conciencia indígena el sistema de gobierno español. -

Una vez conquistado el Valle de -- México se creó el ayuntamiento de Coayocacán y posteriormente, el de la Ciudad de México, después se procedió a la organización municipal de esta y en virtud de que a través del ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, Cortés había dictado las primeras ordenanzas municipales, estas se reprodujeron en -- 1524, sobre las siguientes bases:

I.- De la primera a la quinta Ordenanza se comprendían las disposiciones anteriores con algunas modificaciones que la conveniencia y la práctica demostró -- eran las más eficaces para mantener un ejército regular, dado el peligro que se presentaba de cualquier ataque indígena por sorpresa o de un intento de los mexicanos para recapturar el poder. -

II.- De la sexta a la octava se indicaba que los vecinos de todas las poblaciones debían sembrar, por ca--

da cien indios de repartimiento que tuvieran, mil sarrmientos de la mejor vid que se pudiera, cada año, hasta completar cinco mil sarrmientos, por cada cien indios y que si tenían otras plantas de Castilla, debían plantarlas y cultivarlas a su vez en los pueblos que se les hubiera designado.-

III.- La novena a la treceava Ordenanza disponían la forma en que los dueños de repartimientos debían defender entre los indígenas la religión católica. Se les ordenaba también que los envíasen a monasterios para ser educados y alimentados a costa del encomendero. En caso de no haber encomendero, debían proveer lo necesario, por medio de sacerdotes o de personas instruidas en la religión católica y si sus ingresos no les daban a cada uno lo suficiente para pagar un clérigo, debían reunirse varios vecinos con el objeto de costear sus gastos.-

IV.- La décima cuarta Ordenanza prohibió a los españoles exigir tributos en oro.-

V.- La décima quinta a la décima octava Ordenanza comprendían en primer término la obligación de todo colonizador de residir en el país por ocho años cuando menos, so pena de perder todo lo que hubieran ganad

do o adquirido en estas tierras. Se daba seguridad en el sentido de que el repartimiento podría heredarse. Se disponía también que los colonos que fueran casados en Es,aña mandaran por su mujer de inmediato, y los que no lo fueren debían contraer matrimonio en un año y medio a lo sumo, después de asentados en las nuevas tierras y finalmente deberían fabricar casa en el lugar de su vecindad o tenerla poblada en caso de radicar en una zona rural.-

VI.- La décima novena Ordenanza señalaba cuál era la justa compensación y premio a los conquistadores que no la hubieran recibido aún.-

Un año más tarde, en 1525 se dictaron nuevas disposiciones, devinieron de la necesidad de señalar las las condiciones en que había quedado la colonia, después de que Cortés, sin autorización real, había abandonado el gobierno para castigar a Cristóbal de Olid, que se había levantado con la tierra repitiendo con Cortés lo que éste había hecho con Velázquez. El conquistador había impuesto como condición a Alonso de Estrada que se asociara en el Gobierno con Gonzalo de Sandoval, disponiendo que materias competieran a cada uno; por su parte llevó consigo a Almirer Chirino y a Rodrigo de Albornoz,

pero apenas en Coatzacoalcos, ordenó que regresasen a la ciudad de México, debido a que fué informado de las tropelías y mal gobierno que estaban realizando Estrada y Sandoval. Sin embargo en nada mejoró la condición de la colonia, pues los nuevos gobernantes se dedicaron a cometer mayores excesos, que desquiciaron totalmente el principio de orden que ya se había establecido. No fué sino la presencia del Juez de Residencia, la que dejó en orden las cosas, poniéndose en vigor el Régimen Municipal que había dispuesto para la Nueva España el Consejo Mayor de Carlos V. -

En las Nuevas Ordenanzas se dispuso:

- I.- Que en cada Villa hubiera dos alcaldes con jurisdicción, uno para lo civil y otro para lo criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano. Los nombramientos debían hacerse el primero de Enero de cada año. -
- II.- Tenía que nombrarse un "fiel" para cuidar de los abastecimientos; marcar las pesas y medidas; mirar que se ajustaran a ellas las ventas; cuidar que no se vendieran las cosas sino al precio que tales "fieles" fijaran y tenían también la facultad de señalar los lugares donde podía tirarse la basura. -

- III.- Se prohibió a los rescatadores comprar las mercancías que llegaran a cada villa.-
- IV.- Se dispuso que el abasto de grano se rematara por medio de pregones, adjudicándolo a quien hubiera ofrecido proporcionar el grano más barato. Se prohibió sacrificar a los animales en lugares distintos a los primeros rastros que se establecieron, los cuales quedaron fuera de la población y de modo que no perjudicaran la salud de los vecinos.-
- V.- La hortaliza, el pan y el pescado, debían venderse precisamente en las plazas públicas y el pan debía tener el peso y el cocimiento señalado por el Concejo.-
- VI.- Los domingos y fiestas de guardar todos los vecinos debían acudir a misa.-
- VII.- Ningún vecino podía alejarse de su villa en las pascuas de Navidad, Resurrección o Espíritu Santo con el objeto de que los indios que se les hubiesen dado en repartimiento asistieran a los oficios religiosos.-
- VIII.- Solamente el Concejo tenía facultades para dar tareas de labor, distribuir ganado y solar para construir casas.-

IX.- Ningún sitio de ganado debía establecerse a distancia menor de media legua de cualquiera cemen^{ter}tera de españoles o de indios. Los dueños debían tener fierro para marcar a los animales, el cuál debía registrarse ante el escribano de la Villa.-

X.- Los Alcaldes y Regidores no podían celebrar cabildo sin estar presente el Gobernador o su Lugarteniente, facultándose al Alguacil Mayor para concurrir al cabildo con voz y voto.-

" A semejanza del Ayuntamiento de Veracruz, se fueron nombrando sucesivamente diversos ayuntamientos que poblaban los españoles; el de Seguro de la Frontera, en Tepeaca; el de Medellín cuando llegó Cristóbal de Tapia; el de la Villa del Espíritu Santo, que fundó en Coatzacoalcos Gonzalo de Sandoval; el que fundó Alvarado en la Provincia de Oaxaca; el de Colima en las Costas del Pacífico" 19

Hemos dejado acentuado (nota número 17) que al fundar una población se nombraba un gobernador, mismo que señalaba la categoría que debía te-

19 Fray Servando Teresa de Mier - Op. Cit. Pág. 264.

ner la población.-

La ciudad llamada Metropolitana -- debía tener un Juez con título, un Alcalde Mayor, un Corregidor o Alcalde Ordinario, tres Oficiales de la Real Hacienda, doce Regidores, dos Fieles Ejecutores dos Jurados de cada Parroquia, un Procurador General, un Escribano del Concejo, dos Escribanos Públicos, - uno de Minas y Registros, un Pregonero Mayor y dos Porteros.-

En las Villas o lugares chicos debía haber: un Alcalde Ordinario, cuatro Regidores, - un Alguacil, un Escribano del Concejo, un Escribano Público y un Mayordomo.-

Los alcaldes mayores gozaban de -- atribuciones sobre casi todas las ramas de la administración municipal y tenían la función protectora de los naturales del país, aparte de que debían ser instrumento por medio del cual se ejecutaban las leyes de indias. Sin embargo, estos alcaldes más que hacer bien al indio, le trajeron grandes males, pues se convirtieron en los peores enemigos no sólo de la gran masa indígena sino de los mismos españoles naci

dos en estas tierras. Durante la reforma introducida en 1786 los alcaldes mayores fueron substituidos por Intendentes o corregidores, según la importancia de las ciudades y se les dieron como atribuciones específicas la de ser verdaderos representantes del rey, -- del virrey o de la audiencia, en la vida comunal. -

Los alcaldes ordinarios inicialmente fueron de extracción popular, y actuaban junto con los alcaldes mayores, de acuerdo con la Institución Municipal Española más antigua; eran nombrados por el Rey, por el Virrey o por la audiencia y para su elección debían llenarse algunos requisitos, como por -- ejemplo, el saber leer y escribir. Sus funciones consistían en prestar el auxilio real para la ejecución de las disposiciones de los jueces eclesiásticos, en los lugares en donde no radicaba la audiencia; podían conocer de los casos que competían al Tribunal de la Santa Fe, por falta de alcaldes de la Hermandad correspondiente; duraban en su encargo tres años y no podían ser reelegidos sino hasta que hubieran transcurrido dos años más. -

Los regidores eran los encargados de administrar los servicios de la ciudad, o sea la poli-

cia, los abastos, la salud pública, el establecimiento de médicos y boticarios, tenían a su vez como cargos políticos el defender las prerrogativas comunales y rechazar cualquier invasión de los gobernadores en lo que era de su exclusiva incumbencia. El oficio de regidor constituía en la ciudad o en el pueblo, la -- más alta investidura que podía alcanzarse dadas las -- facultades legislativas y ejecutivas de que gozaban. --

Los Alguaciles Mayores y Menores -- formaban parte del grupo de oficios que se vendían y podían ser puestos renunciables; sus atribuciones se reducían a la policía o a las prisiones, es decir -- eran quienes se encargaban de la detención de los delincuentes, debían cuidar que se cumplieran las ordenanzas respecto a la seguridad pública y tenían además la custodia de los reos confesos o presuntos. -- Junto a ellos el Alférez Real tenía funciones de fiscal del reino y podía entrar al cabildo y sustentar -- voto particular ante los regidores en asuntos de su -- competencia. El Fiel ejecutor era por así decirlo un diputado de la ciudad que cuidaba de los asuntos relacionados con el comercio; podía examinar las mercancías que se vendían, estaba facultado para inspeccionar las pesas y medidas que usaban los comerciantes y

debía procurar que todos los artículos fueran vendidos en las mejores condiciones.-

El Procurador era un defensor de los derechos de los ciudadanos, con el tiempo se convirtió en síndico; no era considerado como miembro del cabildo, sino propiamente como un empleado con atribuciones delimitadas en los reglamentos respectivos. Finalmente el escribano fue un oficio de gran importancia histórica, ya que gracias a estos empleados los ayuntamientos pudieron formar los archivos municipales, que resultaron de gran utilidad en la época para la solución de problemas de interés público o privado; pero que con el tiempo han alcanzado un valor inestimable, porque gracias a los documentos que formularon han podido conocerse no sólo las disposiciones municipales de mayor interés, sino inclusive los problemas domésticos y las cuestiones de interés privado en que se requería la intervención de la autoridad pública.-

Las Ordenanzas tuvieron también un sentido netamente agrario en relación con los ayuntamientos, pues todo poblador que aceptara tierras, se obligaba con una fianza a labrar la tierra, sembrarla y poblarla de ganado, a los que se ausentaban se orde-

naba proceder en su contra para aprehenderlos y reinstalarlos nuevamente en sus lugares de origen.-

Una vez trazado el lugar, en caso de que sus habitantes fueran menos de cien, se le otorgaba el título de Villa, pero si sus habitantes eran más de cien, se le denominaba Ciudad y acto seguido eran nombradas las autoridades. El día primero del año se llevaba a efecto la renovación de Regidores y los recién electos, debían de elegir los Alcaldes Ordinarios y entrar en funciones debiendo obtener confirmación de su nombramiento del Virrey, en un plazo de treinta - - días.-

Existió en las ciudades y villas importantes una junta municipal a cuyo cargo corría la administración de los recursos, que presidían un alcalde ordinario y dos regidores, junto con el procurador o síndico. El Gobernador de acuerdo con la ordenanza de Intendentes formulaba el reglamento de los recursos y gastos para cada pueblo, no sin antes haberlos aprobado la Junta Superior de Hacienda.-

Dos instituciones municipales que -- tuvieron el carácter de órganos de beneficio social, -

lo fueron los pósitos y las alhóndigas; las primeras eran una especie de sociedad constituidas para obtener un fondo que sirviera para la compra de maíz, frijol, arroz, -- etc., con el objeto de auxiliar a los vecinos en los casos de pérdidas de cosechas o de calamidades naturales. - Las segundas fueron una especie de almacenes de depósito o " Bolsas de Cereales ", como se les conoció casi al final de la colonia, en las que se guardaba el grano para las épocas difíciles o de escasa producción, el cual se vendía a precios normales para evitar las especulaciones. Ambas instituciones eran manejadas por los ayuntamientos y fueron un excelente regulador de los precios cuando los alcaldes encargados de ellas las manejaban con absoluta honorabilidad. -

Los ayuntamientos funcionaron, salvo algunas excepciones bajo el régimen de cabildo cerrado o -- sea, sin audiencia pública en sus sesiones; en ellos sólo participaban sus miembros y, en algunos casos los oficiales reales. -

Tuvo la institución municipal, durante los dos primeros siglos de dominación Española, un gran desarrollo, pero, como ocurrió en todos los órdenes de la vida social de las colonias, al cambio de régimen político se sucedieron una serie de modificaciones de otros - -

órdenes que transformaron la posición de cierta autonomía que se había concedido a los cabildos, para introducir reformas más adecuadas al nuevo régimen, que resultó absolutista en casi todos los aspectos en que venían desarrollándose las distintas comunidades tanto urbanas como rurales. De este modo, al faltarle sucesor a Carlos II surgió la disputa entre Francia e Inglaterra por la preeminencia política en España resolviéndose a favor de la primera Nación debido al apoyo que Luis XIV otorgó a su nieto Felipe de Anjou, entonces la Casa de Borbón cambió radicalmente todos los sistemas establecidos y de entre las modificaciones de mayor trascendencia estuvo la pérdida de la autonomía municipal. Fué entonces cuando tuvieron mayor auge los cabildos abiertos, o sea que se convocaba a todos los vecinos del lugar, se les pedía su concurrencia para tratar los diversos asuntos, sólo que ésto se hacía en circunstancias graves para la existencia de la comunidad. Como institución municipal el cabildo abierto fué de hecho una asamblea deliberante, que reformaba las ordenanzas municipales a su arbitrio, que decidía los trabajos semanarios de la comunidad, que resolvía todas las cuestiones relativas a multas e infracciones y que muy a pesar de escuchar las peticiones de los vecinos, en realidad no se ajustaba a ninguna disposición para dictar sus resoluciones, se desconocieron las Leyes de Indias, desapareciendo lógicamente los derechos y los bene-

ficios que a favor de los naturales en ellos se consig-
naban, inclusive el de nombrar sus propios alcaldes y -
regidores en sus " Puebas de Indios " (llamados así --
por ser lugares habitados únicamente por ellos).-

Fué mayor la decadencia de los ayunta-
mientos en el siglo XVIII ya que lejos de ser cuerpos -
destinados al mejor gobierno de las ciudades o pobla- -
ciones y de armonía entre los ciudadanos, o de protec-
ción de los intereses comunales, se convirtieron en or-
ganos de explotación cada vez mas odiados. Para esta -
época la casi totalidad de los puestos municipales se -
vendían, muchas veces en la propia España, y había per-
sona que pagara hasta diez mil pesos por un cargo de --
Alcalde Mayor o por otro de igual importancia, lo que -
trajo como consecuencia el desorden municipal, la podre-
dumbre administrativa y la degeneración de la función -
representativa.-

b) DURANTE EL MEXICO INDEPENDIENTE

Muy a pesar de lo que acabamos de decir no desapareció la organización municipal en nuestro País, regida ésta por las Ordenanzas de Cortés, las Ordenanzas de descubrimiento, población y pacificación de las Indias, las Ordenanzas de Intendentes y las Leyes de recopilación de Indias, perduró hasta la época de Independencia. Ahora bien, en ocasión de los acontecimientos de España con motivo de la -- Revolución del 2 de mayo de 1808 y posteriormente el pacto de Bayona, por medio del cual los monarcas hispanos quedaron sometidos al poder de Napoleón, el -- Lic. Francisco Primo Verdad y Ramos, Síndico del -- Ayuntamiento de la Ciudad de México, en un discurso histórico de gran resonancia política manifestó que " La Soberanía reside en la Nación y se encuentra en todo el reino y en las clases que lo forman, pero -- con más particularidad en los tribunales superiores que lo gobiernan y en los cuerpos que elevan la voz pública, los cuales la conservan intacta y sostendrán con energía ".

Es a partir de éstas palabras cuando, " Las Ideas de Independencia se asociaron a los de --

la libertad de fueros 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 de 1812 y las elecciones que conforme a ella se verificaron en la Nueva España, elevada momentáneamente del rango de colonia al de provincia, determinaron en los ayuntamientos desusados y efímeros, movimientos de vida política "²⁰

Con esta transcripción queremos decir que es en ese año, 1812, cuando renace la vida política en los municipios. Recordemos que en el capítulo relativo a España dijimos que la autonomía que tenían había sucumbido con Carlos IV en el poder y que con el nacimiento de la Constitución de Cádiz (1812) se había llevado a cabo una revolución o cambio en las instituciones españolas por medio de la cual se desconocía al Rey como poder supremo, aceptándose como tal al Parlamento reunido en Cortes y que con este acontecimiento había vuelto a --

20

México y su Evolución Social, dirigida por Don Justo Sierra, parte escrita por el Lic. Pablo Macedo Tomo I, Vol. 2, Pág. 674 .

renacer en parte la autonomía municipal española, en virtud de que a pesar de haber quedado entonces el municipio subordinado al estado se le habían concedido algunas prerrogativas, y como es bien sabido que los sucesos de España de ése entonces repercutían en México, lo mismo aconteció aquí.

El Artículo 211 de la Constitución de Apatzingán del 24 de octubre de 1814 (basada en los "Sentimientos de la Nación" del Cura Morelos), dispuso lo siguiente: "Menos que la Soberanía de la Nación, forma el cuerpo de las Leyes -- que han de subsistir a las antiguas; permanecerán éstas en todo su vigor a excepción de las que el presunto y otros decretos anteriores se hayan derogado y los que en adelante se deroguen. En los pueblos, villas y ciudades continuarán los gobernadores, los ayuntamientos y los demás empleados menores en funciones mientras no se adopte otro sistema político, a reserva de las variaciones -- que oportunamente introduzca el Congreso, consultiando el mayor bien y felicidad de los ciudadanos" lo que implica que el régimen municipal guardaba

las mismas características que el que prevaleció - en la Colonia.

En las luchas posteriores del México turbulento de aquellos años, poco cuenta el municipio; como "Instituciones democráticas parecería que los municipios debieran haber merecido - atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figuraría en los programas del partido liberal, pero no fué así, las constituciones -- federales olvidaron la existencia de los municipios y fueron las constituciones centralistas y -- los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida"²¹.

Así encontramos que la Constitución Centralista de 1836 los organiza minuciosamente -- por lo que podemos afirmar que la consagración -- constitucional del municipio aparece en las llamadas "Siete Leyes", promulgadas el 29 de diciembre de ése año y que es la Sexta de ésas siete Leyes -- Constitucionales, la que dió categoría jurídica a los ayuntamientos, pues dispuso que los mismos - -

21 Tena Ramirez Felipe - ob. cit. Págs. 150 y 151.

fueran electos popularmente y que se establecieran - en todas las Capitales de los departamentos, así como en aquellos lugares que ya las tenían en 1808, en los puestos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en todos aquellos de más de ocho mil. El minimo de alcaldes, regidores y síndicos se dejó a las Juntas Departamentales y a los Gobernadores, aclarándose que los primeros no podían exceder de dos, los segundos de doce y los terceros de seis personas. En su Artículo 25 señaló los siguientes objetivos para los ayuntamientos:

Cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no fueran de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza pagadas de fondos comunes; de la construcción, reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios arbitrios; promover la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los Alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario.

En cambio el Acta Constitutiva, la Constitución de 1824 y el Acta de Reformas de 1846 no dedicaban ni un solo artículo a los ayuntamientos.

fueran electos popularmente y que se establecieran - en todas las Capitales de los departamentos, así como en aquellos lugares que ya las tenían en 1808, en los puestos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en todos aquellos de más de ocho mil. El mínimo de alcaldes, regidores y síndicos se dejó a las Juntas Departamentales y a los Gobernadores, aclarándose que los primeros no podían exceder de dos, los segundos de doce y los terceros de seis personas. En su Artículo 25 señaló los siguientes objetivos para los ayuntamientos:

Cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no fueran de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza pagadas de fondos comunes; de la construcción, reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios arbitrios; promover la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los Alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario.

En cambio el Acta Constitutiva, la Constitución de 1824 y el Acta de Reformas de 1846 no dedicaban ni un solo artículo a los ayuntamientos.

Las bases orgánicas de 1843 señalan como facultades de las Asambleas Departamentales establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la Policía Municipal, así como aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

Estas bases orgánicas al igual que el Estatuto Orgánica Provisional de la República de 1856, expedido por Ignacio Comonfort acentuaron mas la dependencia de los ayuntamientos respecto del gobierno colocándolos directamente bajo la autoridad de los gobernadores, esto, en virtud de que eran éstos últimos quienes se encargaban de nombrar a los funcionarios municipales, de expedir las ordenanzas locales y de manejar su asiento.

La Constitución de 1857 los menciona en 3 ocasiones a).- en el artículo 31 fracción II, establece la obligación del mexicano de contribuir a los gastos municipales, b).- en el artículo 36 fracción I considera obligación del ciudadano inscribirse en el padrón de su municipalidad y c).- en el artículo 72 fracción VI aludía a la elección popular de las autoridades municipales del distrito

y territorios federales.

En el seno del constituyente se elevaron varias voces para resolver la cuestión municipal, pero por desgracia todas las discusiones se centralizaron en los municipios en que debía quedar dividido el distrito federal, por considerarse inicialmente que era a los estados a quienes competía la facultad de organizar su régimen interno como mejor conviniera a sus intereses, por lo cual se pensó dejarles alguna libertad con ese objeto.

Sin embargo, durante el Porfiriato las Jefaturas Políticas tuvieron de hecho mayor autoridad que los ayuntamientos, a los cuáles se les dejó funcionar pero controlados totalmente por los gobernadores de los Estados, por lo que de hecho y a partir del Porfiriato, tales ayuntamientos sólo tuvieron el papel de agentes municipales.

c) EN EL CONSTITUYENTE REVOLUCIONARIO

Para acentuar el centralismo y someter aún más a los municipios, el gobierno del General - - Díaz agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores, que recibieron los nombres de - - partido, distrito, prefectura o cantón. Los prefectos, (instituidos por la Constitución Centralista de 1836 en el artículo 17 de la Ley IV) eran los agentes del gobierno central cerca de la población de los distritos; no obedecían otras órdenes que las del Gobernador, eran instrumentos de represión, representantes de la mano dura del dictador y por supuesto, cualquier asomo de libertad municipal brillaba por su - - ausencia. Con la concentración del poder político se nulificó al municipio, siendo ello elemento importante en el odio del pueblo, en la acumulación de un clima explosivo que habría de desencadenar la tormenta - - de 1910.

El gran Jurisconsulto Don Emilio Raba-
sa describe así la situación: " Por debajo del gobernador están los jefes políticos, que como simples - - agentes suyos no hacen sino cumplir sus órdenes y servir para que la autoridad que representa tenga medios

inmediatos de acción y centralización".

El ayuntamiento era un cero a la izquierda, el jefe político un siervo del gobernador y el gobernador un lacayo de Porfirio Díaz. Era deprimente hasta el máximo el espectáculo. Suprimida la posibilidad de toda opinión en contra, con una prensa sucia y vendida al gobierno, el país convertido en una tumba, hubo de buscar una válvula de escape para liberarse de la opresión.

En 1899 se funda en San Luis Potosí "El Círculo Liberal Ponciano Arriaga", mismo que es disuelto mediante la represión de 1901. Sin embargo vuelve a surgir en la Ciudad de México en el año de 1903, con el nombre de "Círculo Liberal" y en torno a las ideas de libertad de municipio, de lucha contra las prefecturas políticas que combaten las siguientes publicaciones de oposición: "El Hijo de Ahuizote", dirigido por Juan Sarabia; "Excelsior", por Santiago de la Hoz; "Regeneración", por Ricardo Flores Magón, y "El diario del hogar", por Filomeno Mata. Esas publicaciones valientes, atrevidas, ajenas al lucro, fueron verdaderamente tribunas al servicio del pueblo, y cobijaron en sus páginas el

Ideario de la revolución.

La revolución enalteció los postulados que consagraban la supresión definitiva de las jefaturas políticas y el entronizamiento de la libertad municipal, requisitos indispensables para alcanzar un auténtico régimen de soberanía popular. Madero en su libro "La Sucesión Presidencial" propuso la creación de un "Partido Liberal Democrático", además no olvidó al municipio y partiendo de los males políticos que observaba, señaló en primer lugar la necesidad de renovación de los poderes municipales, para que con esta base pudiera llevarse a cabo la de toda la administración pública.

Ahora bien, como variante del pensamiento de Madero se organizó el "Partido Democrático" integrado, por profesionistas e intelectuales de reconocido prestigio y amigos cercanos del régimen Porfirista, en su manifiesto, este partido incluía como objetivo importante la libertad de los municipios y la supresión de los Jefes Políticos.

Una vez que fueron designados candidatos a la Presidencia y Vice-Presidencia de la República, Francisco I. Madero y Francisco Vázquez --

Gómez por parte de la Asamblea Nacional Antirreeleccionista congregada en la Ciudad de México con representantes de todo el país, se dió a conocer el programa de sus candidatos, dentro del que figuraba el punto tercero que decía: " Ensanche y Libertad del poder municipal y la abolición de las prefecturas políticas ". Se recogen en éste programa las ideas de los precursores del Partido Liberal, de los Flores Magón y aún de los miembros del Partido Democrático que creyeron en la promesa de Porfirio Díaz de renovar el sistema político de México.

En corrientes políticas de ése entonces, tales como las ideas de los precursores de la Revolución (presentadas orgánicamente en el manifiesto del Partido Liberal de 1906); En "La Sucesión Presidencial"; en el "Manifiesto del Partido Democrático" (desprendimiento del Porfirismo que surge a la lucha política confiando en las seguridades que el General Díaz había ofrecido) y en la "Asamblea Nacional Antirreeleccionista" encontramos la necesidad de enaltecer al municipio y facilitar su libre acción como base democrática de la Nación.

El Plan de San Luis, llamamiento a la

lucha armada que hiciera Francisco I. Madero el 5 -- de octubre de 1910, menciona como elemento fundamental de la tiranía que los mexicanos no estamos acostumbrados a sufrir, desde que conquistamos nuestra independencia, el hecho de que la libertad de los -- ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo exigen escritos en nuestra Carta Magna.

Ya iniciada la lucha del pueblo de -- México por su libertad y el grito de "[Abajo la Dictadura]", "Voto Libre" y "No Reelección", el Plan -- Político-Social proclamado por el grupo Zapatista de los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal, el 18 de marzo de 1911, incluye en su sexto punto la "reorganización de las municipalidades suprimidas".

Al triunfo de la revolución no podían olvidarse los propósitos que en este aspecto habían preconizado todos los autores de los planes revolucionarios, considerándose que la única forma de progreso económico en el país y la mejor forma de resolver por medios más significativos los problemas sociales y políticos, era otorgando a los ayuntamientos la importancia que habían perdido y restituyen--

doles las funciones que se les habían suprimido.

El 31 de octubre de 1914 Don Venustiano Carranza -- dirige ante la Comisión de Generales que se reúne en la Cámara de Diputados, un mensaje que contiene varias reformas, tanto sociales como políticas, menciona entre éstas "el aseguramiento de la libertad municipal como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas", señala además la necesidad de dar atribuciones concretas a los municipios; para que por causa de utilidad pública expropien de las negociaciones establecidas en lugares que tengan más de 500 habitantes, la cantidad necesaria de terreno para pagar las edificaciones de escuelas, mercados y casas de justicia".

También hace mención al problema agrario diciendo que la solución a éste debe efectuarse por medio del reparto de terrenos nacionales, de terrenos que el gobierno compre a los grandes propietarios y de terrenos que se expropien por utilidad pública, señala también los fundamentos de los derechos de los trabajadores para que de ese modo se pueda lograr un mejoramiento general de la clase obrera.

Sin lugar a dudas, el municipio, la reforma agraria y el derecho de los trabajadores, fueron los tres grandes temas legislativos que habría de discutir ampliamente el Constituyente Revolucionario.

Con el objeto de comenzar a impulsar las reformas sociales y políticas desde un gobierno Pre-Constitucional, Carranza reforma en la Ciudad de Veracruz el Plan de Guadalupe. Al hacerlo manifiesta que "El establecimiento de la libertad municipal debe realizarse como institución constitucional" y que "al triunfo de la revolución deberán efectuarse las elecciones del ayuntamiento en la mayoría de los estados de la república", como base para que el primer jefe pueda convocar a elecciones para integrar el Congreso de la Unión, ante el cual a su vez, el propio Primer Jefe presentaría todos los proyectos de Reforma. Con esto, la libertad municipal es elevada a categoría constitucional (12 de diciembre de 1914).

Con relación a la creación y estructuración del sistema municipal nacional, Carranza formuló los siguientes proyectos de Ley:

- a).- Ley Orgánica del Artículo 109 de la Constitución General de la República, relativa al Municipio Libre.- a través de ésta obliga a los estados a establecer el municipio libre "como base de su división territorial y de su organización política" y establece que el municipio -- "será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado".
- b).- Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.
- c).- Ley que faculta a los ayuntamientos para la -- expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios.
- d).- Ley sobre la organización municipal en el Distrito Federal, territorios de Tepic y Baja California.
- e).- Ley sobre los procedimientos para la expro-- piación de bienes de parte de los ayuntamien-- tos de la república, para la instalación de es-- cuelas, cementerios, mercados, etc.

El 20 de enero de 1917 fué leído en --
la Asamblea Constituyente de Queretaro, el Título --

Cuarto del Proyecto de Constitución, denominado -- " de los Estados de la federación ", que comienza con el artículo 115. El primer párrafo, idéntico al hoy vigente, se refirió a la forma de gobierno de los estados y a la obligación de organizarse municipalmente. Este artículo decía: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano representativo popular, teniendo como base en 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 éste 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 porción y término que señale la legislación 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 hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en

los términos que establezca la ley. III.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni ducrar en su cargo más de cuatro años. Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83. "El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios. En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente. Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento".

Durante el debate del artículo 115 el cual se inició en la sesión del 24 de enero de 1917, la fracción II del mismo fué la que se discutió con mayor énfasis, ya que en ésta se basaba el verdadero espíritu de libertad que el municipio tendría en lo futuro.

Durante éste debate, en sesión del 29 de enero de ése mismo año, fué propuesto por los Diputados Paulino Machorro Narváez y Antonio Méndez, - un nuevo texto cuya parte dispositiva decía:

" II.- Los municipios tendrán el --- libre manejo de su hacienda y ésta se formará de lo siguiente:

1o.- Ingresos causados con motivo de servicios públicos que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.

2o.- Una suma que el estado integrará al municipio y que no será inferior al diez por ciento del total de lo que el estado recaude para -- sí, por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.

3o.- Los ingresos que el Estado asigne al municipio para que cubra todos los gastos de -- aquellos servicios que, por la nueva organización -- municipal, pase a ser el resorte del ayuntamiento y no sean los establecidos en la base I de éste inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes para cubrir con -- venientemente todos los gastos de dichos servicios.

Si con motivo de los derechos que -
concede a los municipios este artículo, surgiere -
algún conflicto entre un municipio y el Poder Ele-
cutivo del Estado conocerá de dicho conflicto la -
Legislatura respectiva, que oirá al ayuntamiento -
en cuestión, pudiendo éste enviar hasta dos repre-
sentantes para que concurren a las sesiones de la
legislatura en que el asunto se trate, teniendo -
voz Informativa y no voto.

Si el conflicto fuere entre la Le-
gislativa y el municipio, de él conocerá el Tribu-
nal Superior del Estado, en la forma que establece
el párrafo anterior.

En todo caso, los procedimientos se-
rán rápidos, a fin de que sea resuelto a la mayor
brevedad.

Finalmente, después de una larga y
complicada discusión sobre éste artículo, con la -
Intervención de los Diputados Heriberto Jara, Mar-
tínez Escobar, José Alvarez, Rodríguez González, -
Reynoso, Andrade, Cepeda Medrano, Hilario Medina, -
Lizardí, Calderón y Avilés, el Constituyente de --

1917 consagró la libertad municipal, le dió autonomía política y administrativa a los municipios mediante la reforma de la fracción segunda del artículo 115, evitó el nombramiento de inspectores por parte del Estado que vigilaran la contabilidad de cada municipio y suprimió el párrafo relativo a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolviera entre los conflictos que surgieran en materia hacendaria, entre el municipio y los poderes del Estado.

El artículo 115 ya reformado quedó en éstos términos:

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, no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado:

II.- Los municipios administrarán II.-

brememente su hacienda, la cuál se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Es-tados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades;

III.- Los municipios serán Investi--dos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza --pública en los municipios donde residieren habitualo transitoriamente. Los Gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos, ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, - substitutos o Interinos, las prohibiciones del ar--tículo 83.

El número de representantes en las - Legislaturas de los Estados, será proporcional al - de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el - número de representantes de una legislatura local - no podrá ser menos de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cincó años inmediatamente anterior al día de la elección.

De este modo, quedaba en manos de la legislatura de los estados la creación de la Hacienda Municipal y las atribuciones del municipio quedaron incluidas en el término genérico de " sus necesidades ".

En los años subsecuentes el artículo 115 ha sufrido varias reformas, dos de ellas de fechas 29 de abril de 1933 y 12 de febrero de 1947, se refieren al municipio, la primera dió una nueva organización política y administrativa al municipio libre, señalando que los Presidentes Municipales, regidores y síndicos, serían electos popularmente y no podrían ser reelectos para el período inmediato y la segunda permitió la participación de las mujeres en las elecciones municipales en igualdad de condiciones con los varones, así como el derecho a votar y ser votadas. Finalmente podemos decir que el texto actual del mencionado artículo 115 comprende ya todas estas reformas encon-

trándose del siguiente modo: Artículo 115.- Los -
Estados adoptarán, para su régimen interior, la -
forma de gobierno republicano, representativo, po-
pular, teniendo como base de su división territo-
rial y de su organización política y administrati-
va, el municipio libre conforme a las bases si-
guientes:

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

Los Presidentes Municipales, regi-
dores y síndicos de los Ayuntamientos, electos po-
pularmente por elección directa, no podrán ser --
reelectos para el período inmediato. Las perso--
nas 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 fun-
cionarios antes mencionados, cuando tengan el ---
carácter de propietarios, no podrán ser electos -
para el período inmediato con el carácter de su-
plentes, pero los que tengan el carácter de su---
plentes sí podrán ser electos para el período - -

Inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio:

II. Los municipios administrarán l bremente su hacienda, la cual se formará de las -- contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y

III. Los municipios serán Investi-- dos de personalidad jurídica para todos los efec-- tos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habi-- tual o transitoriamente.

Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes -- electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados - - cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o - extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el ca

rácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del Despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El Gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.

b) El Gobernador interino, el provisional o el ciudadano que bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento o nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes;

de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

CAPITULO III

SITUACION JURIDICA

- a) El Artículo 123 Constitucional y sus Antecedentes.
- b) Los Trabajadores de la Federación originalmente --
Marginados por el Artículo 123 Constitucional.
- c) Ordenamientos Estatales que protegen a los Trabajadores Municipales.

a) EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y SUS ANTECEDENTES

Hemos tratado ya el tema del municipio en cuanto población, en cuanto asociación de vecinos, en cuanto conjunto de habitantes de una misma circunscripción territorial regida por un Ayuntamiento, hemos visto su desarrollo a través de la historia, veremos ahora el problema en que se encuentran los empleados de éstas Instituciones municipales y los empleados de las Entidades federativas como consecuencia de no regularse en nuestra Carta Magna los derechos de ésta clase de trabajadores.

Como antecedentes de nuestro derecho del trabajo, plasmado en el Artículo 123 Constitucional, podemos decir que cuando se reunió el Congreso Constituyente de 1857, se mandó un proyecto por la comisión redactora, con la finalidad de que se creara un artículo proteccionista de los trabajadores, pero este proyecto no fué aprobado por el Congreso, se refería únicamente a la protección de los trabajadores en cuanto a su salud, su integridad física, y su vida, es decir, se refería únicamente a previsión social y no a prestaciones directas del trabajador y su familia.

Posteriormente, el Código Civil Mexicano de 1870 considera la relación de trabajo como un mandato, colocando al trabajador y al patrón en el mismo plano, --

consagra además la libertad de asociación, solo que esta quedó en una mera hipótesis, ya que el Código Penal consideraba un delito reunirse para reclamar, por medio de la huelga, el aumento de salario o bien el mejoramiento de las condiciones de trabajo, arma que utilizó el General Porfirio Díaz para aplacar y disolver las huelgas -- que se plantearon en su tiempo. Además de esto, cae en un grave error pues deja la Justicia Laboral a los Tribunales Civiles, que además de ser lentos, son costosos -- los procedimientos, y se hacen prácticamente inaccesibles para el trabajador.

El 29 de Noviembre de 1891 se dicta en el Estado de Chihuahua un decreto que establece como -- obligación de los dueños de haciendas, crear escuelas rurales en éstas, con el objeto de que se educaran los hijos de los sirvientes. Este decreto fué expedido por la XVIII Legislatura Local durante el gobierno del Coronel Lauro Carrillo y constituye un antecedente de la fracción XII del apartado A del artículo 123 Constitucional vigente.

En 1899 se establece en el Estado de -- México por el Gobernador José Vicente Villada, la Ley sobre riesgos que lo hace responsable al patrón por los --

accidentes de trabajo, fija una indemnización muy reducida, además establece una presunción a favor del trabajador, en el sentido de que todos los accidentes ocurridos dentro del desempeño de su trabajo, se entendían imputables al patrón en tanto no se probara lo contrario.

Después Bernardo Reyes expide una Ley sobre accidentes de trabajo en el Estado de Nuevo León, es la más completa ya que fué adoptada por todos los Estados de la República hasta antes de la Ley Federal del trabajo de 1931.

Fuera de las Leyes de Villada y Bernardo Reyes no encontramos ningún otro ordenamiento en la época del Porfiriato, pues se aplicaron las normas del Código Civil, con los inconvenientes ya señalados.

El 15 de Septiembre de 1914, se dictó un decreto por el Gobernador y Comandante Militar del Estado de San Luis Potosí, General Eulalio Gutiérrez. Estableció el salario mínimo; abolió las tiendas de raya; previno el establecimiento de plazas de comercio en las haciendas; la abolición de las deudas de trabajo y la prescripción de las nuevas al cumplir un año; prohibió el embargo de salarios; estableció reglas sobre aparce-

rfa y creó un Departamento de Trabajo para conocer de todos los conflictos relacionados con el mismo decreto.

Posteriormente la Ley de Obreros de 30 de octubre de 1914, expedida por el Gobernador y Comandante Militar del Estado de Chiapas, General Jesús - - Agustín Castro, declaró abolida la servidumbre y las - - deudas de trabajo, estableció el salario mínimo y la - - jornada de trabajo de ocho horas en las minas y de - - diez en las demás negociaciones; suprimió las tiendas de raya; impuso la obligación de dar atención médica a los trabajadores enfermos y el cincuenta por ciento de sus salarios e indemnizaciones en casos de accidente; pago semanal del salario, en efectivo, prohibición de hacerles anticipos por más del salario de una semana y obligación de darles buen trato y de establecer escuelas por su cuenta en las haciendas. Por último estableció el nombramiento de comisionado para vigilar el exacto cumplimiento de la Ley.

En 1914, Cándido Aguilar promulga la - primera Ley del Trabajo, estableciéndose por primera - vez la jornada máxima de diez horas y salario mínimo - de un peso, además deja sin efecto las deudas que - - tnan los trabajadores con sus patrones, separa la Jus-

ticia obrera de la civil conociendo de los conflictos - de trabajo las Juntas de Administración Civil, esta Ley estuvo vigente hasta 1917.

El 9 de abril de 1915 se expide en Celaya, Gto. un decreto por el Jefe del Ejército de Operaciones General Alvaro Obregón, estableciendo el salario mínimo de setenta y cinco centavos en los Estados de -- Guanajuato, Querétaro, Hidalgo y Michoacán, extendido a las demás entidades federativas que fuera dominando. - Esta disposición fué ratificada por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista por decreto expedido en el Puerto de Veracruz el 26 del mismo mes y año.

La primera en establecer antecedentes - de los tribunales de trabajo fué la legislación de Yucatán, se construyó ésta sobre la base de un tribunal de trabajo con funciones propias, integrándose en un principio por representantes de obreros y patronos exclusivamente, el gobierno no tenía ninguna representación en ellas, ya que se había creado un cuarto poder, el Poder Social, la intervención del gobierno sólo se daba cuando no había acuerdo entre los representantes. Además - esta legislación establece el arbitraje obligatorio, como forma de dar fin a los conflictos. Uno de los adelantos que establece ésta Ley, es la sindicalización --

obligatoria para los trabajadores, lo que viene a constituir un progreso si se toma en cuenta la época y las condiciones que imperaban en nuestro país.

Indudablemente la ley de Yucatán ha sido la más completa de la época, en cuanto a su redacción, como en el contenido mismo, ya que establece lo que hasta el momento no se ha logrado, el salario mínimo vital, consistiendo éste en la cantidad suficiente para cubrir el trabajador sus necesidades y no una cantidad fija como en la actualidad.

Una vez que hubo triunfado la revolución, Don Venustiano Carranza tuvo el firme propósito de establecer las garantías sociales en materia de trabajo, pero el proyecto de reforma a la Constitución de 1857, que envió al congreso de Querétaro el 10. de diciembre de 1916, no contenía preceptos que las instituyeran. Este propósito que mencionamos se desprende de la exposición de motivos, en el sentido de que, facultándose al legislativo federal para expedir leyes de trabajo, éste consagraría en las normas jurídicas secundarias las mencionadas garantías.

En los debates de la Asamblea Constitu-

yente de 1916-1917, se discutió el proyecto del Artículo 50. Constitucional que consignaba garantías de seguridad jurídica para el trabajo y su retribución, sin embargo la concepción de éste artículo no tendía a establecer verdaderas garantías sociales en materia laboral. En los debates que se desarrollaron alrededor de los diferentes dictámenes presentados, referentes al Artículo 50., los Diputados Cándido Aguilar, Benigno Jara, Rafael Martínez y Hector Victoria pugnarán porque en el artículo quinto se establecieran las garantías sociales, pero a la postre, triunfó la corriente de que se establecieran en un capítulo aparte que se denominó "Del Trabajo y la Previsión Social", comprendido en el artículo 123 de la Ley fundamental de 1917. Este artículo 123 originalmente establecía:

" El Congreso de la Unión y las LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundándose en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases siguientes, las cuáles regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo".

Del contenido de éste artículo se des--

prende claramente, la facultad que tenían las legislaturas locales de los Estados, para legislar en materia de trabajo, COMPRENDIÉNDOSE EN ELLA EL PODER LEGISLAR PARA REGULAR, LAS RELACIONES DE SUS TRABAJADORES BUROCRATAS. Esto es, la facultad originaria para legislar en materia de trabajo radicaba en los Estados, pero como veremos posteriormente, en virtud de que se presentó en el campo del trabajo una gran cantidad de leyes que daban un tratamiento distinto a los trabajadores - en cada entidad de la República, en el año de 1929, -- siendo Presidente de la República el Lic. Emilio Portes Gil, se publicaron en el Diario Oficial de 6 de -- Septiembre, las reformas constitucionales a la fracción X del artículo 73 y a la parte introductoria del artículo 123.

La reforma a la fracción X del artículo 73 fue en el sentido de establecer una Jurisdicción federal laboral en las ramas de Ferrocarriles, industria textil, industria minera, etc. El otro precepto constitucional quedó de éste modo: "Artículo 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán...".

Con la reforma, el Congreso de la Unión quedó como único facultado para legislar en materia laboral. Esta facultad residía originalmente en los Estados, por lo tanto, vigente el problema de la falta de regulación de las relaciones de trabajo entre los Estados de la República y los municipios con sus empleados y mientras el Gobierno Federal no se avoque al problema, es a las Legislaturas de los Estados a quienes compete dictar los ordenamientos correspondientes.

Bien, como originalmente eran los Estados de la República los facultados para legislar en materia laboral, el Estado de Veracruz, el 14 de enero de 1918 expidió su Ley del Trabajo, que fué cumplimentada 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, sólo que esta ley no incluyó a los trabajadores al servicio del gobierno del Estado y por tanto se les excluyó de los beneficios de esta legislación.

El 5 de julio de 1922, el Estado de Chihuahua expidió su Ley del Trabajo. Estuvo vigente hasta el año de 1932 y en su capítulo IV nos habla de los empleados, aporta un elemento muy importante que es la distinción entre empleados particulares y empleados públicos, ya que en su artículo 37 manifiesta:

Artículo No. 37.- Ser objeto de las disposiciones de este capítulo:

- I.- El Empleado Particular, y
- II.- El Empleado Público

Esta Ley del Estado de Chihuahua sigue la tendencia en la interpretación de la palabra empleado que se dió en la Constitución de 1917 en su artículo 123 Constitucional, considerando que la relación entre el Estado Entidad Federativa y sus servidores es de carácter Social.

En su artículo 38 nos dá esta Ley una definición de lo que es el empleado público, definición que atiende a la función que desempeña y a quien presta servicios. Este artículo decía: "Artículo No. 38.- Se entiende por empleado particular, para los efectos de esta Ley, el trabajador de uno u otro sexo, que presta -

al patrón su concurso intelectual o intelectual y material, en una empresa, oficina o cualquier establecimiento de carácter lucrativo y, por empleado público el que presta igual concurso al gobierno del Estado o a la Administración Municipal.

Además este ordenamiento establece en -- los artículos Nos. 39, 40, 41 y 42 cuáles son los derechos y las obligaciones del empleado público. En estos artículos se estatuyen las obligaciones elementales de cualquier trabajador y los derechos de los mismos y cabe hacer mención a un adelanto que esta ley consagró como un derecho del trabajador burócrata, al establecer en el artículo 42, Fracción III, lo siguiente:

" Artículo 42...

Fracción III.- Salvo el caso de empleos de carácter meramente confidencial, obtener ascenso por razones de aptitud, antigüedad y honradez debidamente -- comprobada por sus superiores y..."

Del contenido de esta fracción se desprende para el trabajador burócrata un derecho escalafonario, para poder obtener los ascensos a puestos superiores basado en la antigüedad, aptitud y honradez del --

trabajador. Además esta fracción crea una distinción entre los empleados públicos ya que, nos habla de empleados públicos meramente confidenciales que serían todos aquellos que gozaran de confianza del poder ejecutivo y el resto de empleados públicos que podrían llamarse empleados de base.

Este mismo artículo en su fracción IV viene a plasmar el contenido de las garantías individuales consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Federal, ya que establece:

Artículo No. 42...

Fracción IV.- No ser destituido ni cesado sino mediante constancia oficial que funde y motive el procedimiento.

Las destituciones a título de "conveniencia política" o "por mejoría del servicio", darán derecho al empleado público a una indemnización correspondiente a tres meses de sueldo, que pagará de su peculio particular el jefe que en dicha forma lo ordene".

Como podemos observar, de esta fracción se desprende el derecho que tiene el trabajador de ser oído y vencido en un procedimiento.

El Estado de Aguascalientes promulgó el 6 de marzo de 1928 una ley de trabajo para esa Entidad. En su capítulo V, nos habla de los empleados públicos, habiendo conferido en su artículo 136 la facultad al Departamento de Trabajo del Estado, de reglamentar esta misma Ley.

Decía este artículo: "Artículo 136.- El Departamento de Trabajo reglamentará, dentro de lo expedito y letra de esta ley, la manera de que los empleados públicos, hagan valer los derechos en los casos en que ella no determine".

Entonces se pensó que la reglamentación contenida en la ley del trabajo de Aguascalientes era un retroceso para el derecho burocrático de su tiempo, puesto que en la ley de Chihuahua de 1922 se estableció la garantía de audiencia y legalidad para los empleados burocráticos y por el contrario, la ley de Aguascalientes en su artículo 133 estableció: "Artículo 133.- Para los fines políticos y administrativos, los jefes de las oficinas públicas podrán remover libremente sus empleados sin derecho por parte de éstos a ninguna reclamación ni indemnización y la sola gratificación de su sueldo correspondiente a una decena, que en todo caso deberá entregar-

se al ser separado de su empleo".

Podemos considerar que estas dos leyes - del trabajo, expedidas por las correspondientes legislaturas de los Estados de Chihuahua y de Aguascalientes, - en cumplimiento de lo originalmente establecido por el artículo 123 Constitucional, son los primeros antecedentes de la reglamentación de los trabajadores de los Estados, Entidades Federativas.

Bien, dijimos que en virtud de que se -- presentó en el campo del trabajo una gran cantidad de leyes que daban un tratamiento distinto a los trabajadores en cada Entidad de la República, se reformaron la fracción X del artículo 73 y la parte Introdutoria del -- artículo 123 Constitucionales.

La reforma que se hizo al artículo 123 - fué de vital importancia, porque estableció que la legislación laboral sería unitaria y por tanto sólo podía 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.

Las leyes que anteriormente se habían expedido por los Congresos de los Estados quedaron sin efecto en virtud del artículo 14 transitorio de la Ley Federal del Trabajo de 1931 que decía: "Se derogan todas las leyes y decretos expedidos con anterioridad por las legislaturas de los Estados en materia de trabajo y los expedidos por el Congreso de la Unión, en cuanto se opongan a la presente ley".

Esta Ley Federal del Trabajo de 1931 se promulgó el 18 de agosto de ese mismo año, su proyecto original fué ampliamente debatido y modificado.

Estableció en su artículo primero: "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.

Esta ley sólo vino a reglamentar las relaciones Obrero Patronales existentes entre la Iniciativa privada y los trabajadores, pues en ningún momento se aplicó a los trabajadores burócratas.

b) LOS TRABAJADORES DE LA FEDERACION ORIGINALMENTE MARGINADOS POR EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

Destaca por su importancia, en el proyecto que el Presidente Portes Gil presentó para la Ley -- Federal del Trabajo de 1931, el artículo tercero, que establecía: " Estarán sujetos a las disposiciones del presente Código todos los trabajadores y los patrones, INCLUSIVE EL ESTADO (La Nación, los Estados y los Municipios), cuando tenga el carácter de patrono. Se considera que el Estado asume ese carácter cuando tiene a su cargo empresas o servicios que pueden ser desempeñados por particulares.²²

Este artículo no fué aceptado pues argumentaron que si bien era cierto que en muchos de los casos los trabajadores del Estado se encontraban colocados en idénticas condiciones a los trabajadores en general, el otorgarles todos los derechos que establecía el artículo 123 Constitucional, podría traer como consecuencia la paralización de las actividades públicas del Estado.

²² De la Cueva Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, -- Tomo I, Pág. 140.

Por esta razón la burocracia de los Estados quedó desamparada, ya que el artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo de 1931, estableció: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan".

Solo que se omitió determinar que órgano legislativo sería el facultado para expedir esas Leyes del Servicio Civil, además, como podemos ver, este precepto adolece de grandes fallas en su terminología, ya que, se refiere a las Leyes del Servicio Civil, tomando la relación que existe entre el gobierno Patrón y sus Trabajadores, como una relación de tipo Administrativo, siendo este concepto equivocado pues atendiendo a la tendencia del artículo 123 Constitucional, se considera al trabajador del Estado dentro de la concepción de "Empleado", y éstos pueden ser públicos o privados, considerando que la relación entre el Estado y sus servidores es de carácter social.

Con fundamento en este artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo de 1931, el 9 de abril de 1934, siendo Presidente de la República el General Abelardo L. Rodríguez, se expide el "ACTA SOBRE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO CIVIL", este acuer

do estableció derechos de percepción de salarios, de ascensos, días de descanso, vacaciones y otros.

La vigencia de este acuerdo fué muy corta, en virtud de su incostitucionalidad, ya que "La Constitución previene la existencia de una ley y no de una disposición reglamentaria"²³

La primera Ley Federal reglamentaria del Artículo 123 Constitucional que consignó los nuevos derechos de los empleados públicos fué el ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION, expedido el 5 de diciembre de 1938, por el Presidente Cárdenas, en este estatuto se crean organos jurisdiccionales para dirimir los conflictos entre los trabajadores y el Estado, denominados Juntas Arbitrales y Tribunal de Arbitraje, PERO NO REGLAMENTO A LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS. Con este Estatuto la burocracia federal quedó mas protegida ya que en él se les reconocen sus derechos, su antigüedad y la existencia de un tribunal para la resolución de sus controversias con el Estado.

²³ Olivera Toro Jorge, Manual de Derecho Administrativo, México 1967, Pág. 485.

El 4 de abril de 1941, durante el régimen del Presidente General Manuel Avila Camacho, se expidió un nuevo Estatuto que reformó al de 1938, aumentando los puestos de confianza, suprimiendo las Juntas Arbitrales y dejando el Tribunal de Arbitraje.

Este Estatuto y sus reformas fueron tachados 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 en XIV fracciones, la declaración de los derechos sociales de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y de los Gobiernos del Distrito.

En la exposición de motivos para la inclusión del apartado B, en el artículo 123, se señaló: "... Los Trabajadores al servicio del Estado por diversas y conocidas circunstancias no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores. Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, -

mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el -- ejercicio de la función pública. Pero también es cierto - que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de ahí que deba ser siempre legalmente tutelado..."

El artículo 123 Constitucional con la Adición de 1960, vino a quedar en los siguientes términos:

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

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

1.-...

B.- Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus Trabajadores:

1.-...

O sea que, el texto original del artículo 123 vino a convertirse en el Apartado A y la adición de -- 1960 constituyó el apartado B con sus XIV fracciones.

Esta adición tiene una trascendental importancia, ya que, en ella se establecen las bases que -- consagran los derechos mínimos a que tienen derecho los -- trabajadores burócratas. A partir de estas bases, su Ley Reglamentaria viene a desarrollar éste precepto, así, el 27 de diciembre de 1963, se publica y promulga la LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, quedando desde entonces el trabajador al servicio del Estado, protegido Constitucionalmente y logrando a la fecha varias conquistas que los demás trabajadores en general -- no han podido alcanzar.

c) ORDENAMIENTOS ESTATALES QUE PROTEGEN A LOS TRABAJADORES MUNICIPALES.

La República Mexicana está organizada según el sistema federal. Este sistema consiste substancialmente en la creación de dos clases de poderes públicos, cada una de ellas con sus respectivas esferas de competencia o atribuciones.

De las dos clases de poderes públicos, hay una que extiende su competencia a todo el Territorio de la República y que se llama indistintamente Federal, Nacional o general. Dentro de ellas, el conjunto de atribuciones se reparte entre los titulares de los tres poderes federales, como son el Congreso de la Unión (encargado de expedir las Leyes que regirán en todo el país), el Presidente de la República (a quien incumbe principalmente publicar y hacer cumplir las Leyes que expide el Congreso de la Unión), y el Poder Judicial Federal, a su cabeza la Suprema Corte de Justicia (al que corresponde aplicar e interpretar la Constitución y las Leyes en los casos concretos que se discuten en los juicios).

La Constitución General de la República es la que, al instituir el sistema federal, creó los tres poderes Federales, también llamados Poderes de la Unión, y es la que les señaló sus respectivas competencias. La Constitución General que actualmente nos rige es la formulada por el Congre-

so Constituyente de Querétaro y promulgada el 5 de febrero de 1917 por el primer Jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza.

La Constitución de Querétaro confirmó en lo político las grandes tradiciones del partido liberal mexicano, - entre ellas el federalismo.

Al consagrar el sistema federal, la Constitución de la República hubo de señalar cuáles facultades de gobierno corresponden a los poderes federales y cuáles a los Estados. La regla que para ello estableció en su Artículo 124 -- consiste en que TODAS LAS FACULTADES NO OTORGADAS EXPRESAMENTE A LOS FUNCIONARIOS FEDERALES, SE ENTIENDEN RESERVADAS PARA LOS ESTADOS.

La Constitución general nos coloca, por lo tanto, en presencia de dos zonas: una zona definitiva y claramente determinada, donde actúan con facultades expresamente conferidas los Poderes de la Unión, y otra zona indefinida que corresponde a los Estados y que abarca en principio todo lo no reservado a los funcionarios federales.

Pues bien, es en esta zona indefinida en la que debe actuar, dentro de su respectivo Territorio, cada uno de los Estados miembros de la Federación Mexicana. Pero los Estados deben obrar en la zona que les corresponde, no de modo arbitrario, sino precisamente para organizar su régimen de dere-

cho. Lo indefinido de la zona adquire de este modo su definición jurídica. Para organizarse así, dentro de su esfera, cada Estado es Libre y soberano. En ejercicio de su soberanía, cada Estado DEBE COMENZAR por darse su propia Constitución, que es la Ley Suprema por cuanto crea a los Poderes del Estado y los dota de competencias. En ejercicio de sus correspondientes facultades, los órganos constituidos ejercen sus funciones: El Congreso del Estado - - expide las Leyes locales; el Gobernador las publica y las hace - - cumplir; el Poder judicial, a la cabeza del mismo el Supremo Tribunal de Justicia, aplica e interpreta las Leyes, dirimiendo el derecho entre partes.

Como se ve, el orden jurídico de cada Estado es una -- reiteración en su estructura del orden jurídico que hemos visto -- consignado en la Constitución de la República. Nada más que mientras el primero es local por circunscribirse a materias que sólo - operan dentro del Territorio de cada Estado, el segundo es Nacional porque la operancia de las materias que le corresponden se extiende a toda la República.

Bien, tomando en cuenta que los poderes de los Estados creados por las Constituciones locales necesitan de una Ley que regule las relaciones que guardan con sus servidores públicos y en vista de que el Gobierno Federal no ha tomado cartas en el asunto como lo hizo ya en 1960 para solucionar el problema que tuvo con sus servidores, los Congresos de los Estados han visto la necesidad jurídica y social de expedir dentro de sus respectivos límites territoriales, ordenamientos legales (Leyes del Servicio Civil y -

Estatutos Jurídicos) que protegen a sus servidores públicos.

En estos ordenamientos se establecen derechos y obligaciones para ambas partes, tales como Jornada de Trabajo; días de descanso; protecciones al salario; -- obligaciones de los gobiernos de los Estados y de los Municipios (cuándo abarcan a éstos); obligaciones de los -- servidores públicos; creación de tribunales de arbitraje que resuelvan los conflictos individuales y colectivos -- que se susciten entre las partes; el procedimiento ante -- los mismos; etc..

Entre ellos podemos citar los siguientes:

- a).- LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE NUEVO LEON de 5 de junio de 1948, expedida por el Gobernador Constitucional Lic. Arturo B. de la Garza y Garza.
- b).- ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO -- DEL ESTADO DE VERACRUZ de 15 de diciembre de 1938, -- expedido por el entonces Gobernador Constitucional -- Lic. Miguel Alemán Valdéz.
- c).- ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO -- DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES de 16 de marzo de 1965, expedido por el Gobernador Constitucional Profesor --

Enrique Olivares Santana.

d).- ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO -- DEL ESTADO DE MEXICO Y MUNICIPIOS de 25 de agosto de 1939, expedido por el Gobernador Constitucional, General Wenceslao Labra. Este Estatuto fué reformado durante el gobierno del Lic. Isidro Fabela por Decreto No. 107 de 23 de diciembre de 1942, publicado el 30 del propio mes y año, se reformó la fracción II del artículo 50. que hacía mención a los trabajadores de confianza.

Posteriormente, por decreto No. 69 de 27 de diciembre de 1944, publicado el 13 de enero de 1945, se reformó nuevamente en las fracciones I, II y IV del mismo artículo 50., y en la fracción I del artículo 37.

Durante el Gobierno del Ing. Salvador Sánchez Collín, por Decreto No. 95 de 30 de diciembre de 1952 el Estatuto sufrió otra reforma en el artículo 50., la cuál fué publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1952.

Siendo Gobernador el Lic. Juan Fernández Albarrán, - mediante Decreto No. 2 de 30 de noviembre de 1966, - publicado el 17 de diciembre de ése mismo año, se reformaron los artículos 7, 42, 46, 47, 56, 88, 91 y -

103.

Finalmente por Decreto No. 30 de 15 de agosto de 1969, se reformó el título del Estatuto quedando del siguiente modo: "ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO; DE LOS MUNICIPIOS Y DE LOS ORGANISMOS COORDINADOS Y DESCENTRALIZADOS DE CARACTER ESTATAL". Así mismo se modificaron los artículos 1o., 2o., 6o., el Capítulo V en su título, el Capítulo II del título Séptimo, el Artículo 114 y se adicionaron los artículos 3o., 4o., y 5o. con la fracción V, reformas que fueron publicadas en la Gaceta de Gobierno de 23 de agosto de 1969 bajo el gobierno del citado Lic. Juan Fernández Albarrán.

e).- ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS AUTORIDADES DE SAN LUIS POTOSI; de 15 de diciembre de 1960, expedido por el Gobernador Constitucional Sustituto Francisco Martínez de la Vega. Este Estatuto entró en vigor el 1o. de enero de 1961.

f).- LEY QUE NORMA EL ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES, DE LOS AYUNTAMIENTOS, DE LAS EMPRESAS Y ORGANISMOS DESCENTRALI-

ZADOS DEL ESTADO DE QUERETARO de 13 de abril de -- 1973, publicada el 9 de agosto del mismo año y entrando en vigor este mismo día. Esta ley fué expedida por el Gobernador Constitucional C.P. Juventino Castro Sánchez y derogó a la Ley No. 69 del Servicio Civil de los trabajadores de los Poderes y de los Ayuntamientos de esa Entidad de 1950.

- g).- LEY PARA LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE JALISCO de 19 de abril de 1969, expedida por el Gobernador Constitucional Lic. Francisco Medina --- Ascencio.
- h).- LEY DEL SERVICIO CIVIL PARA LOS EMPLEADOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA de 14 de diciembre de 1963, publicada el 28 del mismo mes y año y entrando en vigor en esta última fecha. Esta Ley abroga el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Oaxaca de 22 de Junio de 1962, publicada el 25 de agosto de este mismo año.
- i).- ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE ZACATECAS de 31 de diciembre de 1960, expedido por el Gobernador Constitucional Lic. - - Francisco E. García. Esta Ley entró en vigor el -

dfa lo. de enero de 1961 y abrogó la Ley del Servicio Civil de los trabajadores al Servicio del Estado de Zacatecas de 5 de septiembre de 1950.

J).- ESTATUTO JURIDICO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE COAHUILA de 22 de septiembre de 1972, expedida por el Gobernador Constitucional -- Ing. Eulalio Gutiérrez Treviño.

Estos ordenamientos contienen además disposiciones relativas a Huelgas, Sindicatos y Riesgos de Trabajo, en cuanto a éstos últimos, nos remiten para su regulación a las disposiciones de la Nueva Ley Federal del Trabajo.

Bien, de estos ordenamientos consultados, los seis primeros protegen al trabajador municipal junto con el estatal, NO ASI los cuatro últimos, -- los que en su artículo primero, como posteriormente veremos, los excluyen, es decir, textualmente no hacen -- alusión a ellos, por lo tanto podemos afirmar que en -- los Estados de Jalisco, Zacatecas, Coahuila y Oaxaca, a reserva de investigar en otras Entidades, el trabajador municipal se encuentra totalmente desamparado.

En otros Estados este tipo de relaciones se ha incluido como parte integrante en un capi-

tulo especial en los Códigos Administrativos. El Estado de Chihuahua, en su Código Administrativo de 2 de agosto de 1950, regula en su primera parte las relaciones entre el Estado, Entidad Federativa y sus Trabajadores burócratas. En otros Estados se han incluido en la Ley de Secretarías como es el caso del Estado de Sinaloa.

A todo esto podríamos pensar que estos ordenamientos resultan inconstitucionales a la luz del artículo 123 en relación con el número 73, fracción X de nuestra Carta Magna, ya que en ellos se establece la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo, sin embargo es pertinente considerar que si se reglamenta esta relación laboral existente entre los Estados, Entidades Federativas y los Municipios con sus servidores públicos, esta reglamentación se hace a la luz del artículo 123 Constitucional, perfectamente Constitucional hasta antes de la reforma de 1929, mediante la cual se suprime la facultad de los Congresos de los Estados para legislar en materia de trabajo. Se supone que los Estados son LIBRES Y SOBERANOS, por lo tanto no van a estar esperando a que el Gobierno Federal se preocupe por ellos, siendo libres y soberanos tienen la facultad originaria de darse sus

propias leyes.

En el presente caso lo han hecho -
POR NECESIDAD JURIDICA Y SOCIAL en virtud de que el -
Gobierno Federal no ha resuelto este gran problema.

CAPITULO IV

LA TEORIA INTEGRAL LABORAL

- a) Relaciones de Trabajo entre los Estados que Integran la Federación y los Municipios con sus Trabajadores, a la luz del apartado "A" del artículo - 123 Constitucional.
- b) A la luz del apartado "B" del mismo ordenamiento Constitucional.
- c) La Federalización de los trabajadores al servicio de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios.

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

a).- RELACIONES DE TRABAJO ENTRE LOS ESTADOS QUE INTEGRAN LA FEDERACION Y LOS MUNICIPIOS CON SUS TRABAJADORES, A LA LUZ DEL APARTADO A DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

¿ Son reguladas estas relaciones -- por el artículo 123 Constitucional? Analicemos el -- primer apartado.

El mencionado artículo textualmente manifiesta:

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

Apartado "A".- Entre los Obreros, Jornaleros, Empleados, Domésticos, Artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo:

Este apartado no incluye la reglamentación laboral de los trabajadores al servicio de las Entidades Federativas y Municipios, ya que el hecho mismo de que el artículo 123 contenga dos apartados, pone de manifiesto que el legislador no quiso -- equiparar, sino diferenciar, las relaciones de trabajo

que se establecen entre el Estado y sus servidores y las de una empresa y sus trabajadores.

"Por tanto, nuestro derecho constitucional positivo - la Constitución Federal - distingue -- con absoluta claridad y reglamenta en forma separada y - específica dos tipos o clases de relaciones de trabajo: En primer lugar, la relación laboral existente entre los obreros en general con sus 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 empleados."²⁴

Se puede argumentar que los trabajadores burócratas de los Estados, Entidades Federativas y - los de los municipios podrían estar incluidos dentro del término EMPLEADO, ya que, se ha considerado que los empleados pueden ser por la persona a quien presten sus -- servicios, públicos o privados, pero pensemos que en la terminología utilizada en la redacción del apartado "A" del artículo 123, el legislador NO INCLUYO A LOS EMPLEADOS PUBLICOS ya que, como dijimos, en este mismo artículo en su apartado "B" establece una regulación espe-

²⁴ Alfonso Noriega C. "VII Consideraciones Generales" - Citado por José Dávalos Morales, Pág. 12.

cial para los trabajadores al servicio de los poderes - de la Unión, situación que prácticamente viene a dejar fuera a los trabajadores burócratas de los Estados y de los Municipios del contenido del término Empleado, utilizado en el apartado "A" del artículo 123 Constitu- - cional. En consecuencia este apartado "A" se refiere - al hablar de los EMPLEADOS, a aquellas personas QUE - - PRESTAN SERVICIOS EN LA INICIATIVA PRIVADA.

Además la afirmación de que las rela- ciones entre los servidores de los Estados y municipios quedan comprendidas en el apartado "A" del artículo 123, implica aceptar la antigua tesis del Estado-patrón, de acuerdo con la cual, el Estado debía conservar los mis- mos caracteres de la empresa privada. Nuestro sistema Constitucional no permite la subsistencia de esta idea, ya que señala el predominio del interés general sobre - cualquier otro interés particular. En ocasiones se ha aplicado en forma análoga a los trabajadores burócratas de las Entidades Federativas, el apartado "B" y otras - veces el apartado "A" del artículo 123 Constitucional, - para cubrir las deficiencias de los ordenamientos que - regulan las relaciones laborales existentes entre los - gobiernos de los Estados y sus trabajadores burócratas, ORDENAMIENTOS QUE ACTUALMENTE, a la luz de los artículos

73, Fracción X y 123 Constitucionales, puede pensarse que son contrarios a lo que establece nuestra Carta Magna.

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo que entró en vigor el primero de mayo de 1970, en su Título Primero, que contiene los principios generales establece:

Artículo 1.- La presente Ley es de observancia general en toda la República y rige las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, - apartado "A", de la Constitución.

Siendo esta Ley reglamentaria de este apartado, no puede referirse a los empleados estatales y municipales en virtud de que aquél se refiere a las relaciones entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo, claro que donde se podría encuadrar la relación laboral de los trabajadores al servicio de las entidades federativas y de los municipios, sería en la última parte de este precepto, que establece: "Y de una manera general todo contrato de trabajo".

Esto lo afirmamos con fundamento en que la naturaleza jurídica de la relación del trabajo

burócratico se encuentra comprendida dentro del ámbito del Derecho del Trabajo y no dentro del ámbito del Derecho Administrativo. En nuestro país esas relaciones dejaron de ser administrativas a partir del primero de mayo de 1917, fecha en que entró en vigor nuestra Constitución.

El Maestro Alberto Trueba en su obra Nuevo Derecho Procesal del Trabajo manifiesta que " Es innegable que las leyes procesales del trabajo regulan una actividad o función social del Estado en beneficio de la clase trabajadora; pero también es inconcuso que la naturaleza de estas normas es distinta de las civiles para las que nada importa la estructura de una sociedad dividada en clases, ni tiene finalidades reivindicatorias de valores humanos. La mejor definición es que tales normas laborales SON DE NATURALEZA SOCIAL."²⁵

Siendo de carácter social, podemos decir que estamos ante una relación de trabajo por las siguientes razones:

1) la relación de trabajo existe --
cuándo se dan las siguientes circunstancias:

²⁵ Trueba Urbina Alberto - Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Pág. 37.

- a) Prestación de un servicio
- b) Subordinación
- c) Pago de un salario

Por lo que toca a la prestación de un servicio, podemos decir que cuando el gobierno realiza un contrato, es para que la persona desempeñe una labor determinada dentro del mismo, por lo tanto existe esta prestación.

En cuanto a la Subordinación también, pues todos sabemos de la existencia del orden jerárquico que existe dentro del Gobierno.

El pago de un salario, éste se encuentra previamente establecido por el Presupuesto de Egresos en la partida correspondiente.

II) El nombramiento, - que es la razón más importante, debe equipararse al contrato de trabajo por lo siguiente:

- a) Se expide a favor del trabajador por un acto del ejecutivo, pero no es un acto unilateral, ya que, no se puede imponer obligatoriamente, esto es, es aceptado por el trabajador.
- b) Además cuando se otorga el nombramiento, se crean en

tre el trabajador y el Gobierno (Federación, Estados y Municipios), LAS CONDICIONES NECESARIAS PARA LA -- EXISTENCIA DE LA RELACION DE TRABAJO.

Por lo tanto si se argumentara que - no existe un contrato de trabajo, podemos afirmar por - el contrario, que, si hay una relación de trabajo, y -- ésta y aquél producen los mismos efectos. Su fundamen- to lo encontramos en el artículo 20 de la Ley Federal - del Trabajo que textualmente dice:

Artículo 20.- Se entiende por rela- ción de trabajo CUALQUIERA QUE SEA EL ACTO QUE LE DE -- ORIGEN, la prestación de un trabajo personal subordina- do a una persona, mediante el pago de un salario.

Contrato individual de trabajo, cual- quiera que sea su forma o denominación, es aquel por -- virtud del cuál una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado pro- ducen los mismos efectos.

Vemos entonces que con fundamento en

el precepto" "Y de una manera general todo contrato de trabajo", es factible que se puedan regular por el apartado "A" las relaciones laborales existentes entre los gobiernos de los Estados y los Municipios con sus trabajadores.

b) A LA LUZ DEL APARTADO "B" DEL MISMO ORDENAMIENTO.

En el capítulo anterior (tercero), vimos que el apartado "B" fué adicionado por decreto de 21 de octubre de 1960, publicado en el Diario Oficial de 5 de diciembre del mismo año y entró en vigor el día siguiente de su publicación.

Este apartado es una consecuencia del progreso alcanzado por la clase burocrática de nuestro país, a raíz de las presiones que ejercieron hasta alcanzar la meta de obtener la incorporación detallada de sus derechos en la Constitución.

Podríamos pensar que las relaciones de trabajo de los gobiernos de los Estados y Municipios con sus servidores, por su propia naturaleza jurídica, se encuentran reglamentadas por este apartado, pero analizando esto desde un punto de interpretación estrictamente jurídica consideramos que no es así ya que este apartado "B" claramente establece:

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

Apartado "B".- Entre los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito y sus trabajadores.

Podemos ver claramente que solo es aplicable a una determinada clase de trabajadores, que son todos -- aquellos que prestan un servicio a los Poderes de la --- Unión, y al Gobierno del Distrito, DEJANDO TEXTUALMENTE -- FUERA DE LA APLICACION A LOS TRABAJADORES DE LOS GOBIER-- NOS DE LOS ESTADOS Y DE LOS MUNICIPIOS.

Aún más, su Ley reformativa, LA LEY FEDE-- RAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, expedida el 27 de diciembre de 1963 y publicada al siguiente día, establece en su artículo primero:

Artículo 1.- "La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las de-- pendencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del - Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional de la Vivienda, Letería Na--- cional, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil "Maximino Avila Camacho" y Hospital Infantil, así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos."

El contenido de este artículo nos indica que la aplicación de esta Ley, solamente se hará a todos aquellos trabajadores que dependan de la Federación, quedando a contrario sensu excluidos de ella los trabajadores al servicio de los Estados, Entidades Federativas, y de los municipios.

Por lo tanto podemos afirmar que jurídicamente no es posible establecer que a los empleados de la burocracia local, incluyendo a los municipios, les sea aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, puesto que el apartado "B" se refiere en forma clara y específica a EMPLEADOS FEDERALES, personal directamente dependiente de la administración pública centralizada.

Considero además que si se rigieran por cualquiera de los dos apartados, de hecho se les aplicaría cualquiera de las dos leyes reglamentarias de los mismos, teniendo derecho automáticamente a ser sujetos del régimen del Seguro Social obligatorio (IMSS o ISSSTE) y sin embargo no es así puesto que para que este tipo de trabajadores gocen de Seguridad Social, los gobernadores de los Estados han visto la necesidad de celebrar contratos con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado con el fin

antes señalado. Así, en la exposición de motivos del -
Estatuto Jurídico para los trabajadores al servicio del
Estado de Coahuila, el Gobernador del Estado, Ing. Eula
lio Gutiérrez Treviño señala: "... Al inicio del primer
ejercicio fiscal de mi gestión administrativa, se procu
ró que ningún empleado al servicio del Gobierno perci
biera un sueldo inferior al mínimo legal. La anterior
prevención, que se ha mantenido hasta el día de hoy, --
AUNADA AL CONTRATO DE SUBROGACION DE SERVICIOS MEDICOS
QUE ESTA AUTORIDAD CELEBRÓ CON EL INSTITUTO DE SEGURI--
DAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO,
POR MEDIO DEL CUAL SE LOGRO QUE ESA INSTITUCION PRESTA
RA SUS SERVICIOS MEDICOS A LOS TRABAJADORES DEL GOBIER
NO DEL ESTADO, constituyeron así mismo, valiosos avan
ces en la consecución de mejores condiciones para los -
servidores públicos en la prestación de sus servicios -
..."

Por su parte el Estado de Sonora Expi
dió la Ley No. 38 que instituyó y reglamenta el fun---
cionamiento del Instituto de Seguridad y Servicios So--
ciales para los trabajadores del Estado de esa Entidad.

En 1969, el Estado de México expidió -
su " Ley de Seguridad Social para los Servidores Públi
cos del Estado, de los Municipios y Organismos Públicos

Descentralizados. " estableciendo en su artículo cuarto:

Artículo 4o. " Se crea el Instituto - de Seguridad Social en favor de los servidores públicos del Gobierno del Estado de México y de los H.H. Ayuntamientos de sus Municipios, así como de los trabajadores de las Instituciones y Organismos descentralizados de carácter Estatal. El Régimen comprende a sus familiares o dependientes económicos. En esta Ley se le llama - "Instituto" o por sus siglas I.S.S.E.M.Y.M. " (Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios).

Como podemos ver, son variados los Intentos de los Gobernadores de los Estados para lograr - que sus servidores públicos sean sujetos del régimen de seguridad social, ya que como hemos visto, algunos han celebrado contratos de servicios médicos con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado para lograr este objetivo, y otros como es el caso del Estado de México, han visto la necesidad de crear su propio Instituto de Seguridad Social para - sus servidores y de expedir su correspondiente Ley.

En cuanto a esto, el problema que se presenta es el de que, no en todos los Estados de la -- República se protege al trabajador municipal con estas

leyes, por ejemplo veamos una disparidad. En Oaxaca -- únicamente se protege al Trabajador Estatal, en cambio en el Estado de México la "Ley de Seguridad Social para los servidores públicos del Estado, de los Municipios y Organismos públicos descentralizados"., como su título lo indica, SI LO HACE, encontrándose el trabajador municipal en ésta última entidad, en mejores condiciones -- que el del Estado de Oaxaca.

Visto lo anterior, podemos afirmar -- que la burocracia local sobre todo los trabajadores municipales, no rigen sus relaciones laborales por ninguno de los dos apartados que contiene el artículo 123 de nuestra Carta Magna. Y cuando se aplica alguna de las dos leyes reglamentarias de los mismos, se hace únicamente con el fin de suplir las deficiencias que contienen los ordenamientos estatales mencionados anteriormente.

c) LA FEDERALIZACION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE
LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS Y DE LOS MUNICIPIOS.

"Frente a la opinión generalizada de -
los tratadistas de Derecho Industrial, obrero o del tra-
bajo, en el sentido de que esta disciplina es el DERECHO
DE LOS TRABAJADORES SUBORDINADOS O DEPENDIENTES, y de su
función expansiva del obrero al trabajador, incluyendo -
en él la idea de la seguridad social, surgió nuestra - -
TEORIA INTEGRAL DEL DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA PREVI- -
SION SOCIAL, no como aportación científica personal, - -
sino como una revelación de los textos del artículo 123
de la Constitución Mexicana de 1917, anterior a la termi-
nación de la primera guerra mundial en 1918 y firma del
tratado de Paz de Versalles de 1919. En las relaciones
del epónimo precepto, cuyas bases integran los princi-
pios revolucionarios de nuestro Derecho del Trabajo y de
la Previsión Social, descubrimos su naturaleza social --
proteccionista y reivindicadora a la luz de la TEORIA IN-
TEGRAL, la cuál resumimos aquí:

1.- La Teoría Integral divulga el con-
tenido del artículo 123, cuya grandiosidad insuperada --
hasta hoy identifica el derecho del trabajo con el dere-
cho social, siendo el primero parte de este. En conse--

cuencia, nuestro derecho del trabajo no es derecho público ni derecho privado.

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

3.- El derecho mexicano del trabajo -- contiene normas no sólo proteccionistas de los trabajadores, SINO REIVINDICATORIAS, que tienen por objeto que estos recuperen la plusvalía con los bienes de la producción que provienen del régimen de explotación capitalista.

4.- Tanto en las relaciones laborales como en el campo del proceso laboral, las leyes de trabajo deben proteger y tutelar a los trabajadores frente a sus explotadores, así como las juntas de conciliación y arbitraje, de la misma manera que el poder Judicial - Federal, están obligadas a suplir las quejas deficientes de los trabajadores (artículo 107, fracción II de la Constitución). También el proceso laboral debe ser instrumento reivindicador de la clase obrera.

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

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

y mujeres que viven en nuestro país."²⁶

Si nuestro derecho del trabajo es a partir del primero de mayo de 1917, el estatuto proteccionista y reivindicador del trabajador, que comprende a todo -- aquél que presta un servicio personal a otro mediante una retribución, y si los trabajadores burocratas locales. -- (incluyendo los municipales) no se encuentran amparados -- por ninguno de los dos apartados del artículo 123 Constitucional, es lógico pensar que es indudable que estos trabajadores necesitan de una ley que los proteja. Solo que el problema es determinar quien es el facultado para expedirla: ¿ El Congreso de la Unión o las Legislaturas de los Estados ?

El maestro Trueba Urbina opina que el -- único facultado para expedir la leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 Constitucional es el Congreso de -- la Unión y que por lo tanto los existentes ordenamientos -- estatales, que medio protegen a este tipo de trabajadores resultan inconstitucionales.

Textualmente dice: " En algunas Entidades Federativas se han expedido Estatutos Jurídicos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de los Estados, entre otros, Tlaxcala en 1957, Durango en 1967 y el Estado de --

²⁶ Trueba Urbina Alberto - "Teoría Integral del Derecho".

México en 1939, incluyendo a los municipios; pero dichos Estatutos son inconstitucionales, porque como se ha dicho en otro lugar, sólo el Congreso Federal tiene facultades para expedir las leyes reglamentarias del Artículo 123. En consecuencia, las legislaturas locales, a partir de la reforma constitucional de 1929, que otorgó la atribución de legislar en materia de trabajo al Congreso de la Unión, no tienen facultades para dictar leyes del trabajo, debiendo los trabajadores de los Estados y de los Municipios ejercitar sus acciones laborales ante las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje²⁷

Cierto es, tienen derecho a ejercitar sus acciones laborales ante las juntas locales de Conciliación y Arbitraje, tomando en cuenta también el precepto que dice: "...Y de una manera general todo contrato de trabajo", ya que dijimos que es factible que puedan encuadrarse este tipo de relaciones laborales, en este precepto constitucional puesto que la relación de trabajo - que ellos tienen equivale a un contrato de trabajo y su fundamento, como ya lo dijimos, lo encontramos en el Artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo que establece en

²⁷ Trueba Urbina Alberto - Nuevo Derecho Procesal del Trabajo - Pág. 593

su parte última: "La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos". Por lo tanto afirmamos que si es cierto que tengan derecho a ejercitar sus acciones laborales ante las Juntas locales de Conciliación y Arbitraje, - desafortunadamente esto no se lleva a la práctica, esto es, estos trabajadores, sobre todo los municipales, cuando tienen algún problema laboral, de hecho no acuden a las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, y si acuden, estas se declaran incompetentes, o el conflicto se resuelve conciliatoriamente o extrajudicialmente. No lo hacen también porque los ordenamientos estatales que los protegen señalan la integración de un tribunal de Conciliación y Arbitraje para dirimir sus conflictos. Así, el Artículo 80 de la "Ley que norma el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes, de los Ayuntamientos, de las Empresas y Organismos Descentralizados del Estado de Querétaro," establece:

Artículo 80.- "El Tribunal de Conciliación y Arbitraje para los trabajadores al servicio del Estado, Ayuntamientos, Empresas y Organismos Descentralizados, será un Cuerpo Colegiado y lo integraran un Magistrado representante del Gobierno, que será designado por el Gobernador del Estado; un Magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de

Trabajadores, y un Magistrado tercer árbitro que nombrarán los dos representantes citados; éste último fungirá como presidente. Por cada uno de los magistrados a que este precepto se refiere, se designará a un suplente".

Luego entonces el trabajador estatal y municipal si conoce la situación en que se encuentra, dudará a que tribunal laboral podrá acudir a impetrar justicia, pienso que debe haber sobre este problema un criterio uniforme, mediante el cual concretamente se especifique cual es el tribunal al que pueden acudir este tipo de trabajadores SOBRE TODO LOS MUNICIPALES a impetrar justicia.

Decimos sobre todo los municipales -- porque son los mas desamparados. En el caso de la "Ley que norma el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes, DE LOS AYUNTAMIENTOS, de las Empresas y Organismos Descentralizados del Estado de Querétaro" no encontramos problema en cuanto a que protege a este tipo de trabajadores, por lo tanto estos sí pueden acudir al Tribunal de Conciliación y Arbitraje de su Estado a dirimir sus conflictos. Esto lo corroboramos al consultar su artículo primero que establece: " La presente Ley es de observancia general para todas las Autoridades y funcionarios que integran los Poderes

Ejecutivo, Legislativo y Judicial; para las Empresas y Organismos Descentralizados del Estado, LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS y los trabajadores al servicio de estas Instituciones". Igualmente como lo hemos mencionado en el capítulo anterior, protegen a los trabajadores municipales los siguientes ordenamientos estatales que a continuación se mencionan:

- a) Estatuto Jurídico de los trabajadores al servicio del Estado de Veracruz.
- b) Estatuto Jurídico de los trabajadores al servicio del Estado de Aguascalientes.
- c) Estatuto Jurídico de los trabajadores al servicio de las Autoridades de San Luis Potosí.
- d) Estatuto Jurídico de los trabajadores al servicio de los Poderes del Estado, Municipios y Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de carácter Estatal del Estado de México, y
- e) Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León.

Sin embargo los que también a continuación se mencionan NO LO HACEN.

- a) Ley para los servidores públicos del Estado de Jalisco.
- b) Estatuto Jurídico de los trabajadores al servicio

del Estado de Zacatecas.

- c) Estatuto Jurídico para los trabajadores al servicio del Estado de Coahuila, y
- d) Ley del servicio civil para los empleados del gobierno del Estado de Oaxaca.

Estos ordenamientos establecen en su artículo primero:

JALISCO. - Artículo 1o. La presente Ley es de observancia general para los titulares y servidores públicos de las Dependencias de los Poderes del Estado de Jalisco y de los siguientes organismos descentralizados: Instituto Jalisciense de Asistencia Social en el Estado; Junta General de Planeación y Urbanización del Estado y de cualquier otro organismo similar a los anteriores que tenga a su cargo función de servicios públicos.

ZACATECAS. - Artículo 1o. La presente Ley es de observancia general para todas las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado de Zacatecas y para los trabajadores al servicio de dichos poderes.

COAHUILA. - Artículo 1o. - La presente Ley es de observancia general para las dependencias de los Poderes del Estado y sus trabajadores.

OAXACA. - Artículo 1o. - La presente Ley es de observancia general para todas las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado de Oaxaca, así como para todos los empleados al servicio de unas y otros.

Como podemos darnos cuenta, tampoco en los ordenamientos Estatales hay uniformidad de criterio proteccionista, puesto que unos sí protegen al trabajador municipal (junto con el Estatal) y otros como ~~estos últimos cuatro que cité, únicamente al Estatal.~~

Bien, para no salirnos del tema que empezamos a tratar, digamos que el maestro Trueba Urbina sostiene que el único facultado para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 Constitucional, es el Congreso de la Unión y que por lo tanto los ordenamientos Estatales mencionados, resultan inconstitucionales.

De igual forma afirma textualmente al comentar el artículo primero de la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, Reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

" Consideramos que las relaciones entre los Estados de la Federación y Municipios y sus tra

bajadores se rigen por el apartado "A" del artículo 123 - Constitucional y por su Ley Reglamentaria, Ley Federal -- del Trabajo; sin embargo, existe el criterio de la Suprema Corte de que a estos trabajadores no les es aplicable la citada ley, sino que se rigen por las leyes especiales que dicten los Estados. Este criterio es Inconstitu----- cional pues por mandato expreso de la fracción X del artículo 73, es facultad expresa del Congreso de la Unión --- expedir las leyes reglamentarias del artículo 123 ".

Como afirma el maestro Trueba Urbina, - la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que el Congreso de la Unión no esta facultado para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo de los Gobiernos de los Estados y de los municipios con sus servidores en virtud de que únicamente está facultado para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123 Constitucional y este artículo no comprende ese tipo de relaciones: Veamos:

" TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.
COMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA LEGISLAR EN MATERIA DE (LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE NUEVO LEON)
De acuerdo con el sistema en materia de distribución de - poderes entre las autoridades de la federación y las de - los Estados, rige la regla general de que aquellos poderes que no están reservados expresamente a los primeros, -

se entiende que corresponden a los segundos. Esta regla esta contenida en el artículo 124 Constitucional, y según el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene, entre otras facultades, la de "expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución". Como se ve, la facultad concedida al Congreso Federal en este precepto, se haya íntimamente relacionada con las bases consagradas en el artículo 123 Constitucional; sólo acudiendo a tales bases, se puede encontrar el justo alcance de la citada atribución concedida por la fracción X. Ahora bien, el artículo 123 Constitucional contiene dos grandes apartados. En el apartado A, establece que el Congreso de la Unión debe expedir leyes sobre el trabajo que regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, en todo contrato de trabajo, conforme a las bases que enumera en sus diversas fracciones de dicho apartado; y en el apartado B establece que el Congreso Federal debe expedir leyes sobre el trabajo que regirán entre los Poderes de la Unión, Gobiernos del Distrito Federal y Territorios, con sus trabajadores, respetando las bases que en este aspecto impone. Este precepto pues, distingue perfectamente dos tipos o clases de relaciones: En primer lugar, la relación laboral existen-

te entre los obreros en general con sus patronos, por virtud del contrato de trabajo; para legislar sobre este punto, el Congreso Federal no ve restringida su facultad a ninguna Entidad Federativa en particular, por lo que sus respectivos ordenamientos tendrán vigencia ordinariamente en toda la República; en segundo lugar, la relación de servicio público existente entre el Estado y sus empleados públicos; para legislar sobre esta clase de relaciones, el Congreso de la Unión si tiene una importante restricción, ya que sólo tiene facultades exclusivas para expedir ordenamientos reglamentarios de las relaciones entre la federación, distrito y territorios federales por una parte, y sus empleados públicos por la otra, pero queda fuera de sus atribuciones legislar sobre vínculos de servicio público existentes entre los Estados de la federación y sus respectivos empleados o sea, que para el artículo 123 Constitucional, no debe identificarse la relación laboral existente entre un obrero y su patrono y de la existente entre empleados públicos y el Estado al que sirven. La distinción entre ambos es punto de coincidencia de la doctrina, la legislación y en igual sentido se ha orientado la jurisprudencia de esta Suprema Corte. Por ello resulta inaceptable que cuando en el apartado A del artículo 123 Constitucional, se otorgan facultades

al Congreso de la Unión para legislar en materia de contrato de trabajo, se entiende incluida también la facultad de legislar sobre las relaciones entre el Estado y Empleados públicos; en este aspecto, se repite, el Congreso Federal solo 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.

Anparo en revisión 258/67. Sindicato de trabajadores del Hospital Infantil de Monterrey.- 4 - de marzo de 1969.- Unanimidad de 16 votos.- ponente: Ernesto Aguilar Alvarez.- Resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Volúmen 3. Séptima época ".

Como podemos darnos cuenta, son estos dos criterios totalmente distintos y más o menos en la misma forma que la Suprema Corte de Justicia, el Lic. J. Jesús Castorena opina lo siguiente:

" El artículo 117 de la Constitución - de la República contiene las prohibiciones dirigidas a los Estados de la República; entre ellas no figura la facultad de regular las relaciones de trabajo y la seguridad social entre los mismos Estados y sus Municipios y los servidores de unos y otros.

El artículo 73 consigna las facultades del Congreso Federal; se abstiene de otorgar a ese poder la facultad de legislar en materia de trabajo y de previsión social acerca de los trabajadores de las Entidades Federativas.

Puede afirmarse, por exclusión, que los Gobiernos de los Estados si tienen facultad para - dictar normas sobre ambas materias tratándose de sus - servidores".

Tesis presentada por el maestro J. - Jesús Castorena en la XII Asamblea Nacional de Derecho del trabajo, celebrada en la Ciudad de Toluca, marzo - 27/30 de 1972. En la ponencia presentada por el nombre Los Sistemas de Seguridad Social en las Leyes y -- Reglamentos de las Entidades Federativas de la Repúbli - ca y en la Ley del Seguro Social.

En otras palabras, el maestro Castorena nos dice que la facultad del Congreso de la Unión

para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123 Constitucional, se encuentra en la fracción X del -- artículo 73.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 Y PARA EXPEDIR LAS LEYES DEL TRABAJO - REGLAMENTARIAS DEL ARTICULO 123.

Y que si este artículo 73 no incluye en su texto a la burócracia local, quiere decir que el Congreso de la Unión no está facultado para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo de las personas que laboran al servicio de las Entidades Federativas y Municipios.

En síntesis, el maestro Castorena -- opina que los ordenamientos estatales existentes son -- constitucionales.

Si se concedieran en la Constitución facultades a los Congresos de los Estados para expedir

leyes que regulen las relaciones de trabajo de los gobiernos de los Estados y de los Municipios con sus ser
vidores, con ello se estaría legalizando el actual pro-
ceder de los Gobernadores de los Estados, quienes por
necesidad jurídica y social y en virtud de que el Go-
bierno federal no se ha preocupado por ellos, han expe-
dido sus correspondientes Leyes del Servicio Civil y -
Estatutos Jurídicos con el objeto de solucionar su pro-
blema.

Además, ¿quién mejor que los Congre-
sos de los Estados conoce las condiciones socio-econó-
micas y políticas de sus Entidades ?. Sin embargo no-
temos que las Leyes del Servicio Civil y Estatutos Ju-
rídicos vigentes le dan al trabajador estatal y municí-
pal un tratamiento distinto en cada Entidad Federativa
y si se concedieran esas facultades en nuestra Carta -
Magna a los Congresos de los Estados para regular este
tipo de relaciones, se haría mas notoria la disparidad.
Por lo que toca a este tipo de trabajadores, estamos -
ante el problema que se presentó en 1929 con el traba-
jador en general, ya que, repetimos, dadas las condi-
ciones políticas y económicas imperantes en las Entida-
des Federativas, el trabajador estatal y municipal re-
cibe un tratamiento distinto, lo que contraría las dis-
posiciones de justicia social que emanan del artículo

123 Constitucional, Justicia social que no han podido alcanzar al mismo nivel que la burócracia federal, -- pues esta les ha dejado atras al establecerse en el apartado B sus derechos mínimos.

Es por esta razón que queremos proponer en esta tesis LA FEDERALIZACION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS Y DE LOS MUNICIPIOS.

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

Para lograr LA FEDERALIZACION DE LOS - TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS Y DE LOS MUNICIPIOS es necesario reformar el apartado "B" o introducir un tercero que sería el "C". Esto tiene su fundamento en las siguientes razones:

- a) Deben, porque consideramos que es lo justo, regularse en la Constitución Política las relaciones laborales de los servidores de los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los municipios AL IGUAL QUE LAS DEL PODER PUBLICO FEDERAL.
- b) El maestro Trueba Urbina opina que el Congreso de la Unión es el único facultado para expedir las leyes - del trabajo reglamentarias del artículo 123 Constitucional, y si este artículo contiene dos apartados, - resulta entonces ocioso pensar que la legislación -- sea solamente federal cuando se trate del trabajador en general, o sea del apartado A; y que no sea de la misma manera para el apartado B, o sea para el servidor público, puesto que ambos pertenecen ineludiblemente al artículo 123 y, en consecuencia, quedan dentro de la competencia legislativa del Congreso de la Unión, por lo tanto, podemos afirmar que la legisla-

ción en materia de trabajo burócratico, debe ser -
también federal.

- c) El Estado miembro al ingresar a la federación pierde totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del Estado federal, - pero conserva para su gobierno propio las facultades no otorgadas al Estado federal. Con la federalización del trabajo burócratico no se atacaría la soberanía de los Estados miembros ya que el artículo 135 de la Constitución Política claramente establece: " ARTICULO 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las -- adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por - el voto de las dos terceras partes de los Indivi-- duos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la --- Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas, y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

Luego entonces vemos que para que la Constitución Política sea adicionada o reformada se requiere la

aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados. En el presente caso, para que se reforme el apartado "B" o se introduzca un tercero, que sería el "C", y de ese modo se pueda lograr la federalización de los trabajadores al servicio de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, será necesario lógicamente que ésta reforma o adición mencionada sea aprobada por la mayoría de las legislaturas de los Estados y nos atrevemos a afirmar que de llevarse a cabo esto, las legislaturas de los Estados no dudarán en emitir su voto favorable a la reforma o adición, ya que ello constituirá el logro de una gran conquista del movimiento revolucionario. Por todo esto pugnamos por la federalización del trabajo burocrático local, incluyendo los Municipios.

- d) Debe pues, reformarse el apartado B o introducirse un tercero que sería el C, estableciéndose los derechos mínimos de estos trabajadores en dicho apartado y estipulándose sobre todo que en ningún momento estos trabajadores percibieran un salario inferior al mínimo y al mínimo profesional según el caso, fijado en la zona donde presten sus servicios.

Al respecto se puede pensar que existen algunos municipios cuyo presupuesto no alcanzaría para cubrir las prestaciones que se establecieran en la Consti-

tución en favor de sus servidores, pero esto tiene solución tomando en cuenta la fracción II del artículo 115 Constitucional que dice:

ARTICULO 115:...

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cuál se formará de las contribuciones -- que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

Luego entonces si es una necesidad pagar el salario mínimo y mínimo profesional según la zona o región donde se presten los servicios, es indudable que entonces las legislaturas de los Estados deben concederle a los municipios UNA VIDA ECONOMICA PROPIA, -- que del impuesto predial se les deje una parte y -- que cuenten con una partida suficiente para satisfacer las prestaciones que se consignan, en favor -- de sus servidores, en nuestra Carta Magna.

- e) Lograda la federalización de los trabajadores al -- servicio de los Gobiernos de los Estados y de los -- Municipios, éstos, automáticamente deberán ser sujetos del régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores al Servicio del Estado.

Y en cuanto a la sindicalización de esta clase de trabajadores, podemos decir que el registro de los sindicatos que se llegaran a formar deberá hacerse, con fundamento en el primer párrafo del artículo 72 de la "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional", ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que este ordenamiento legal instituye en su Título Séptimo. Este primer párrafo del Artículo 72 mencionado establece:

ARTICULO 72: Los sindicatos serán registrados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a cuyo efecto remitirán a éste, por duplicado, los siguientes documentos..."

Son estas las razones por las cuáles proponemos que las relaciones de trabajo de los servidores estatales y municipales sean elevadas a nivel Constitucional, como fueron ya en 1960 elevadas las de la Burócracia Federal y de este modo, tengan estabilidad en el empleo, esto es, que se sientan seguros en el trabajo que desempeñan.

Logrando esto, podremos entonces afirmar con certeza que este tipo de trabajadores goza de la justicia social que emana de nuestro artículo 123 --

Constitucional. Y entonces dejaremos de seguir especulando sobre tan grave problema que desde 1917 no se ha hecho nada por resolver.

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

TEXTOS CONSULTADOS:

ALBI, FERNANDO, Derecho Municipal Comparado del Mundo -
Hispánico, Madrid 1955.

DAVALOS MORALES, JOSE, Necesidad de Reformar el Aparta-
do "B" del Artículo 123 Constitucional para incluir en
él a los Trabajadores de los Gobiernos Estatales y Muni-
cipales, México, D.F. 1974.

DE LA CUEVA, MARIO, Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo
I, Editorial Porrúa, México D.F. 1954.

DE MIER NORIEGA Y GUERRA, SERVANDO TERESA, Historia de
la Revolución de la Nueva España, México, D.F. 1922.

ESCRICHE Y MARTIN, JOAQUIN, Diccionario Razonado de la
Legislación y Jurisprudencia. Paris, 1860.

ESQUIVEL OSBEGON, TORIBIO, Apuntes para la Historia del
Derecho en México, Tomo I, Editorial Polis, México, D.F.
1937.

FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa,
México, D.F. 1975.

KELSEN, HANS, Teoría General del Estado, Editorial Nacional, México, D.F. 1959.

MOMMSEN, TEODORO, Derecho Público Romano, Editorial La Española Moderna, Madrid 1893.

OLIVERA TORO, JORGE, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, D.F. 1967.

GONZALEZ POSADA, ADOLFO, El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna, Madrid 1923.

SERRA ROJAS, ANDRES, Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, México, D.F. 1974.

SIERRA, JUSTO, México y su Evolución Social, México, D.F. -- 1950.

TENA RAMIREZ, FELIPE, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, D.F. 1964.

TRUEBA URBINA, ALBERTO, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Editorial Porrúa, México, D.F. 1975, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Editorial Porrúa, México, D.F. 1973 y - Nuevo Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, México, D.F. -- 1975.

VASCONCELOS, DARIO, Madrazo, Discursos y Comentarios, Editorial B. Costa-Amic Editor, México, D.F. 1975.

KELSEN, HANS, Teoría General del Estado, Editorial Nacional, México, D.F. 1959.

MOMMSEN, TEODORO, Derecho Público Romano, Editorial La España Moderna, Madrid 1893.

OLIVERA TORO, JORGE, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, D.F. 1967.

GONZALEZ POSADA, ADOLFO, El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna, Madrid 1923.

SERRA ROJAS, ANDRES, Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, México, D.F. 1974.

SIERRA, JUSTO, México y su Evolución Social, México, D.F. -- 1950.

TENA RAMIREZ, FELIPE, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, D.F. 1964.

TRUEBA URBINA, ALBERTO, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Editorial Porrúa, México, D.F. 1975, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Editorial Porrúa, México, D.F. 1973 y - Nuevo Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, México, D.F. -- 1975.

VASCONCELOS, DARIO, Madrazo, Discursos y Comentarios, Editorial B. Costa-Amic Editor, México, D.F. 1975.

LEGISLACION CONSULTADA:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

AGUASCALIENTES, Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado de Aguascalientes.

COAHUILA, Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila.

ESTADO DE MEXICO, Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado; de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal y Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado, de los Municipios y Organismos Públicos Descentralizados.

JALISCO, Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco.

NUEVO LEON, Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León.

OAXACA, Ley del Servicio Civil para los Empleados del Gobierno del Estado de Oaxaca.

QUERETARO, Ley que norma el Estatuto Juridico de los --
Trabajadores al Servicio de los Poderes, de los Ayunta-
mientos, de las Empresas y Organismos Descentralizados
del Estado de Querétaro.

SAN LUIS POTOSI, Estatuto Juridico de los Trabajadores
al Servicio de las Autoridades de San Luis Potosí.

SONORA, Ley No. 38 que instituyó y Reglamenta el fun-
cionamiento del ISSSTE en esta Entidad.

VERACRUZ, Estatuto Juridico de los Trabajadores al Ser-
vicio del Estado.

ZACATECAS, Estatuto Juridico de los Trabajadores al Ser-
vicio del Estado de Zacatecas.