

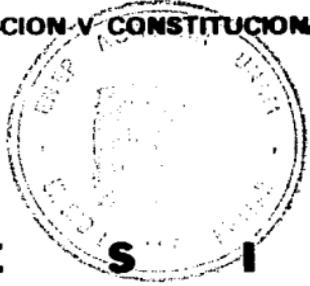
256  
29



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

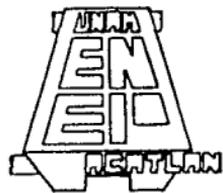
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

## PROYECTO DE ADICION A LAS REFORMAS DE LOS ARTICULOS 115 FRACCION VIII ULTIMO PARRAFO Y 116 FRACCION V CONSTITUCIONALES



# T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADA EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
GUADALUPE RODRIGUEZ VELASCO



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO

1993

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



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

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

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

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

## I N D I C E

"PROYECTO DE ADICION A LAS REFORMAS DE LOS ARTICULOS 115  
FRACCION VIII ULTIMO PARRAFO Y 116 FRACCION V CONSTITUCIONA-  
LES".

INTRODUCCION..... 1

CAPITULO I. ORIGEN Y EVOLUCION DEL ARTICULO 123 CONSTITU-  
CIONAL.

- A. Antecedentes y creación del artículo 123 Constitucional.5
- B. Texto original del artículo 123 Constitucional, aprobado por el H. congreso constituyente en 1917..... 24
- C. División del artículo 123 Constitucional en apartados "A" y "B"..... 35
- D. Texto vigente del artículo 123 Constitucional..... 43

CAPITULO II. PROCESO LEGISLATIVO MEXICANO.

- A. Estado y Administración Pública..... 65
- B. Forma de gobierno..... 78
- C. Niveles de gobierno..... 84
- D. División de poderes..... 89
- E. Proceso Legislativo.....100
- F. Fundamento legal para adicionar y reformar la Constitu-  
ción Política de los Estados Unidos Mexicanos.....108

**CAPITULO III. SERVIDORES PUBLICOS.**

A. Marco conceptual.....	111
B. Marco histórico.....	116
C. Marco jurídico.....	134
D. Clasificación.....	138

**CAPITULO IV. PLANTEAMIENTO PARA ADICIONAR LAS REFORMAS DE  
LOS ARTICULOS 115 FRACCION VIII ULTIMO PARRA-  
FO Y 116 FRACCION V CONSTITUCIONALES.**

A. Texto de los artículos 115 y 116 Constitucionales antes de ser reformados y adicionados según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de febrero de 1983.....	147
B. Reformas y adiciones a los artículos 115 y 116 Constitu- cionales por lo que respecta a la Legislación Laboral.....	152
C. Facultades legislativas en materia laboral estipuladas en los artículo 115 y 116 Constitucionales.....	159

Conclusiones.....	161
-------------------	-----

**Bibliografía.**

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

El trabajo es algo que siempre ha existido, desde el inicio de la humanidad, siendo su primer sistema el esclavismo y con posterioridad el que a cambio de alguna contraprestación, se encontraran personas que prestaban sus servicios o desarrollaban las labores de otras. Y quien teniendo mayor riqueza acumulada, podía obtener quien lo sustituyera en su trabajo, desprendiendose por tanto las figuras de patrón y empleado.

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

Todavía a inicios de la década de los ochentas, existían trabajadores que no eran reconocidos como tales y por lo tanto no se les consideraba sujetos de la Legislación Laboral, el caso más representativo en nuestro país lo constituye el de los trabajadores al servicio de los municipios, y de las entidades federativas a quienes se les sujetaba a disposiciones de carácter civil en el mejor de los casos o definitivamente se les ignoraba dentro del mundo jurídico. Dicha omisión pretendió ser subsanada en el año de 1983, reformando y adicionando los artículos 115 fracción VIII y 116 fracción V Constitucionales, con lo cual se prescribió el reconoci-

miento de los trabajadores al servicio de los municipios y de las entidades federativas. Debiendo regularse sus relaciones laborales por las leyes que con base en el artículo 123 de nuestra Constitución y sus leyes reglamentarias expidieran las legislaturas locales.

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

El defecto mencionado que presenta la reforma constitucional citada, motivó a la elaboración de la presente tesis.

En esta tesitura, en el presente estudio analizaremos el desarrollo que ha tenido el Derecho del Trabajo Mexicano desde la época precolombina, pasando por la época colonial y

la época del México Independiente hasta llegar a la época Revolucionaria.

Se hará hincapié en la formación y creación del artículo 123 Constitucional, transcribiendo su texto original, aprobado por el Congreso Constituyente en 1917.

A partir del reconocimiento constitucional de los derechos de los trabajadores, relataremos en forma sucinta la división del precepto en dos apartados "A" y "B" y sus respectivas leyes reglamentarias y transcribiremos el texto vigente del artículo 123 Constitucional.

Trataremos en forma general el concepto de Estado y Administración Pública, señalando en forma breve la forma, niveles y división de Poderes de nuestro Gobierno, dando especial énfasis al poder y al proceso Legislativo e indicando el fundamento legal para adicionar y reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo plantearemos el marco conceptual, histórico y jurídico del servidor público, así como su clasificación.

Y por último, formularemos nuestro planteamiento para adicionar y reformar los artículos 115 fracción VIII último párrafo y 116 fracción V Constitucionales.

## **I. ORIGEN Y EVOLUCION DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.**

#### A. Antecedentes y creación del artículo 123 Constitucional.

En los tiempos antiguos, el sistema de trabajo humano fue el esclavismo: Grecia primero, Roma después, juegan el deporte de los lobos. Al grado que el Filósofo Aristóteles pensó que "es innoble no tener esclavos".

El medioevo trae consigo el régimen del féudo, extensa porción agrícola donde era amo y dueño un solo señor; etapa que se caracteriza por el teocentrismo.

El descubrimiento y conquista de nuevas tierras en América sublimiza este concepto; se conquista nuevos siervos al redil de la iglesia y de España, hasta se les esquilma, atropella y masacra por gracia de Dios y del Espíritu Santo. Ha señalado Salvador Toscano "La conquista de América es empresa sustancialmente renacentista, encargada a hombres en los que pervivía el espíritu medieval" suceso que provoca paradójicamente la insubordinación de teólogos sumisos ahora rebeldes que sostienen la legitimación del gobernante no por Dios sino ante su pueblo.

La primera sociedad colonial fundamentalmente basada en la

agricultura, ganadería y minería, se sustentó en la explotación de la mano de obra indígena asegurada primero por la esclavitud y la encomienda y después por el repartimiento y el peonaje o acasillamiento en las haciendas.

Las Leyes de Indias fueron las primeras leyes laborales que pretendían proteger a los indios, pero no tuvieron aplicación efectiva.

Los tres siglos de dominación y dependencia de una alejada corona era ya demasiado para una población que en su mayoría no era ya española y el afán por reconquistar la tierra y liberar a los peones, indígenas y obreros de sus feudatarios seculares; dieron surgimiento en 1810 a la lucha de Independencia, manifestándose sus ideales en bandos y manifiestos, como el expedido en Guadalajara para abolir la esclavitud. En el cual Hidalgo externó su intención de convocar a un Congreso que dictara "Leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo"...para "desterrar la pobreza, fomentar las artes, avivar la industria, moderar la devastación del suelo" (1).

(1).-Secretaría de la Presidencia.-"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".-Editada por la Secretaría de la Presidencia.-México, D. F.-1976.-Novena Edición.-Pág. 4.

Posteriormente al ser invadida España por tropas francesas, el movimiento liberal español inspirado en las constituciones de Francia e Inglaterra en 1812 elabora una Constitución en la Ciudad de Cádiz, que no resolvía ningún problema de los americanos a pesar de que proclamaba la libertad y la nivelación legislativa de los habitantes de España y sus colonias, dicha Constitución fue publicada en la Nueva España, pero no tuvo vigencia real.

La Nueva España dictó su primer Ley Suprema el 24 de octubre de 1814 en la Ciudad de Apatzingán, oficialmente se le denominaba "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana". Fue redactada por el Congreso de Chilpancingo y se basó en el documento presentado por Don José María Morelos y Pavón conocido como "Sentimientos de la Nación" el cual constó de 23 puntos síntesis de su ideario político. Al referirse a las leyes decía:... "deberán ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto"... (2).

(2).-Secretaría de la Presidencia.-Obra Citada.-Pág. 6.

La Constitución de Apatzingán no tuvo vigencia práctica ya que se dictó antes de que se consumara la lucha por la Independencia.

En 1821 terminó la lucha quedando declarada finalmente la separación del territorio novohispano de la potestad de la corona española, en los tratados de Córdoba firmados en Veracruz.

Se afirma con Andrés Serra Rojas que "entre cuartelazos, asonadas y golpes de Estado, en el frenesí de los eternamente inconformes y destructores". El México independiente surge con un panorama difícil, de arcas vacías y números rojos y el constante enfrentamiento entre dos tendencias que peleaban el poder. La burguesía conservadora terrateniente (monarquía) y aquéllos que apoyaban el pensamiento liberal democrático (federalista y republicana) la primera, logró imponerse en un principio pero fracasó el Imperio de Iturbide. La segunda, triunfaría al instaurarse el 4 de octubre de 1824 la primera Constitución que rigió al México independiente, inspirada en la Constitución de los Estados Unidos de América que no solucionó los problemas creados por la lucha entre partidos antagónicos.

Posteriormente al asumir el poder como Presidente de la República, Santa Anna promulgó la Constitución de 1836 y las bases orgánicas de 1843, implantando un régimen centralista que concentró el poder en la capital de la República.

En 1847 a raíz del pronunciamiento en su contra se reestablece la vigencia de la Constitución de 1824.

Al volver Santa Anna al gobierno de 1853 a 1855 se implanta nuevamente el gobierno central, surgiendo la revolución liberal de Ayutla que puso fin a la dictadura, promulgando la Constitución de 1857 que recogió los principios fundamentales del liberalismo político que abogaba por la libertad humana; postulando que el hombre debía ser considerado como el principio y el fin de todas las instituciones políticas y jurídicas; y del liberalismo económico que se entregó a la tarea de, estimular el irrestricto desenvolvimiento de las fuerzas productivas y por lo mismo determinó que el Estado no debía intervenir en la vida económica, que la dirección de la empresa era patrimonio exclusivo del empresario, que las relaciones de trabajo debían de regularse de conformidad a la voluntad que las partes hubieran manifestado en el contrato, que dicho contrato debía ser considerado como un contrato de prestación de servicios y que las condiciones de

trabajo debían fijarse de conformidad al libre juego de la oferta y la demanda.

Este contrato, llamado libre, puso de manifiesto que las partes no poseían la misma fuerza para negociar, ya que el trabajador que no contaba con recursos suficientes se veía obligado a enajenar su libertad.

Al asumir la Presidencia Comonfort, exponente de la corriente moderada, desconoció la nueva Constitución, renunciando a la Presidencia, fue entonces cuando Benito Juárez por ocupar el cargo de Presidente de la Suprema Corte de Justicia, asumió la legítima representación presidencial, promulgándose en forma simultánea las Leyes de Reforma.

Al triunfo liberal el grupo conservador recurrió a Napoleón III, propiciándose la invasión francesa que culminó con el surgimiento del Imperio de Maximiliano de Habsburgo, quien fué el primero en dictar leyes laborales que defendían al trabajador, prohibiendo el trabajo de los menores que no eran autorizados por sus padres, estipulando que los campesinos podían dejar la hacienda donde laboraban si así lo deseaban y estableciendo que los mismos deberían percibir salarios justos y tener una jornada humana de trabajo. Sin embargo

fué combatido y derrotado por las armas republicanas que eran dirigidas por Juárez, reafirmando la idea de una patria independiente y soberana. Posteriormente en 1872 cuando Juárez falleció, las guerras y las continuas revueltas entre militares e ideólogos, impedían el desarrollo de una economía verdaderamente en crisis.

Vuelve el partido conservador a adueñarse del poder, durante el gobierno de Porfirio Díaz, quien haciendo a un lado el principio de la no reelección estableció una prolongada dictadura por 31 años. Haciendo a un lado los derechos políticos para estimular los económicos. "La aplicación del liberalismo económico reforzó el incipiente desarrollo industrial del País" (3). Con el propósito de unificar los factores reales de poder en torno suyo, respetó los intereses de los viejos terratenientes y estimuló los de los nuevos latifundistas, impulsando las compañías deslindadoras, cuya labor era hacer propiedad privada las tierras públicas con el fin de explotarlas y colonizarlas. Así pues, el 90% de las familias rurales e indígenas no poseían tierras, muchas de estas familias estaban vinculadas a las haciendas por medio de la servidumbre, el endeudamiento y las tiendas de

(3).-Secretaría de la Presidencia.-Obra Citada.-Pág. 10.

raya, en medio estaban los que poseían ranchos y en el otro extremo se hallaban los propietarios de grandes haciendas. Unos y otros dejan de luchar entre sí para entregarse a la tarea de acrecentar sus bienes sobre la base de un mayor empobrecimiento de la población en general, determinando una situación de sojuzgamiento para las clases débiles, muy en especial para los trabajadores de las industrias textiles y para los campesinos.

Ante esta situación el descontento del pueblo se hizo general, evidenciándose cada vez más la urgencia de un cambio, mismo que según los manifiestos políticos de los hermanos Flores Magón debía ser gestionado a través de la lucha revolucionaria, a la cual había que hacerse desembocar en una revolución jurídica, la cual acabaría con la desigualdad humana, con la propiedad privada y por ende con el acrecentamiento de la riqueza de unos cuantos privilegiados y la entrega de concesiones para la exportación de la riqueza nacional a extranjeros, actividad ésta a la que preponderantemente venía dedicándose el gobierno de Porfirio Díaz.

Partiendo de la consideración de que se puede alcanzar el bienestar social sin necesidad de sacrificar la libertad, si el Estado interviene en la vida económica en representación

de los intereses de la comunidad y orienta el desarrollo económico del País de tal manera que éste se apoye en la capacidad de todos los grupos y no en la miseria del pueblo. surgió en 1910 esta ansiada lucha revolucionaria.

Así, se rechaza el principio de que el Estado no debe intervenir en la vida económica, se niega que la dirección de la empresa sea patrimonio exclusivo del empresario, y se reclama, que la ley establezca condiciones de trabajo mínimas que deban ser respetadas por el libre juego de la oferta y la demanda.

Se sucedieron el programa del partido liberal que proponía las reformas políticas, económicas y sociales que a su juicio se requerían; el Plan de San Luis y el Movimiento Político de Francisco I. Madero quien desconociendo el gobierno de Díaz condujera la revolución al triunfo, siendo designado por el voto popular para ocupar la Presidencia y posteriormente fuera asesinado víctima de la traición de Victoriano Huerta. Tan pronto como Huerta abandonó el poder el 15 de julio de 1914, comenzaron a dictarse las primeras leyes del trabajo elaboradas en los Estados de Jalisco el 7 de octubre de 1914; y Veracruz el 19 de octubre de 1914. Con ello Aguirre Berlanga y Cándido Aguilar procuraron transformar

las condiciones de trabajo de sus respectivas entidades; el Plan de Ayala y el Movimiento Social de Zapata; el Plan de Guadalupe y el Movimiento Constitucionalista de Venustiano Carranza.

Con Miguel Acosta Romero se señala que "nuestra revolución tuvo como escenario dos grandes guerras mundiales, con un precario intervalo de un poco más de 20 años, y después, desordenándose más y más hasta nuestros días, un mundo lleno de tensiones, división, amenazas, presiones y enfrentamientos militares y políticos. Y surgió como alianza de las fuerzas fundamentales del pueblo: obreros, campesinos, rancheros, artesanos del campo y de la Ciudad, pequeños industriales, maestros de escuelas y otros profesionales de la clase media. De allí su carácter popular, nacionalista, agrario, anticolonialista y democrático".

Una nueva etapa se inicia por la victoria del ejército constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza quien, el 12 de diciembre de 1914 publicó las adiciones al Plan de Guadalupe, cuyo artículo 2º señala lo siguiente: "El primer jefe de la revolución y encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfac-

ción a las necesidades económicas, sociales y políticas del País, efectuando las reformas que la opinión exija como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí". Dentro de las leyes, disposiciones y medidas que dictaría el Estado Revolucionario se señalaba la Legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases proletarias.

En el decreto de 19 de enero de 1915, Venustiano Carranza, manifestó que las garantías consagradas por la Constitución de 1857 en materia de trabajo y que resultaban indispensables para la conservación y desarrollo adecuado del trabajo y el correlativo progreso nacional, había sido letra muerta ante la dolorosa realidad de la esclavitud por medio del trabajo, la que se transmitía de padres a hijos en distintas regiones del País.

En el mismo decreto señalaba el jefe del ejército constitucionalista, que el sistema industrial en México se había limitado a obtener del ser humano la mayor suma de trabajo útil, remunerándolo con el precio más bajo y no con la retribución justa del natural desgaste que experimenta el individuo. La jornada inhumana, afirmaba Carranza, no permi-

tía al trabajador la necesaria y constante renovación de sus fuerzas.

Con base en las disposiciones y consideraciones anteriores, se ponía de manifiesto el deseo de realizar las reformas económicas y sociales que se consideraron indispensables para hacer efectivas las libertades humanas y para mejorar las condiciones materiales, intelectuales y morales de la clase trabajadora.

Con Romero Flores se puede decir que la idea de convocar a un Congreso Constituyente para que elaborara una nueva Constitución se originó en el hecho de que las leyes expedidas por Carranza, en uso de las facultades extraordinarias de que había sido investido se cumplieran porque el pueblo con las armas en la mano las hacía cumplir, pero tratar de encuadrarlas dentro de la Constitución de 1857 no era posible, por cuanto no se apegaban al corte individualista y liberal que caracterizó a la ley suprema del medio siglo.

Así el 14 de septiembre de 1916 Carranza, dió a conocer un decreto de reformas a los artículos 4, 5 y 6 del Plan de Guadalupe en el que señalaban que a efecto de dar satisfacción a las necesidades públicas se consideraba pertinente

convocar a un Congreso Constituyente para que el pueblo manifestara su voluntad. Con base en este decreto se expidió la convocatoria respectiva y en la cual se disponía que la Asamblea se debería reunir en la Ciudad de Querétaro y que debía quedar instalada el 1º de diciembre de 1916.

La junta inaugural del Congreso Constituyente se efectuó el 1º de diciembre de 1916. Con este motivo Carranza pronunció un discurso en el que procuró explicar la situación socio-política por la que atravesaba el País y explicó las reformas que presentaba el proyecto de Constitución en relación a la Ley Suprema de 1857.

El proyecto de Constitución que presentó Carranza, a consideración del Congreso, resultó poco novedoso, razón por la cual fue ampliamente discutido y reiteradas veces modificado.

El diputado Constituyente Francisco Mújica definió la postura que habría de asumir el grupo radical al decir: "es un hecho manifiesto que cada uno de los que formamos esta Asamblea viene con la intención sana de romper para siempre los moldes que tantos males nos han causado; así como de adaptar nuestras leyes a las tendencias y aspiraciones que cada uno de nosotros sentimos profunda e intensamente".

Al presentarse a discusión el artículo quinto del proyecto de Carranza se manifestó que éste presentaba dos innovaciones respecto al artículo quinto de la Constitución de 1857; primero, dejar sin efectos jurídicos la renuncia que se hiciera de ejercer determinada actividad en el futuro, y segundo, especificar que el límite máximo del contrato de trabajo sería de un año, delineando las bases sobre las cuales había de configurarse nuestra declaración de derechos sociales.

Al discutirse dicho artículo, Héctor Victoria, propuso que en él debían trazarse las bases fundamentales sobre las cuales debía legislarse en materia de trabajo, y entre las normas concretas que deberían consagrarse a favor de los trabajadores señaló las siguientes:

Jornada máxima, salario mínimo, descanso semanal, higienización de talleres, fábrica y minas; convenios industriales; creación de Tribunales de Conciliación y Arbitraje; prohibición del trabajo nocturno de las mujeres y niños, seguros e indemnizaciones.

Gracias a que en el Congreso Constituyente de 1916-1917 habían encontrado sitio un buen número de diputados fieles a

las causas populares, los intereses del pueblo pudieron imponerse a los de las fuerzas conservadoras que rechazaban dichas formas por considerar, según expuso Fernando Lizardi, que estaban fuera de lugar "que le quedaban al artículo exactamente como un par de pistolas a un Santo Cristo" y que por lo mismo, debían reservarse para el momento en que se discutiera la facultad concedida al Congreso de la Unión para legislar en asuntos del trabajo.

El mismo Victoria en respuesta a las críticas que produjo su proposición expresó: "es verdaderamente sensible que al traerse a discusión un proyecto de reformas que se dice ser revolucionario, deje pasar por alto las libertades públicas, como han pasado hasta ahora las estrellas sobre las cabezas de los proletarios: ¡allá, a lo lejos!". (4).

Heriberto Jara, en su oportunidad criticó a la doctrina tradicional del derecho constitucional en nombre de la cual se obstaculizaba la consagración de los principios por los que el pueblo había luchado por más de siete años, señalando

(4).-Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero.-Mexicano esta es tu Constitu---  
ción.-Cámara de Diputados LI Le  
gislatura.-México.-D.F.-1982.--  
Pág. 32.

que la misma se había convertido en un cuerpo normativo incapaz de aliviar la explotación y la miseria que en México reinaba.

Macías José Natividad afirmó: "un pueblo miserable, un pueblo harapiento, un pueblo pobre, no podrá ser jamás un pueblo libre. La revolución quiere que los mexicanos sean hombres civilizados que tengan la independencia económica para que puedan ser unos ciudadanos de la República y las Instituciones libres puedan funcionar para hacer la felicidad de la Nación".

Manjarrez, en su oportunidad señaló que poco importaba el que la Constitución se apegara o no a los moldes jurídicos tradicionales; que lo realmente importante era conferir a los trabajadores garantías suficientes y que si para ello se requería introducir todas las reformas que fueran necesarias y crear todo un título especial, debían de proceder en este sentido y cumplir con su obligación de revolucionarios.

Alfonso Cravioto llevando hasta sus últimas consecuencias las ideas hechas valer por los diputados radicales, propuso que se destinara un apartado de nuestra Constitución a la consagración de los derechos sociales. "Insinuó la convenien-

cia de que la comisión retire, si la Asamblea lo aprueba, todas las cuestiones obreras que incluyeron en el artículo quinto, a fin de que, con toda amplitud, presentemos un artículo especial que será el más hermoso de todos nuestros trabajos; pues, así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la revolución mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros". (5).

Con base en las consideraciones que se han hecho valer, se puede decir que el artículo 123, además de establecer las bases necesarias para la protección y ampliación de los derechos de los trabajadores, define una política gubernamental en materia laboral, que se integra con medidas tendientes a lograr la cabal aplicación de la ley en materia del trabajo, la justicia en las relaciones obrero patronales, el equilibrio entre los factores de la producción, la ampliación y el mejoramiento de los sistemas de bienestar y la maximización del empleo en condiciones crecientes de productividad.

(5).-Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero.-Obra Citada.-Pág. 32.

De aquí que se pueda afirmar que en el artículo 123 Constitucional se plasmaron las decisiones políticas y jurídicas fundamentales que se han adoptado para regular las relaciones de trabajo a partir del reconocimiento de que el trabajo no es un artículo de comercio sino un derecho y un deber social. Por otra parte, los principios consagrados en este artículo no representan, de manera alguna, todo aquello a que el trabajador tiene derecho, sino tan sólo las bases fundamentales sobre las cuales deben de regularse las relaciones de trabajo.

El Congreso Constituyente de 1916-1917 sesionó con independencia y honradez, atendiendo en primer término, a los requerimientos de la realidad nacional y a los principios de justicia social. Como resultado de sus trabajos se consagraron constitucionalmente las bases de la función social educativa, de la intervención del Estado en la economía a fin de preservar los intereses de la colectividad, del derecho del trabajo y de la seguridad social, mismas que hicieron posible el que se transformaran sustancialmente todas nuestras instituciones políticas y jurídicas.

En este mismo orden de ideas, Mario de la Cueva apunta que "en la empresa del mundo capitalista y liberal, el único

titular de los derechos era el capital". El trabajador sólo podía exigir del empresario, un salario a cambio de su trabajo. El derecho del trabajo ha modificado los derechos del trabajador en la empresa, esta situación nueva se muestra, primeramente, en el derecho colectivo, instituciones que elevaron el factor trabajo a la categoría de elemento de idéntico rango y valor que el capital.

La declaración de derechos sociales que se hizo primero en México, con posterioridad, en otras regiones del mundo es un producto del constitucionalismo social que no es sino la suma de todas aquéllas luchas que hicieron posible el que se reconociera que por encima del derecho que tienen las fuerzas económicas a su desenvolvimiento, se debe colocar los derechos de la persona a su libertad y los de la comunidad a su bienestar.

Finalmente, con Mario de la Cueva, se puede concluir que "la Constitución del 5 de febrero de 1917, es la culminación de un drama histórico", teniendo como escenario la lucha de un pueblo por conquistar la libertad de sus hombres, por realizar un mínimo de justicia social en las relaciones humanas y por asegurar un régimen de derecho en la vida social.

B) Texto original del artículo 123 Constitucional aprobado por el H. Congreso Constituyente en 1917.

## "TITULO SEXTO

### DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL

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

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

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

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

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

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

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

que será regulada como indica la fracción IX.

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

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

IX. La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en cada Municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación que se establecerá en cada Estado.

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

XI. Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente, un ciento por ciento más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres

veces consecutivas. Los hombres menores de dieciséis años y las mujeres de cualquier edad, no serán admitidos en esta clase de trabajo.

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

XIII. Además en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo contrato de Trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar.

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

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

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

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

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional.

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

XX. Las diferencias a los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al Arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.

XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte de una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que

obren con el consentimiento o tolerancia de él.

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

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

XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.

XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias, se especificará

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

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

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

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

c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal;

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

e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados;

f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa;

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

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

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

XXIX. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para difundir e inculcar la previsión popular.

XXX. Asimismo, serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados". (6)

(6).-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-Colección Porrúa.-88a. Edición.-Editorial Porrúa.-México.-1989.

C) División del artículo 123 Constitucional en apartados "A" y "B".

El texto original del artículo 123 tan sólo amparaba a los trabajadores contratados por particulares hoy apartado A y por lo mismo quedaban marginados de su órbita protectora y tutelar quienes prestaban sus servicios al Estado.

En razón de lo manifestado se empieza a tomar una serie de medidas tendientes a normar las relaciones del Estado con sus trabajadores.

En 1925, siendo Presidente el General Plutarco Elías Calles, se establece la Dirección General de Pensiones Civiles de retiro, dependiente del Ejecutivo Federal.

El 18 de agosto de 1931 fue publicada la primera Ley Federal del Trabajo.

Esta ley decía en su artículo 2º:

"Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regiran por las leyes del servicio civil que se expidan".

"El sentido de esta disposición es el de considerar que, en realidad, el Estado no tiene carácter de patrono con respecto a sus servidores, tanto porque en la relación que se entabla no puede afirmarse que haya, de un lado la empresa capitalista y, por el otro, el elemento trabajo, como porque se considera que propiamente no existe, contrato alguno, con motivo de la función pública". (7)

La exclusión de los trabajadores del Estado hecha por la Legislación Laboral vigente en ese momento fue apoyada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"No es correcta la tesis de que como los trabajadores del Estado no son sino una fracción de los trabajadores en general, deben aplicarse a aquéllos las disposiciones que rigen para éstos, pues si es verdad que desde el punto de vista gramatical, la palabra trabajador comprende a todo aquél que desarrolla una actividad física o intelectual, a cambio de una retribución convenida, también lo es que en los trabajadores al Servicio del Estado se celebra un contrato de trabajo sui géneris, que entraña en realidad un

(7).-Gabino Fraga.-Derecho Administrativo.-17a. Edición.-Editorial Porrúa.-México.-1977.

acto administrativo. Y es por ello que el artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo establece que los servidores públicos no son sujetos de derecho obrero". (8)

Un paso importante fue el hecho de que el 9 de abril de 1934, el Presidente Abelardo L. Rodríguez expidió un "acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil" a través del cual estableció un régimen interno con normas para la admisión y nombramiento de los "SERVIDORES DEL GOBIERNO" y en el que se dispuso que la separación sólo procedería por causa debidamente justificada; asimismo consignó las primeras disposiciones que favorecieron a los empleados públicos de la Federación.

Aunque un acuerdo del Ejecutivo no podía legalmente limitar la facultad Constitucional consignada en la fracción II de su artículo 89, sino se requería una Ley, según la parte final de la fracción mencionada, por lo cual dicho acuerdo tuvo una aplicación temporal.

Posteriormente, el 27 de septiembre de 1938, siendo Presidente Lázaro Cárdenas, se promulgó ya con el carácter de

(8).-Semanario Judicial de la Federación.-Tomo 78.-Pág. 3835.

Ley Reglamentaria de la fracción II del artículo 89 Constitucional, el estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, estableciendo en su exposición de motivos que:

"El empleado público como asalariado constituye un factor de la producción de la riqueza social a la que aporta su esfuerzo intelectual o material, por lo que recibe una remuneración que lo coloca dentro de la categoría social de la que sólo tienen como patrimonio su capacidad de trabajo.

El servidor público hasta la fecha, ha carecido por completo del mínimo de derechos que el trabajador industrial ha logrado conquistar a través de intensas luchas, y que le permiten conservar dicha capacidad de trabajo.

Esta desigualdad no se justifica entre el fin especulativo de la empresa privada y la función reguladora del Estado, ya que también el empleado público puede ser víctima de injusticias por parte de sus jefes con maltratos y ceses arbitrarios.

Ahora bien, la protección del empleado público debe ser fijada restringiendo la ilimitada libertad del Estado,

hasta un punto en que las necesidades primordiales de los servidores y sus familiares, disfruten de las más elementales garantías humanas contra el abuso.

Los derechos necesarios para la conservación y desarrollo de la personalidad física, económica y moral de todo hombre asalariado, son esencialmente los que se refieren al salario que recibe por el esfuerzo material o intelectual que desarrolla; a las indemnizaciones por separación injustificada y riesgos profesionales; a las jornadas de trabajo, al pago de horas extraordinarias, a los derechos que les permitan recuperar sus energías; a la higiene donde preste sus servicios; a la prevención de accidentes y a la asociación.

El estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión fue modificado el 4 de abril de 1941 por el Presidente de la República Manuel Avila Camacho, disponiendo en el primer considerando de la exposición de motivos, como justo el mantenimiento de los principios tutelares que inspiraron el anterior Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, y por ello, también limitó la libertad del Estado frente a sus servidores.

En 1947 Miguel Alemán amplía la Ley de Pensiones Civiles de

retiro.

En 1954 el Presidente Adolfo Ruiz Cortínez, propone una iniciativa de Ley de Estimulos y Recompensas para los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, que es aprobado por el Congreso.

En 1959, durante el Régimen de Adolfo López Mateos, se crea el ISSSTE.

Los anteriores antecedentes legislativos establecen las condiciones reales de un movimiento obrero que constituye y fortalece la creación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Finalmente en el año de 1959 el Presidente Adolfo López Mateos, presentó una iniciativa de reforma al artículo 123 Constitucional, a efecto de agregar al mismo, el apartado "B" en el que se precisaran los principios básicos de conformidad a los cuales deberían regularse las relaciones laborales de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal. En la cual se lee:

"Con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, en el Informe que rendí ante el H. Congreso de la Unión el día 1º de septiembre último, me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración, el Proyecto de Reformas a la Constitución General de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores públicos.

Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habfan 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 allí que deba ser siempre legalmente tutelada.

De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas".

Elevándose a rango constitucional las garantías mínimas de los trabajadores al servicio del Estado, mediante el Decreto de 21 de octubre de 1960, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960, que adicionó el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incluir el apartado "B", que establece las bases que deben regular las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores. Y consecuentemente se tiene la base para la elaboración de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, la cual es promulgada el 27 de diciembre de 1963.

D) Texto vigente del artículo 123 Constitucional.

"TITULO SEXTO  
DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL"

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

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

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

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

II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas: Las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo

después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años;

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

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

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

VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se

aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

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

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

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

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

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

las siguientes normas:

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

b) La Comisión Nacional practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales;

c) La misma Comisión podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que los justifiquen;

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

e) Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Los trabajadores podrán formular, ante la oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determine la ley, y

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

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

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

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

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

Las negociaciones a que se refiere el párrafo 1º, de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

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

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

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

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente inca-

pacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario;

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

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

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

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto

conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o, en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno;

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

XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del gobierno;

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se

dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo;

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

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

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

XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.

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

XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la

autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante;

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

- a) Las que estipulen una jornada inhumana, por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo;
- b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje;
- c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal;
- d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario cuando no se trate de empleados en esos establecimientos;
- e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares

determinados;

f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa;

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

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

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

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y

accidentes, de servicios de guarderfa y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares;

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

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

a) Ramas Industriales:

1. Textil;
2. Eléctrica;
3. Cinematográfica;
4. Hulera;
5. Azucarera;
6. Minera;
7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la función de los

mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;

8. De hidrocarburos;

9. Petroquímica;

10. Cementera;

11. Calera;

12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;

13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;

14. De celulosa y papel;

15. De aceites y grasas vegetales;

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

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

18. Ferrocarrilera;

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

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

21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de

Productos de tabaco.

b) Empresas:

1. Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;
2. Aquéllas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas, y
3. Aquéllas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.

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

ley reglamentaria correspondiente.

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

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

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

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

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

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo

para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República;

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

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

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

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

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

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar

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

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

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

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

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

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosa-mente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproxima-damente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactan-cia y del servicio de guarderías infantiles.

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

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recupera-ción, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares, y

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previa-mente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones

que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos;

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

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de

seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se registrarán por sus propias leyes.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; y

XIII bis. Las entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano registrarán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social". (9)

(9).-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-Colección Porrúa.-96a. Edición.-Editorial Porrúa.-México, D.F.-1992.

## **II. PROCESO LEGISLATIVO MEXICANO.**

## A. Estado y Administración Pública.

El hombre desde los estadios más primitivos intuyó la necesidad de establecer formas de vida a las que habría de preceder un conjunto de ideas a realizar, que se transformaron en el modo y manera de ser de su gente. De las que pasando el tiempo habrán de llegar a ser pueblos. Dentro de estas maneras de ser el hombre trata de alcanzar el bien común y para lograrlo crea a la institución estatal, organización suprema de la comunidad política, a la que le dá el designio de declarar lo bueno y lo malo, lo que debe ser y lo que no debe ser.

El hombre se civilizó porque aprendió a obedecer unas normas y convencionalismos sociales, y a organizar la vida en común. Dió a las instituciones orgánicas que tanto han evolucionado a través de los tiempos, la facultad de intervenir en la esfera particular, a esta atribución institucional, ya muy avanzada la civilización se le denominó "Estado", y al contenido de la atribución norma jurídica o Derecho Positivo; el Estado es lo determinante y los medios auxiliares determinados son el Derecho y el gobernante.

Según Rousseu. "El Estado es un producto racional nacido de la libre voluntad".

El Estado según Cicerón "es la multitud de hombres ligados por la comunidad del Derecho y de la Utilidad".

Según San Agustín "es una reunión de hombres dotados de razón, enlazados en virtud de la común participación en las cosas que aman".

Así pues los fines que el Estado encauza, son axiológicos. El objeto del Estado es hacer posible la convivencia y transformar la voluntad dispersa de cada miembro del grupo, en una voluntad única a la que se le denomina representación política.

El Estado es, en todo tiempo y lugar la forma política que cada pueblo elige.

El Estado como ya se señaló es una organización que está compuesta de manera fundamental por tres elementos:

- 1.- El territorio.
- 2.- La población.

## 3.- El Gobierno.

	Méxicanos.	por nacimiento
<b>Población</b>	Extranjeros.	por naturalización
	Representativo.	3 poderes de la - Unión
<b>Gobierno</b>	Democrático.	que es del pueblo_ y para el pueblo.
	Federal.	que abarca todo el territorio, res- petando la autonomía de las entidades - federativas.
	Espacio, aéreo	
<b>Territorio</b>	agua y mares.	
	suelo.	
	Tierra.	
	subsuelo.	
	Embajadas.	
	aeronaves.	que llevan la ban- dera nacional.
	navios.	que porten la ban- dera nacional.

Por organización se entiende "La regla de asociación que asigna a cada miembro de ésta su posición dentro de la misma; ya de dominación ya de sujeción, y las funciones que le corresponden.

El Territorio.- Suele definirse como la porción de espacio en el que el Estado ejercita su poder.

La Población.- Se podría conceputar como, los habitantes de un determinado territorio.

Gobierno.- Es el conjunto de poderes públicos, de los Organos a que se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía.

La Soberanía.- Es el poder supremo del Estado en relación a los demás estados y por estar basado en el derecho tiene restricciones frente a los Estados miembros que participan del poder, pero sólo dentro de los ámbitos y espacios de su circunscripción y en las materias y calidades que la constitución les atribuye.

El Estado actual de nuestro país es compuesto, complejo y Federal; pues está formado por una unión de dos o más

Estados y comprende dentro de sí como elementos constitutivos diversas entidades políticas menores, que se encuentran sujetas a la constitución política y a las leyes federales. Debido a la capacidad del Estado para organizarse por sí mismo y su autonomía que consiste en la facultad que tiene de darse él mismo sus leyes y de actuar de acuerdo a ellas, encuentra sus bases en "Las reglas jurídicas que determinan los órganos supremos de éste; su modo de creación, sus relaciones recíprocas, su competencia y la relación con el poder estatal" contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Federico Engels afirmó: "Que el Estado es un poder que nace de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más". (10)

Congruente con todo lo mencionado, podemos llegar a una aproximación del concepto moderno de Estado, diciendo que: El Estado es una forma de organización institucional del Poder Público que regula las relaciones de la sociedad.

(10).-F. Engels.-El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado.-4a. Edición.-Cultura Popular.-México.-D.F.-1973.-Pág. 196.

normas para ejercer control sobre la Sociedad; un Estado promotor, el cual participa más directamente, sobre todo en la vida económica del país; un Estado benefactor, aquel que presta servicios y produce artículos considerados indispensables y que no son producidos por otros sectores; o bien un Estado planificador que planifica y administra el funcionamiento global de la sociedad". (12)

En la actualidad no se encuentra Estado alguno claramente identificado con uno sólo de los tipos citados; más bien los casos que se dan combinan en su acción dos o más características. Ejemplo de ello es el Estado Mexicano en el que encontramos acciones normativas, promocionales y de fomento, asistenciales y de servicio, así como de planeación y programación.

"La palabra administración se compone del prefijo "AD", hacia, y de "MINISTRATIO". Que a su vez proviene de "MINISTER", vocablo compuesto de "MINUS", comparativo de inferioridad, y del sufijo "TER", que sirve como términos de

(12).-Alejandro Carrillo Castro.-La Reforma Administrativa en México.-  
4a. Edición.-Editorial Porrúa.-México, D.  
F.-1980.-Pág. 54-57.

comparación. Esta definición etimológica del término nos da la idea de que administración es una función que se desarrolla bajo el mando de otro; de un servicio que se presta". (13)

George Terry define a la administración como "un proceso distintivo que consiste en planear, ejecutar y controlar, desempeñando para determinar y lograr los objetivos manifestados, mediante el uso de seres humanos y de otros recursos". (14)

H. Fayol, por su parte, la define simplemente como "una acción, diciendo: Administrar es preveer, organizar, mandar, coordinar y controlar". (15)

Del análisis del contenido de las definiciones antes expuestas se desprende que la administración es un conjunto de recursos que usados habilmente permiten el logro de objetivos.

Es frecuente que el término "Público" sea usado asociando a

(13).-Reyes Ponce Agustín.-Administración de empresas, teoría y práctica. México, D.F.-Limusa.-1981.-Pág. 15-16.

(14).-George Terry.-Principios de administración.-México, D.F.-CECSA.-1980.-Pág. 20.

(15).-Citado por Reyes Ponce A.-Obra Citada.-1981.-Pág. 17.

conceptos como Estado y Gobierno, en ocasiones hasta como sinónimos. El término define todas aquellas funciones que desarrolla el Estado en relación con la Sociedad Civil y sólo es útil en la medida que nos permite diferenciarlas de las que están en manos de los particulares, es "público" porque es la acción misma del Estado.

El término "Público" asociado a la palabra administración permite distinguir a la administración pública de la administración general, la especie del género.

Dentro de las naturales limitaciones que plantea cualquier definición, intentaremos llegar a una que sea lo más descriptible posible acerca del papel que desempeña la administración pública.

Antes de dar una definición propia, citaremos, las que han dado diversos estudios de la materia.

Dwight Waldo: "Administración Pública es la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los fines del Gobierno". (16)

(16).-Dwight Waldo.-Estudio de la Administración Pública.-Madrid, España.  
-Aguilar.-1979.-Pág. 6

Woodrow Wilson: "La administración es la parte más visible del Gobierno; es el Gobierno en acción". (17)

Leonard White: "Un sistema de Administración Pública es el compuesto de todas las Leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y una jurisdicción para la realización o ejecución de la política de estado". (18)

Nosotros definiremos a la administración pública tomando elementos del Estado Mexicano de la siguiente manera:

Es el conjunto de entidades y dependencias, así como de instrumentos legales y administrativos utilizados por el Gobierno para el logro de sus fines.

El Estado encarna los intereses de determinada clase social y, la Administración Pública como parte de aquel es utilizada como vehículo para la realización del dominio de clase o

(17).-Citado por Dwight Waldo.-Administración Pública.-México.-D.F.-Trillas.-1979.-Pág. 85.

(18).-Citado por José Castellanos.-Apuntes sobre teoría de la Administración Pública.-México, D.F.-INAP.-1979.-Pág. 88-89.

dominio político. Esta dicotomía que plantea la existencia de dos campos de acción para la Administración Pública: El campo de lo político y el campo de lo administrativo, fue negada en el pasado por importantes autores de obras relacionadas con este campo, como lo fueron Woodrow Wilson y Frank Goodnow quienes sostuvieron que "para lograr una administración pública sana y eficaz, debía separarse la política de la administración, que esta última era un campo de negocios que debía estar apartado del apresuramiento y la pugna propios de la política". (19)

El pensamiento actual apoya completamente la existencia de esta dualidad afirmando que la relación que se establece entre el Estado y la Sociedad a través de la administración pública, tiene un doble carácter, de dominio y de dirección, dado que no existe ningún acto administrativo ejercitado por el Gobierno que no lleve implícito un sentido político.

Como elemento de equilibrio, el Estado no sólo gobierna para la clase social dominante sino que gobierna para todas las clases sociales del país, y se ve obligado a crear elementos y mecanismos que armonicen, integren y coordinen las relacio-

(19).-IBID.-Pág. 88-92 y 95-98.

nes entre todas las clases.

Omar Guerrero menciona como ejemplos de funciones de dominación, "a las de seguridad y orden públicos, defensa, policía y justicia; y a las de salud pública, asistencia y protección al salario como funciones de dirección administrativa". (20)

El derecho establece el marco jurídico de referencia de la Administración Pública, respecto a sus facultades, funciones y legitimidad de sus acciones. Por otro lado se convierte en un instrumento en manos de la propia Administración Pública para regular las relaciones estado-sociedad.

Los documentos que integran el Sistema Nacional de Planeación, los planes sectoriales, el plan global de desarrollo son medios de política para acompasar el crecimiento económico y el desarrollo social. "La necesidad de proveer de servicios sociales a una población creciente exige acelerar el crecimiento y el empleo". (21)

(20).-Omar Guerrero.-La Administración Pública del Estado Capitalista.- INAP.-México, D.F.-1980.-Pág. 273.

(21).-Instituto Nacional de Contadores Públicos al Servicio del Estado.- Síntesis temática del pensamiento revolucionaria del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.-México, D.F.-INCOPSE.-1981.-Pág. 61-62.

El ámbito de acción de la Administración Pública es tan amplio y complejo como lo es el propio territorio o la propia organización del Gobierno.

Los fines de la Administración Pública son los propios fines del Gobierno; un Gobierno que, al gobernar para todos, se preocupa entre otros asuntos por resolver problemas relativos a la salud, el empleo, la educación y la vivienda.

"La responsabilidad Social y Política que asume la Administración Pública es sumamente importante ya que cualquier falla que cometa irá en detrimento de la sociedad; de fallar totalmente, el caos social no se haría esperar". (22)

## B. Forma de Gobierno.

La palabra Estado designa la organización política en su conjunto, en su completa unidad formada por los diversos elementos que la constituyen. "Gobierno" como ya se mencionó se utiliza para designar el conjunto de los poderes públicos, de los órganos a que se atribuyen el ejercicio supremo de la soberanía. El Estado es un todo, el gobierno es uno de sus elementos.

El gobierno se define según Orlando. Cita que de él hace Groppali, como el conjunto de medios por los cuales la soberanía se traduce en actos. El gobierno es el conjunto de instituciones organizadas por el ordenamiento jurídico para el ejercicio de la soberanía.

El gobierno también puede definirse como:

El conjunto de individuos a quienes el ordenamiento jurídico confiere la potestad de dirigir el Estado.

Las formas de gobierno se refieren a los diferentes modos de constitución de los órganos del Estado, de los poderes y

de las relaciones entre sí.

La forma de Estado se refiere a la especial configuración de la organización política, tomada de su totalidad.

En la antigüedad y en la Edad Media los autores se limitaban a examinar el Estado como un complejo de órganos, observando que la soberanía era una cualidad que correspondía, no al Estado en sí sino a alguno de sus órganos fundamentales.

Heródoto en los nueve libros de la historia hace referencia a las diversas formas de gobierno clasificándolas en:

Monarquía.

Democracia.

Aristocracia.

Platón en la República, hizo una reseña de las formas de gobierno. La clasificación de las mismas, de manera genial la hizo también Aristóteles, que se sirvió del método inductivo para establecer sus postulados en materia política. Examinó las constituciones de 158 Estados, y de este examen obtuvo los elementos para poder establecer la clasificación de las formas de gobierno. Para hacerlo, tomó en cuenta

que, en ocasiones, el poder era ejercido por un solo individuo, que era titular de la soberanía denominándola monarquía. En ocasiones ese poder se ejercía por un grupo de individuos. Aristóteles la denominó aristocracia. Y también observó que existía otra situación, en la que no se trataba de un individuo ni de un grupo especial de hombres, sino de un conjunto de ellos, y denominó a esta forma democracia o POLITEIA. Aristóteles consideró que la forma de gobierno más conveniente era la democracia; no obstante llamó "puras" y "perfectas" a todas las formas, si se encaminaba a realizar el bien de la comunidad. Pero tomó en cuenta que la forma de gobierno, no obstante la clasificación que le correspondiese, podría corromperse y encaminarse, no a obtener el bien general, sino al particular de los gobernantes, degenerando así la monarquía en tiranía; la aristocracia en oligarquía, y la democracia en demagogia.

En Roma Polibio adoptó la clasificación de Aristóteles, aún cuando la construcción que él hizo se basó en el estudio de la Historia de Roma, y de acuerdo con esa base, su análisis consideró que la mejor forma de gobierno sería la mixta, que existió en la época de mayor poderío político romano, en la que el poder estaría dividido entre el monarca y el pueblo o entre una aristocracia y el pueblo.

Polibio consideró que la fuerza de Roma derivaba de su gobierno mixto, en el que sabiamente se mezclaban la monarquía, la aristocracia y la democracia; la aristocracia en el Senado; la monarquía en el Consulado y la democracia en los Comicios.

Por ser el gobierno un elemento del Estado, la forma de gobierno hace referencia a una parte del mismo, a los órganos que ejercen el poder, es la estructura que adoptan los órganos o poderes del Estado. En el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas que se establecen entre sí.

La forma de gobierno es la parte del Estado que consiste en, los poderes u órganos del Estado que lo ejercitan.

La forma de Estado Mexicano.- Es una república representativa, democrática federal, compuesta de Estados libres y soberanos (autónomos, según la teoría constitucional), en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación (artículo 40 Constitucional).

La forma de gobierno del Estado Mexicano.- Es de tipo presidencial, por lo siguiente:

1.- Se reúnen en una sola persona, Presidente de la República, las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

2.- No hay primer Ministro, ni gabinete que trabaje en forma colegiada y tenga responsabilidad política frente al Congreso.

3.- El Congreso de la Unión no tiene facultad para censurar a los Secretarios de Estado, ni para hacerlos dimitir, tampoco la tiene respecto de los demás integrantes de la Administración Pública Federal, Central y Paraestatal.

4.- El Presidente de la República nombra y remueve libremente a los funcionarios de primer nivel de la Administración Pública Federal, Central y Paraestatal, y a numerosos funcionarios de niveles inferiores.

5.- La suma de facultades que dá la constitución al Presidente de la República en todo su texto, es más amplia y variada que las que otorga a los otros Poderes de la Unión.

6.- El refrendo ministerial no implica responsabilidad del Secretario de Estado frente al Congreso de la Unión, ni limitaciones de fondo a las facultades y actividades del

Presidente de la República.

También es representativa ya que la jefatura del Estado se atribuye a una persona previa su designación en forma electiva.

Y es democrática porque conserva, en parte, la intervención del pueblo en el gobierno mediante la elección de sus representantes quienes proponen las iniciativas legislativas y con su participación en los jurados populares.

La democracia como forma de gobierno alcanza su máxima expresión en la famosa definición de Lincoln, la democracia es del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

### C. Niveles de Gobierno.

El gobierno de la Federación está constituido por los Poderes de la Unión: Legislativo, Ejecutivo y Judicial (las entidades federativas también tienen esta distribución).

En un régimen federal como el nuestro, hay una sola soberanía y diferentes potestades o competencias, derivadas de la constitución:

- Competencia federal.
- Competencia local.
- Competencia municipal.

El gobierno de la Federación ejerce la competencia federal a través de los poderes federales, previstos en los artículos 39, 40, 41 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que son:

- El Poder Legislativo.
- El Poder Ejecutivo.
- El Poder Judicial.

El Poder Legislativo está integrado por un Congreso General que se divide en dos Cámaras; la de Diputados, que representa a la población ciudadana (artículos 50, 51 y 52 Constitucionales), la cual se integra por 300 elementos plurinominales y 200 uninominales, los cuales son elegidos cada 3 años por elección directa, y la de Senadores, que representa a las entidades federativas, incluido el Distrito Federal (artículo 56 Constitucional), la cual se integra con 2 Senadores por cada entidad federativa incluyendo el Distrito Federal, los cuales son elegidos cada 6 años por elección directa.

El Poder Ejecutivo reside en el Presidente de la República (artículo 80 Constitucional), y es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las Secretarías y Departamentos de Estado (artículos 90 y 92 de la Constitución), por la Procuraduría General de la República (artículo 102 Constitucional), así como por los Organismos Descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos (artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

El Poder Judicial Federal está integrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que funciona como Tribunal en pleno integrado por 21 Ministros; con cuatro salas nume-

rarias integradas por 5 Ministros cada una y que actúan en materia civil, penal, administrativa y laboral y una sala supernumeraria integrada por 5 Ministros (artículo 94 Constitucional).

Por los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Amparo: existen doce Circuitos de Amparo y veinte Tribunales de Circuito distribuidos por acuerdos con las plazas en donde existen mayor número de expedientes por tramitar.

Por lo Tribunales Unitarios de Circuito en Materia de Apelación: existen nueve Circuitos y once Tribunales.

Por lo Juzgados de Distrito de los cuales existen 66 en toda la República y 10 tienen jurisdicción en el Distrito Federal.

Por el Jurado Popular Federal.

El gobierno de las entidades federativas ejerce la competencia local en la que encontramos también sistemáticamente los tres Poderes, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial (artículos 40, 41 y del 115 al 122 Constitucionales).

El Legislativo lo constituye el Congreso Local, integrado por diputados locales de elección popular directa. En México no existen senadores locales.

El Ejecutivo, que se deposita en un gobernador de elección popular directa, quien cuenta con diversos Organos Administrativos que lo auxilian.

El Judicial, integrado por un Tribunal Superior de Justicia que puede tener Salas Colegiadas o Unitarias y Juzgados de Primera Instancia, menores civiles, penales y Juzgados de Paz.

El gobierno de los municipios ejerce la competencia municipal a través del ayuntamiento, cuerpo colegiado que realiza fundamentalmente funciones administrativas, integrado por Presidente, Síndicos y Regidores, en algunos casos tiene facultad de iniciativa de leyes y en algunos otros cuenta con Juzgados Municipales. No se puede apreciar en detalle esta competencia, porque la legislación local municipal es muy dispersa (artículo 115 Constitucional).

Nuestro Estado, está organizado desde el punto de vista Constitucional en una federación constituida por los Estados

de la Federación y el Distrito Federal; pero, a la vez que existe la Federación, los Estados de la Federación, son autónomos para organizar su régimen interno y, dentro de las entidades federativas, la forma de organización política administrativa base de la división territorial es el municipio, según lo establece el artículo 115 de la Constitución, por lo tanto en nuestro Estado Federal hay 3 esferas de competencia; la Federal, la Estatal y la Municipal.

#### D. División de Poderes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 49 establece que "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

Cada uno de los Poderes realizan una determinada función; la Legislativa que realiza el Congreso de la Unión, consiste en la creación y formulación de normas jurídicas generales; la Jurisdiccional que se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los Jueces de Distrito y Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito quienes se encargan de resolver y aplicar la Ley a casos controvertidos; y la administrativa de la que se encarga el Presidente de la República al administrar o ejecutar dentro de los límites fijados por la Ley, de una serie de tareas concretas, tendientes a la realización de intereses generales. En el sentido formal las funciones no son definidas de acuerdo con su naturaleza sino por su finalidad y contenido pues no todas las funciones realizadas por un determinado órgano son necesariamente legislativas, administrativas o judiciales.

De los tres Poderes Federales, los dos primeros que enumera la Constitución están investidos de Poder de Mando; el Legislativo manda a través de la Ley y el Ejecutivo por medio de la Fuerza Pública. El tercer Poder, que es el Judicial, carece de los atributos de aquéllos otros Poderes, no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena del legislador contenida en la Ley; está desprovisto de toda fuerza material. Sin embargo el Poder Judicial desempeña en el Juicio de Amparo funciones especiales que fundan la conveniencia de darle la categoría de Poder otorgado por la Constitución, por encima de los otros dos Poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la Ley Suprema. (23)

"El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores" (artículo 50 Constitucional).

Cámara es el cuerpo colegiado integrado por personas llamadas Diputados y Senadores, según el caso. Congreso de la Unión es la unión de ambas Cámaras.

(23).-Secretaría de la Presidencia.-Manual de Organización del Gobierno. Federal.-México, D.F.-1976.-Pág. 145.

El artículo 70 Constitucional dice: "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o Decreto. Las Leyes o Decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los Presidentes de ambas Cámaras y por un Secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la Ley o Decreto)". (24)

Ley, desde el punto de vista de la sociología política, es la expresión de los factores reales de poder del Estado, ya que es el resultado de la lucha de las organizaciones de las clases en el Congreso. Los tratadistas han conceptualizado a la Ley como norma jurídica dictada, promulgada y sancionada por el poder público.

Decreto: Es una resolución del Congreso que sólo sirve para regir situaciones determinadas o sólo es aplicable a determinadas personas.

La Cámara de Diputados tiene como facultades exclusivas las

(24).-Rogelio Martínez Vera.-Nociones de Derecho Administrativo.-México.  
-D.F.-Banca y Comercio.-1978.-Pág. 36.

siguientes:

1.- Erigirse en Colegio Electoral para dictaminar quién debe ser el Presidente de la República, después de haber efectuado el cómputo de votos.

2.- Vigilar por medio de una comisión, el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como nombrar a los funcionarios y empleados de esa oficina.

3.- Aprobar el Presupuesto anual de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, así como revisar la cuenta pública del año anterior (artículo 74 Constitucional).

Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores se manifiestan en el artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las más importantes son:

1.- Analizar la política exterior emprendida por el Ejecutivo Federal, con base en los informes que presente éste y su secretario del despacho respectivo.

2.- Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que

celebre el Presidente de la República con países del extranjero.

3.- Ratificar los nombramientos que haga el Presidente de la República de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales.

Así como la Cámara de Diputados y la de Senadores tienen cada una funciones específicas, ambas Cámaras reunidas en un Congreso General tienen también sus funciones propias, de entre las facultades más importantes de este organismo, podemos mencionar las siguientes:

1.- Admitir nuevos Estados o Territorios dentro de la Federación, así como proceder a transformar los territorios existentes en Estados cuando tengan una población mínima de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.

2.- Decidir el cambio de residencia de los Poderes de la Federación.

3.- Imponer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto.

4.- Sentar las bases sobre las cuales el Ejecutivo celebre empréstitos.

El Poder Ejecutivo se establece en el artículo 80 Constitucional, en el cual se indica que: "Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Las facultades del Presidente de la República se señalan en el artículo 89 de la Constitución, siendo entre otras:

1.- Promulgar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

2.- Las fracciones II, III, IV, XVII y XVIII, consagran las facultades que en materia de nombramientos tiene el Presidente de la República las cuales se pueden clasificar en:

Nombramientos absolutamente libres, respecto a los Secretarios de Estado, Procurador General de la República, Goberna-

dor y Procurador de Justicia del Distrito Federal.

Nombramientos sujetos a ratificación, por lo que se refiere a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales; coroneles y demás oficiales superiores del ejército, fuerza aérea y armada nacionales; empleados superiores de hacienda y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los cuales después de haber sido otorgados, requieren de ratificación por parte del Senado para su plena validez. Puede asimismo nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, con aprobación de la Cámara de Diputados.

Nombramientos sujetos a Ley, según los de los demás oficiales del ejército, fuerza aérea y armada nacionales, distintos a los coroneles y oficiales superiores.

"Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- 1.- Secretaría de Gobernación.
- 2.- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 3.- Secretaría de la Defensa Nacional.
- 4.- Secretaría de Marina.

- 5.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 6.- Secretaría de Desarrollo Social.
- 7.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- 8.- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
- 9.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- 10.- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- 11.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- 12.- Secretaría de Educación Pública.
- 13.- Secretaría de Salud.
- 14.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- 15.- Secretaría de la Reforma Agraria.
- 16.- Secretaría de Turismo.
- 17.- Secretaría de Pesca.
- 18.- Departamento del Distrito Federal ". (25)

Cabe destacar que corresponde a la Secretaría del Trabajo, vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones del artículo 123 Constitucional (sólo el apartado "A"), de la Ley Federal del Trabajo y sus leyes reglamentarias; procurar el equilibrio entre los factores de la producción de conformidad con las disposiciones legales relativas; intervenir en

(25).-Secretaría de Gobernación.-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.-México, D.F.-1992.-Pág. 6-36.

la formación y promulgación de los contratos de trabajo; llevar el registro de las asociaciones obrero-patronales y profesionales de jurisdicción federal que se ajusten a las leyes; estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales para una protección de los trabajadores; manejar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo; estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el País.

El Poder Judicial según el artículo 94 Constitucional, establece que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito en Materia de Amparo y Unitarios en Materia de Apelación, y en Juzgados de Distrito.

La función jurisdiccional se encuentra encargada al Organismo del Estado denominado Poder Judicial y consiste en términos generales en mantener el imperio de la Ley.

Mediante la interpretación y aplicación de la Ley, el Poder Judicial ejerce control sobre los otros Poderes, ya que, si el Legislativo expide una Ley contraria a los preceptos

constitucionales, los particulares mediante el juicio de Amparo pueden obtener la protección de la Justicia Federal en contra del cumplimiento de esa Ley.

La Suprema Corte de Justicia es el máximo Tribunal Judicial de nuestro País. Está integrado por veintidós ministros nombrados por el Ejecutivo y ratificados en su nombramiento por la Cámara de Senadores; dichos miembros ocupan su cargo con carácter vitalicio, y funcionará en pleno o en salas, se podrán nombrar hasta cinco ministros supernumerarios.

Está dividido en cuatro salas que conocen de distintos negocios según la materia. La primera sala conoce de asuntos penales; la segunda, de asuntos administrativos; la tercera, de negocios civiles y mercantiles, y la cuarta de problemas de trabajo.

Los Tribunales de Circuito son los organismos que siguen en importancia a la Suprema Corte de Justicia, éstos se dividen en Unitarios y Colegiados.

La competencia de estos Tribunales consiste en conocer en los juicios de Amparo interpuestos contra una sentencia definitiva en materia civil, mercantil, penal o del trabajo.

Cuando en la primera instancia hubieren existido violaciones sustanciales al procedimiento, o bien se trate de sentencia en contra de las cuales no proceda el recurso de apelación de acuerdo con la ley que los rijan, sea cual fuere la violación alegada.

La autoridad judicial que sigue en jerarquía a los Tribunales de Circuito son los Jueces de Distrito que son nombrados por la Suprema Corte de Justicia.

Los jueces de Distrito tienen competencia para conocer de todos aquéllos delitos del orden Federal que se cometan. (26)

## E. El Proceso Legislativo.

**El Proceso Legislativo.-** Es el conjunto de etapas que se siguen para crear leyes, siendo éstas: Iniciativa, Discusión, Aprobación, Sanción, Publicación e Iniciación de la Vigencia.

**Iniciativa.-** Es el acto por el cual se somete a la consideración del Congreso un Proyecto de Ley.

**Discusión.-** Es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las Iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas.

A la Cámara en donde inicialmente se discute un Proyecto de Ley suele llamársele Cámara de Origen; a la otra se le dá el calificativo de Revisora.

**Aprobación.-** Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un Proyecto de Ley. La aprobación puede ser total o parcial.

**Sanción.-** Se dá este nombre a la aceptación de una Iniciativa por parte del Poder Ejecutivo. La Sanción debe ser posterior a la Aprobación del Proyecto por las Cámaras.

El Presidente de la República puede negar su Sanción a un Proyecto ya admitido por el Congreso (Derecho de Veto). Esta facultad no es absoluta.

Publicación.- Es el acto por el cual el Proyecto de Ley ya Aprobado y Sancionado se dá a conocer a quienes deben cumplirla. La Publicación se hace en el llamado Diario Oficial de la Federación. Además de éste, existen en México los Diarios o Gacetas Oficiales de los Estados. Publicándose en tales Diarios las Leyes de Carácter Local.

Iniciación de la Vigencia.- En el Derecho Patrio existen dos sistemas de iniciación de la vigencia: El Sucesivo y el Sincrónico, los cuales se encuentran regulados en lo dispuesto por los Artículos Tercero y Cuarto del Código Civil para el Distrito Federal, respectivamente.

El Sistema Sucesivo, se encuentra regulado en el artículo 3º del Código Civil.

"Las Leyes, Reglamentos, Circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial.

En los lugares distintos del en que se publique el Periódico oficial, para que las Leyes, Reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que, además del plazo que fije el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad". (27)

El Sistema Sincrónico hállase consagrado en el artículo 4º del Código Civil. "Si la Ley, Reglamento, Circular o Disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior". (28)

Para elaborar las Leyes Federales coadyuvan el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, siendo la normatividad aplicable los artículos 71 y 72 de nuestra Carta Magna.

Artículo 71 Constitucional.- "El derecho de iniciar Leyes o Decretos compete:

(27).-Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.-56a. Edición.-Editorial Porrúa, S.A.-México, D.F.-1988.-Pág. 41.

(28).-Obra Citada.-Pág. 41 y 42.

- I. Al Presidente de la República.
- II.- A los diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y,
- III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados, o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los Senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates". (29)

Artículo 72 de nuestra Ley Suprema.- "Todo Proyecto de Ley o Decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

a).- Aprobando un Proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente;

(29).-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-88a. Edición  
.-Editorial Porrúa.-México, D.F.-1990.-Pág.  
53 y 54.

b).- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido;

c).- El Proyecto de Ley o Decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara Revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el Proyecto será Ley o Decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de Ley o Decreto serán nominales;

d).- Si algún Proyecto de Ley o Decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de Revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo

aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones;

e).- Si un proyecto de Ley o Decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara Revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara Revisora fuesen aprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el Proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara Revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas todo el proyecto, no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la Ley o Decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguien-

tes;

f).- En la interpretación, reforma o derogación de las Leyes o Decreto, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación;

g).- Todo Proyecto de Ley o Decreto que fuese desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año;

h).- La formación de las Leyes o Decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los Proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados;

i).- Las iniciativas de Leyes o Decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión Dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo Proyecto de Ley o Decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara;

j).- El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al Decreto de Convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente". (30)

(30).-Obra Citada.-Pág. 54, 55 y 56.

F. Fundamento Legal para Adicionar y Reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El procedimiento de reforma constitucional en nuestro país se fundamenta en el artículo 135 de nuestra Carta Magna que textualmente señala: "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 individuos 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". (31)

En virtud de que el artículo Constitucional señalado no indica expresamente quien puede iniciar una reforma constitucional en México, puede atenderse al criterio de que, al no contenerse una excepción expresa, debe aplicarse la regla

(31).-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-881. Edición .-Editorial Porrúa, S.A.-México, D.F.-1990.- Pág. 122.

general del artículo 71 Constitucional, en el sentido de que esta facultad compete exclusivamente al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso Federal y a las Legislaturas Locales.

Asimismo, con base en dicho criterio la Reforma propuesta deberá analizarse por el Congreso actuando en forma separada y sucesiva y no en asamblea única.

El Organismo encargado de reformar artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "Poder Revisor de la Constitución", hace concurrir en un mismo procedimiento a un Organismo Federal (Congreso de la Unión) y a Organismos de las Entidades Federativas (Legislaturas Locales).

Haciéndose más rígidos el procedimiento para la aprobación de la reforma que es mediante el voto de las dos terceras partes de los presentes. Debe tenerse presente, en cambio, que para aprobar, modificar, o derogar una Ley Ordinaria, el quórum de votación es el de la mayoría de votos. Con la participación de las Legislaturas Locales en su mayoría, lo que no sucede respecto de cualquier otra Ley.

A pesar de no estar expresamente consignado en el artículo

135, nuestro sistema no acepta la posibilidad de una reforma total de la Constitución al consignar que "Para que las Reformas o Adiciones lleguen a ser parte de la misma", redacción que presupone necesariamente que con las reformas y adiciones la misma Constitución sigue existiendo.

Según Tena Ramírez, "adicionar" significa agregar algo a lo ya existente, y "reformular" significa suprimir el texto de una Ley dada, pero sin suprimir la totalidad de la Ley o bien, sustituir un texto por otro dentro de la Ley existente.

Cabe señalar que existen facultades extraordinarias para legislar, las cuales se encuentran reguladas conforme a lo dispuesto en los artículos 29 y 131 Segundo Párrafo Constitucionales.

### **III. SERVIDOR PUBLICO.**

#### A. Marco conceptual.

El artículo 3º de la Ley Federal del Trabajo, establece que trabajador, es toda persona que presta a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros.

Por lo que el Servidor Público antes que nada es un trabajador, y por lo tanto, sujeto de obligaciones y derechos que la propia Ley le señala.

Se puede decir que es Servidor Público todo el que participa como funcionario o empleado en las labores del Gobierno.

Refiriéndose al Servidor Público, el título cuarto de la Constitución Política que trata de las responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 108 señala:

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se reputaran como Servidores Públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial, Federal y Judicial de Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza-

za en la Administración Pública Federal...

... El Presidente de la República durante su encargo...

... Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales...

... Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de Servidores Públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios". (32)

Por lo que se ve y de acuerdo a lo expuesto en el artículo 108 Constitucional, Servidor Público es toda persona que participa de las actividades (como trabajador) que se efectúan dentro del Gobierno.

Por lo que respecta al Servidor Público, se puede señalar lo

(32).-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada 1990.-Colección Popular Ciudad de México  
.-Serie Textos Jurídicos.-Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas - U.N.A.M.-Pág. 464.

siguiente:

William A. Robson categoriza el concepto de Servidor Público, bajo dos condiciones esenciales: "a) que el Servidor Público debe considerarse tan esencial de tal manera que requiera la intervención, propiedad o gestión pública; b) que el Servidor Público debe ser de carácter monopólico". (33)

Ruben Vargas Esquer afirma que el Servicio Público "es un servicio de carácter técnico, prestado al público de una manera regular y sistemática con el propósito de satisfacer una necesidad pública, por una institución gubernamental". (34)

Servicio Público, en el Estado Moderno, implica la noción de la actividad final del Estado, o bien, las funciones del Gobierno.

Podemos afirmar que la base que le da sustento y razón de ser y de existir a cualquier sistema de gobierno, es el

(33).-Martínez Silva Mario.-Diccionario de Política y Administración Pública N-2.-Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.-Pág. 493.

(34).-Obra Citada.-Pág. 493.

servicio público que éste proporciona a los ciudadanos.

Por último citaremos el concepto establecido en el capítulo de delitos cometidos por Servidores Públicos.

"Artículo 212.- Para los efectos de este título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los diputados a las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este

título o el subsecuente". (35)

## B. Marco Histórico.

Epoca azteca.- La organización político-administrativa de los mexicas, se integraba por instituciones religiosas, militares y administrativas.

En la estructura del Calpulli se hayaban las poderosas bases de un orden de justicia social en el desempeño y ejercicio de la función pública.

Las altas clases sociales, no constituían élites herméticas y se daba entre ellas amplia capilaridad en virtud de que se renovaban día a día con el concurso del pueblo: Todo azteca sin distinción de clase, que demostrara su destreza para el combate, culto, comercio o vocación artística, pasaba a formar parte de la clase guerrera, sacerdotal, comerciante o de la clase de los artistas, quienes no sobresalían en estas actividades permanecían macehualli.

De tal suerte que "cualquier tenochca tenía oportunidad de asistir a la escuela e ingresar al Calmécac donde se estudiaba para el sacerdocio o al Telpochcalli para adiestrarse en la guerra y ascender a los grupos dirigentes de la función

pública azteca". (36)

Durante el Imperio Azteca existieron los Servidores Públicos de la Administración Central.

Dentro del Calpulli los principales eran el administrador y el ejecutor.

El Administrador.- Tenía a su cargo el régimen de bienes del Calpulli en su parte administrativa: Distribución de bienes, vigilancia del orden y justicia, el cuidado de lo recaudado por concepto de contribuciones, los almacenes y hacer el estudio de los problemas de abasto, saneamiento y obras públicas.

El Ejecutor.- Entre otras cosas se ocupaba del cobro de las contribuciones que debía entregar al administrador disponer el modo de realizar las funciones públicas y dirigir la ejecución de las obras públicas.

Los demás servidores públicos del Calpulli eran nombrados

(36).-López Gallo Manuel.-Economía y Política en la Historia de México.- México, D.F.-Solidaridad.-1965.-Pág. 14-15.

por un Consejo, entre los que destacan: "los ejecutores o alguaciles, el almacenista o tesorero, los escribanos, el registrador, los dos jefes de maestros y maestras encargadas de la educación, los médicos que atendían a los enfermos, los artistas a quienes se confiaban el ornato de los lugares públicos: y un grupo de sabios ancianos era encargado de enseñar a la población, ya en las escuelas o en actos públicos". (37)

Dentro de la Administración Central los servidores públicos eran:

"El Tlatoani o Gobernante cuyos atributos y funciones consistían en:

- Ordenar los campos.
- Representar a la divinidad.
- Promulgar leyes y
- Fungir como juez o ejecutor de guerra.

(37).-Romero Vargas Iturbide Ignacio.-El Calpulli de Anahuac.-Base de Nuestra Organización Política.-Instituto de Investigaciones de la Cultura del Anáhuac Romero Vargas.-México, D.F.-1959.-Pág. 6.

El Tlacochcácatl o señor de la casa de los dardos que junto con el Tlacatécatl tenían la suprema jerarquía militar.

El Huitznahuácatl que con el Ticociahuácatl que desarrollaban cargos propios de jueces finalmente el Pochcatlaicótlac que presidía la organización de los mercaderes". (38)

Al llegar y conquistar los españoles el territorio mexicana, impusieron su lengua y su religión fundada en la doctrina cristiana, destruyendo la cultura mesoamericana e imponiendo una nueva forma de vida.

El contacto de la civilización Europea con el nuevo mundo, trajo consigo, además de algunas formas de mestizaje, la explotación de los indígenas por medio de la encomienda; y un nuevo elemento: La Corrupción. Aportada por los soldados conquistadores cuyos objetivos al llegar a las américas era buscar fortuna.

La organización política durante esta época comprendía en

(38).-León Portilla Miguel.-Antología de Teotihuacan a los Aztecas.-Fuentes de Interpretación Históricas.-U.N.A.M.-22a. Edición.-México.-D.F.-Pág. 611.

forma jerárquica al Rey de España, el real Consejo de Indias, las reales audiencias y el Virrey.

El Virrey representaba al Rey Español, tenía a su cargo el poder ejecutivo, la jefatura del ejército y tenía nombramiento de presidente de la audiencia.

Dependían del Virrey: los alcaldes mayores y los corregidores, subalternos de estos eran los tenientes de alcalde y los subdelegados.

A pesar de la buena fé que tuvieron algunos monarcas españoles, la colonia siempre estuvo practicamente mal gobernada. Los alcaldes mayores y los subdelegados que administraban sin la correspondiente retribución, hacían a un lado sus funciones judiciales y administrativas, mercantilizando la justicia y explotando a las castas y a los indios.

Los servidores públicos para desempeñarse como virrey, alcalde o delegado deberían ser españoles por nacimiento, los criollos sólo tenían acceso a los puestos de menor importancia dentro del Gobierno.

La mayoría de los puestos públicos se vendían y tanto los

mestizos como los indios y las castas, no tenían la posibilidad de ingresar y prestar su fuerza de trabajo en el servicio público.

Es en esta etapa que surge el antecedente más remoto de las agrupaciones sindicales cuando los empleados públicos se agrupan en gremios y confradías; es también en esta época que el gobierno dicta la primera disposición para la creación de un montepío, avocado a proporcionar asistencia social y economía a los trabajadores que prestaban sus servicios al virrey. Disposición que fue adicionada en 1776 mediante la incorporación de las viudas y los huérfanos de los empleados de los ministerios de justicia de la real hacienda para que pudieran disfrutar de pensión.

Durante sus primeros cincuenta años de independencia nuestro país fue dirigido por más de cincuenta gobiernos, aproximadamente con treinta presidentes diferentes.

Durante estos años de desorden en la función pública, algunos de los empleos en el gobierno y, particularmente, la profesión militar, ofrecía el mejor medio del que se podía disponer para lograr la subsistencia. Tanto que la corrupción imperante propiciaba que por medio de la fuerza, amenazas,

fraudes, se obtuvieran los fondos que iban a parar en el bolsillo de la burocracia gubernamental o de los caciques locales.

Por otra parte, dada la inestabilidad política reinante, los empleados públicos (sobre todo la base trabajadora) en ocasiones se quedaban sin cobrar un centavo hasta por meses; y estaban expuestos a ser despedidos en cada cambio de gobierno o golpe de estado, pues carecían de protección jurídica.

La aprobación de las leyes de reforma separando la iglesia del estado, imprimieron un cambio sustancial en las funciones asignadas a la administración gubernamental.

En la gestión del presidente Benito Juárez, la administración pública incrementa su número de empleados, ya que se consideró que estos son indudablemente los realizadores de las tareas del estado.

No obstante en esta época Juárez logra en cierto grado, establecer orden y racionalidad a la función pública y a él se debe el inicio de la reestructuración de la administración pública.

Asimismo, durante dicho gobierno se observan los primeros brotes de organización por parte de los servidores públicos para defender sus derechos.

Surgiendo el gran círculo de obreros que propugnaba por peticiones de tipo laboral y formando la "Asociación Mutualista de Empleados Públicos" donde los trabajadores aportaban cuotas y ellos mismos recibían auxilio en caso de necesidad.

Después de la muerte de Juárez, Porfirio Díaz, centralizó el poder público y fortaleció considerablemente el papel del Estado.

John Kenneth, escribió: "El soborno es una institución establecida en las oficinas públicas mexicanas y reconocida como un derecho que corresponde al funcionario que ocupa el puesto. Es además, una institución respetada; hay dos funciones principales adscritas a cada puesto público. Una de ellas es un privilegio y la otra un deber.

El privilegio consiste en usar las facultades especiales del puesto para amasar una fortuna personal; el deber consiste en impedir a la gente emprender cualquier clase de actividad que pueda poner en peligro la estabilidad del régimen exis-

tente.

Andrés Molina Enríquez, al analizar el sistema de Díaz, lo resumió en una frase "Amistad personal. En este sistema de amigos, los gobernadores estaban ligados al presidente, los jefes políticos a los gobernadores y los presidentes municipales a los jefes políticos".

Sin embargo, no todo el aparato burocrático era beneficiario de esta política, debido a la inmovilidad de la elite burocrática que cerraba paso totalmente al acceso a nuevos grupos.

El crecimiento económico de la época porfirista aumentó la demanda de empleados de todos los sectores económicos, teniendo como consecuencia el aumento del tamaño de la burocracia mexicana, tanto a nivel nacional y estatal como municipal.

El presidente Díaz estableció la carrera para empleados en la Escuela de Contaduría y Administración que deberían cursar los aspirantes para empleos públicos.

Sin embargo, en la realidad, en esta época existían cargos

oficiales, con especiales y jugosas posibilidades que se compraban y vendían a precio fijo.

Es durante este gobierno que se elabora el "catálogo de puestos" donde se categorizó a todos los puestos existentes en la administración pública de esa época, y el cual ha sido base y sustento, estructura e inspiración para la categorización de puestos que aún hoy (con sus respectivas reformas más de forma que de fondo) sigue vigente para los servidores públicos de base de la actual administración pública federal.

En 1906, los sobrevivientes de la "Sociedad Mutualista de Empleados Públicos se identifican, con la corriente ideológica de los hermanos Flores Magón en contra de la dictadura". (39)

A principios de siglo, el sistema porfirista se hallaba agobiado. Debido al inmenso descontento popular y a la labor periodística de los hermanos Flores Magón, dándose los primeros pasos hacia la revolución.

(39).-Parra Prado Manuel G.-Historia del Movimiento Sindical de los Trabajadores del Estado.-F.S.T.S.E.-México, D.F.-1983.-Pág. 26.

En 1910 estalló la revolución encabezada por Francisco I. Madero con el grito de "No reelección".

En 1911 Porfirio Díaz abandona el país, en 1912 Madero accede a la presidencia, pero no se puede decir mayor cosa del servicio público durante su mandato pues apenas estaba tratando de equilibrar los intereses de las facciones en pugna, cuando lo asesinaron junto con el vicepresidente José María Pino Suárez, quedando el poder en manos de Victoriano Huerta.

Con este hecho, se desató nuevamente la violencia, quedando la función pública otra vez a la deriva, sumida en el caos y el desorden total.

Una vez consolidada la Revolución, con la promulgación de la Constitución Política del 5 de febrero de 1917, se empiezan a plantear una serie de cuestiones relativas a los derechos de los trabajadores, como clase, no importando su lugar de adscripción al trabajo.

Debido a la situación precaria en la que se vivía a causa de los estragos que ocasionó la guerra, los ascensos y promociones, se daban por lealtad y participación en los grupos

victoriosos, más que por la capacidad personal, pues cada grupo que llegaba al poder traía a su gente, y aún sin ser acatado al pie de la letra, subsistía el catálogo de puestos de la época porfirista.

Durante esta época los servidores públicos participaron en la fundación de la "Casa del Obrero Mundial".

En 1922 se constituyeron los primeros sindicatos de trabajadores al servicio del Estado.

En 1924 el Presidente Alvaro Obregón, acordó un reglamento de inmovilidad y otro de pensiones exclusivamente para maestros, el cual no se llevó a la práctica.

En 1931, siendo Presidente de la República el Lic. Pascual Ortiz Rubio, se aprueba la Ley Federal del Trabajo y en su artículo segundo se estipula que las relaciones entre el Estado y sus servidores, se regirán por las Leyes de Servicio Civil que se expidan.

A pesar de lo estipulado en dicho artículo, dichas leyes nunca se llegaron a expedir.

Años más tarde, el jueves 12 de abril de 1934 el Presidente Abelardo Rodríguez expide un acuerdo sobre la organización y el funcionamiento del Servicio Civil que consigna algunas normas protectoras para los servidores públicos. Sin embargo, este acuerdo no se llevó nunca a la práctica.

El 14 de julio de 1931, el Presidente Pascual Ortiz Rubio, expide el reglamento que fija el estatuto del personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esto trae como consecuencia pugnas por un estatuto que garantizara los derechos de los trabajadores del Estado, cuyas inquietudes eran cada vez más numerosas, debido a la difícil situación que atravezaban en razón de que carecían de una ley protectora y que sus condiciones de trabajo eran, muy deficientes; ya que no tenían seguridad social, ni escalafón, ni tiempo extra, ni vacaciones, y sí, despidos masivos a cada cambio de Gobierno e inclusive reducciones de salario.

En tales circunstancias, en 1938, mediante decreto del 5 de diciembre el Presidente Lázaro Cárdenas expide el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en cumplimiento de lo dispuesto en la fracción

primera del artículo 89 de la Constitución Política.

De esta forma, durante el mandato de Lázaro Cárdenas, se establecieron las bases de las relaciones laborales entre el Estado como empleador y sus trabajadores, dividiendo a los servidores públicos en dos grupos: de Base y de Confianza.

En 1925 el presidente Plutarco Elías Calles establece la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro que constituye el antecedente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El 4 de abril de 1941, durante el Gobierno del General Manuel Avila Camacho, el Estatuto Jurídico de 1938 fue abrogado por la expedición de otro Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

En 1957 se establece un Reglamento para la Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación.

Por iniciativa del Presidente de la República Adolfo López Mateos, en 1960 se envía al Congreso de la Unión el proyecto de adición del apartado B al artículo 123 para dar categoría

de rango constitucional al Estatuto Jurídico; en 1963 se crea la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

En 1957, nace el bloque de Unidad Obrera, Organismo que agrupa a las centrales más importantes de trabajadores del país, el cual es el antecedente directo del actual Congreso del Trabajo, el cual nace en 1967, Organismo cúpula de la clase trabajadora del país, del cual forma parte activa la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En 1950 siendo Presidente Miguel Alemán se establecen tiendas y se constituyen multifamiliares y guarderfas.

El 1º de octubre de 1960, la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro se transforma en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En 1917 durante la gestión del Presidente Luis Echeverría, se dan los primeros pasos para iniciar la reforma administrativa.

En 1975 se reforma y adiciona el apartado "B" del artículo

123 Constitucional, que contempla el Fondo Nacional de la Vivienda, así como el Sistema de Financiamiento para la Adquisición de casas habitación.

En 1978 surge la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios. Organismo que aglutina los sindicatos de los servidores públicos estatales y municipales.

A lo largo de la historia los servidores públicos, fueron organizándose para ir logrando el mejoramiento económico, político y social.

Desde la Independencia hasta fines del Gobierno de Juárez el papel del Estado tendía a ser el de un Estado Gendarme dado que por sus propias circunstancias no podía hacer más de lo que hacía.

En esta época sólo había seis ministerios; los cuales atendían primordialmente y casi exclusivamente, el cobro de impuestos, el gasto del erario público y el mantenimiento de un ejército belicoso que era el que mantenía en un momento dado a la gente en el poder si se le retribuía convenientemente.

En el porfiriato y más adelante en la revolución apenas si se notan algunos cambios en el servicio que el Estado brindaba a la ciudadanía.

A medida que ha transcurrido el tiempo, la función y actividad del Estado se ha tenido que ir ampliando.

En el año de 1982, el país se convulsionó ante la crisis más grande de su historia desde el movimiento revolucionario.

Ante dicha situación se llevaron a la práctica diversas reformas constitucionales y el establecimiento de programas gubernativos de emergencia que sustentaran los diez puntos de reorganización económica.

Las Reformas Constitucionales de 1983 permiten aumentar la participación de los Gobiernos Estatales en la ejecución del Proyecto Nacional e impulsar la capacidad de respuesta de los Gobiernos Estatales y Municipales a las demandas crecientes de la población en materia de servicios públicos indispensables.

Durante la gestión gubernamental del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado se establece la Dirección General del Servi-

cio Civil, y por decreto instituye la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, y se propone mediante el lema "La renovación moral de la sociedad", la regulación de las responsabilidades de los servidores publicos.

Actualmente el Presidente Carlos Salinas de Gortari con la reactivación de la economía mediante la modificación a la Ley de Inversiones Extranjeras, la desincorporación de 362 empresas ineficientes del Sector Estatal y la división de las subsistentes en áreas prioritarias y estratégicas ha logrado la consolidación de su programa económico-social.

Lo cual ha traído como consecuencia una reducción muy considerable en la administración pública federal, se puede decir, que el Gobierno Federal está tomando las medidas necesarias para que existan menos pero mejores servidores públicos.

### C. Marco Jurídico.

Los principales ordenamiento que conforman el basamento jurídico que rige a los servidores públicos son:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley Federal del Trabajo. (de aplicación supletoria)
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley del presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.
- Ley en Favor de los Veteranos de la Revolución como Servi-

dores del Estado.

- Ley Reglamentaria de la Fracción XIII del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.
- Código Civil para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia Federal.
- Jurisprudencia firme de: La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Acuerdos relacionados con la Administración del Personal Estatal y Municipal.

Adicionalmente, existe un conjunto de disposiciones jurídico-administrativas específicamente aplicables en el régimen interno de las dependencias, tales como:

- Reglamentos Interiores.
- Condiciones Generales de Trabajo.
- Reglamentos de Seguridad e Higiene.

- Circulares.
- Normas y Disposiciones de carácter interno.
- Contratos Coletivos de Trabajo.
- Manuales de Organización.

Como se puede apreciar, la legislación laboral que regula en México las relaciones entre el Estado y sus Trabajadores es amplia, rica y cubre la mayoría de los aspectos de importancia en dicha relación.

Dentro de los ordenamientos legales mencionados, se contemplan las normas relativas a: selección, admisión y nombramiento, sueldos, prestaciones, capacitación, promociones y transferencias, seguridad social, jubilaciones y pensiones, obligaciones y derechos del servidor público en su centro de trabajo.

Se puede decir que el servidor público cuenta entre sus conquistas laborales (ya sindicales o no) todo un caudal de disposiciones legales a lo largo de todo el proceso que implica la Administración de Personal, desde el nombramiento

hasta la separación del trabajador de su centro de trabajo ya sea por jubilación, pensión, baja o muerte.

#### D. Clasificación.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado utiliza distintos criterios para clasificar a los trabajadores, lo que produce una diversidad de clasificaciones.

En la ley pueden encontrarse los siguientes criterios de clasificación:

- El régimen jurídico al que están sujetos.
- El funcionario que expide el nombramiento, la naturaleza de las funciones o el órgano al cual se encuentran adscritos.
- El documento que da origen a la relación laboral.
- El carácter del nombramiento.
- Su inamovilidad.

1) Por el régimen jurídico al que están sujetos la ley distingue dos clases:

a) Los que prestan sus servicios mediante contrato civil o que están sujetos al pago de honorarios.

"Quedan excluidas del régimen de esta ley...aquellas que prestan sus servicios mediante contrato civil o están sujetas al pago de honorarios."

b) Los que prestan sus servicios mediante una relación laboral.

2) Por el funcionario que expide el nombramiento, por la naturaleza de sus funciones o por el órgano al cual se encuentran adscritos, según enumeración del artículo 4º, los trabajadores pueden ser:

- De confianza.

- De base.

"Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base."

El artículo 5º de la Ley enumera los trabajadores que son de confianza en las distintas dependencias. Para hacerlo,

consideran implícitamente los siguientes criterios:

a) Porque su nombramiento o ejercicio requieran la aprobación expresa del Presidente de la República.

b) Por la naturaleza de sus funciones (como en el caso de inspectores, miembros de los servicios policíacos y de tránsito, etc.).

c) Por el órgano al cual se encuentran adscritos (como en el caso del personal adscrito a la Secretaría de la Presidencia o Secretarías Particulares).

El artículo 6º de la Ley, considera de base a todos los no incluidos en la enumeración del artículo 5º, y el artículo 7º establece que al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5º, la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación.

3) Por el documento que da origen a la relación laboral existen dos clases de trabajadores.

- Los que están sujetos a un nombramiento.

- Los que figuren en las listas de raya.

"Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales."

"Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de un nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales para obra determinada o por tiempo fijo." (40)

Los trabajadores que figuran en las listas de raya, son siempre trabajadores temporales, porque las listas de raya sólo pueden consignar trabajadores temporales.

Su temporalidad puede ser relacionada con la ejecución de una obra o con la terminación de un plazo.

(40).-Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.-28a. Edición.-Editorial Porrúa, S.A.-México, D.F.-1991.-Pág. 26

Puede decirse que los trabajadores a lista de raya son los supernumerarios que en lugar de tener nombramiento, su relación laboral se perfecciona por estar inscritos en la lista de raya.

"Los trabajadores a lista de raya tienen el derecho de disfrutar del empleo por el ejercicio fiscal para el cual son autorizadas las plazas, siempre y cuando no se haya agotado la partida presupuestal o hubiera terminado el trabajo autorizado a desempeñar". (41)

Son trabajadores de base, cuando no están incluidos en la enumeración de los empleos de confianza.

4) Por el carácter del nombramiento.

"Cuando se trate de vacantes temporales que no excedan de seis meses no se moverá el escalafón; el titular de la dependencia de que se trate, nombrará y removerá libremente al empleado interino que deba cubrirla". (42)

(41).-Laudo Número 100/56.-Emitido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

(42).-Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.-28a. Edición.-Editorial Porrúa, S.A.-México, D.F.-1991.-Pág. 46.

La plaza será ocupada interinamente hasta que regrese o se nombre su titular.

Trabajador provisional es aquel que como su nombre lo indica ocupe provisionalmente una plaza, hasta que regrese su titular o se nombre otro con carácter definitivo.

"Las vacantes temporales mayores de seis meses serán ocupadas por riguroso escalafón; pero los trabajadores ascendidos serán nombrados en todo caso con el carácter de provisionales, de tal modo que si quien disfrute de la licencia reintegrese al servicio, automáticamente se correrá en forma inversa el escalafón y el trabajador provisional de la última categoría correspondiente, dejará de prestar sus servicios sin responsabilidad para el titular". (43)

"Los nombramientos deberán contener:

III.- El carácter del nombramiento; definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada". (44)

Así, los nombramientos pueden ser:

(43).-Obra Citada.-Pág. 46.

(44).-Obra Citada.-Pág. 26.

- Definitivos.
- Interinos.
- Provisionales.
- Por tiempo fijo.
- Por obra determinada.

Aunque la Ley no precisa cuando debe otorgarse un nombramiento definitivo, debe entenderse que el nombramiento definitivo se otorga a todos los trabajadores que el Estado ocupa de manera regular y permanente para el desempeño de sus labores.

Los trabajadores con nombramiento definitivo también se les conoce con el nombre de trabajadores de planta.

Trabajador interino es el que cubre una vacante temporal que no exceda de seis meses en una plaza de planta.

Los trabajadores por tiempo fijo u obra determinada, son aquellos trabajadores cuya relación laboral durará únicamente hasta que se termine la obra o asunto para el que fueron

contratados.

5) Por el carácter de inamovilidad.

Para determinar la inamovilidad de un trabajador éste debe reunir el carácter de trabajador de base, para determinar que los empleados de nuevo ingreso sean considerados de base deberán cumplir con seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente, y que sólo operará para aquellos trabajadores designados para las plazas que tengan el carácter de definitivas y no de transitorias.

Para encontrar una definición de la inamovilidad será necesario remitirse al artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

"En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las Leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad".

El derecho a la estabilidad en el empleo que viene a ser un sinónimo de inamovilidad se encuentra consignado en la

fracción XXII del apartado "A" y en la fracción IX del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

**IV. PLANTEAMIENTO PARA ADICIONAR LAS REFORMAS  
DE LOS ARTICULOS 115 FRACCION VIII ÚLTIMO  
PARRAFO Y 116 FRACCION V CONSTITUCIONALES.**

A. Textos de los artículos 115 y 116 Constitucionales antes de ser reformados y adicionados según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de febrero de 1983.

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 electos por el período inmediato. Las personas que por elección directa o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de

propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio;

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

III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores de los estados no podrán durar en su cargo 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 carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato.

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier 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 y 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 400 mil; de nueve en

aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 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 hubieran estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.

IV. Los estados y municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos

y de acuerdo con la Ley Federal de la Materia, y

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada al desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la Materia.

Artículo 116.- Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.

B. Reformas y adiciones a los artículos 115 y 116 Constitucionales por lo que respecta a la legislación laboral.

El 3 de febrero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reformó y adicionó el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al respecto cabe destacar como punto trascendental de la iniciativa presentada a la Cámara de Senadores por el Ciudadano Presidente de la República, para reformar y adicionar el referido artículo la propuesta contenida en la fracción IX sobre la necesaria regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los Estados como de los Municipios.

Considerando que los trabajadores de la Federación en virtud del artículo 123 de la Constitución y sus leyes reglamentarias gozan de disposiciones e instituciones que operan para salvaguardar sus derechos, la implantación de sistemas de servicio público de carrera, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, niveles de estabilidad laboral en el empleo y las normas que garantizan la eficacia en el ejercicio de sus funciones y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuados para la

solución jurisdiccional de controversias.

Los trabajadores de los Estados y de los Municipios, servidores públicos que ejecutan las disposiciones y órdenes de las autoridades al igual que sus homólogos de la Federación deben contar con la tutela laboral de los principios consagrados en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, confiriéndoles a los Estados la obligación de legislar sobre las relaciones laborales de sus trabajadores y de los servidores de los Municipios.

Y asimismo que en términos del artículo 40 Constitucional, la República Mexicana está integrada por Estados libres y soberanos, los que a su vez están constituidos por Municipios libres y autónomos, los Estados que forman la Federación Mexicana tiene facultades para otorgar libremente su propia constitución política y sus leyes reglamentarias, sin más limitación que las materias y facultades que en forma expresa la Constitución Federal reserva a los Organos y funcionarios de la Federación.

Las comisiones unidas primera de puntos constitucionales, segunda de Gobernación y primera de planeación de desarrollo económico y social encontraron que la redacción de la frac-

ción IX de la iniciativa, contenida en un sólo párrafo, al facultar a las legislaturas locales para establecer leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores y los estatutos para regular las relaciones laborales entre los Municipios y sus servidores superan antiguos vicios derivados de que, sin apoyo literal de los apartados A) y B) del artículo 123 Constitucional, pueden legislar para regular las relaciones con sus trabajadores y las de los servidores de los Municipios.

Igualmente señalaron que la referida iniciativa asegura por un lado la sujeción de las legislaturas locales a las normas de la Constitución General de la República y por otro la necesaria flexibilidad para que las normas que deriven de ellas contemplen las características y peculiaridades de la legislación laboral de los servidores públicos de cada Entidad y de los Municipios.

Así pues desechando la posibilidad de agregarle un apartado más al artículo 123 del texto fundamental y no existiendo posibilidad de incorporar a los servidores de los Estados y Municipios en ninguno de los dos apartados actuales. Las comisiones advierten que las legislaturas locales harán expeditas las normas que regulen las relaciones entre los

Gobiernos Estatales y Municipales y sus servidores, las que de ninguna manera podrán contravenir las normas constitucionales de la República relativas al trabajo.

Concluyendo que al ordenar la expedición de tales ordenamientos jurídicos se cierra y perfecciona el círculo de protección al trabajador mexicano, sea obrero, jornalero, servidor público de la Federación, de los Estados y de los Municipios para que todos los servidores públicos gocen de un régimen mínimo de carácter laboral, que les permita un desarrollo armónico e integral.

Es importante destacar, que los ciudadanos senadores Gilberto Muñoz Mosqueda, Arturo Romo Gutiérrez, Angel Aceves Saucedo y Luis José Dorante Segovia, advirtieron en el seno de las comisiones, que el texto propuesto no es el mejor procedimiento para lograr el propósito que lo anima y que gracias a la posibilidad de desarrollo en cambios jurídicos, pugnarán por su mejoramiento.

Las comisiones están seguras de que la iniciativa presidencial para reformar el artículo 115 Constitucional, enriquece el pacto social y el pacto político de los mexicanos y que su eficacia normativa, todavía sujeta a prueba, demostrará

que el camino del fortalecimiento municipal es la mejor vía para hacer realidad el anhelo nunca abandonado de que la célula básica de la República sea el centro de perfeccionamiento del hombre y la sociedad.

La comisión permanente declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo único.- Se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 115...

I a VIII...

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias; los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

Posteriormente mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 17 de marzo de 1987 la fracción VIII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reformó, para que las reglas contenidas en la misma pasarán a constituir las nuevas fracciones I y II del artículo 116, asimismo la fracción IX fue derogada integrándose su contenido en el párrafo final de la fracción VIII del artículo 115 y en la fracción V del artículo 116 Constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 115...

I a VII...

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

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

Artículo 116...

I a IV...

V. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

**C. Facultades legislativas en materia laboral estipuladas en los artículos 115 y 116 Constitucionales.**

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:

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

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

Artículo 116.- El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en ejecutivo, legislativo y judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un sólo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

V. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

## CONCLUSIONES

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

2.- El dispositivo constitucional dejó en el desamparo a muchos trabajadores, no obstante ser servidores públicos con funciones semejantes o equivalentes a los que regula.

3.- De conformidad con la organización política del Estado Mexicano existen tres niveles o ámbitos de Gobierno, el Federal, el Estatal y el Municipal, y en virtud de las facultades que se reserva a la Federación existen una serie de dispositivos de índole Federal, que deben ser observados y cumplidos en los ámbitos Estatal y Municipal que de alguna

forma contrarían o combaten las autonomías de los mismos, pues emanan de la propia Constitución Federal, ordenamiento base de la estructura nacional dentro de los rubros considerados de rango federal, por su gran trascendencia y contenido social, encontramos las disposiciones relativas al derecho del trabajo, como lo observamos en las Leyes Reglamentarias de los Apartados "A" y "B" del Artículo 123 Constitucional, que son de observancia general y obligatoria en toda la República Mexicana.

Por lo tanto lo congruente con el espíritu constitucional, sería la Federalización de las Leyes Laborales aplicables a los Servidores Estatales y Municipales.

4.- Es definitivo que el trabajador que presta sus servicios para el Estado, denomínese Federación, Entidades Federativas, Municipios, Organismos Descentralizados o Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, tienen igual importancia y coadyuvan en la misma proporción para que el ente estatal cumpla con sus obligaciones políticas, económicas, administrativas y sociales. No se puede consentir la existencia de servidores públicos de primera y otros de segunda o tercera.

5.- Con la reforma de 1983 a los Artículos 115 y 116 Consti-

tucionales , ocurre un problema más complicado aún que en los primeros años de vigencia de la Constitución de 1917, pues al permitir al Legislador de las Entidades Federativas que adopte uno u otro apartado y una u otra ley reglamentaria en materia de trabajo, o en su caso combine preceptos de ambos dispositivos, permite interpretaciones que son diferentes en criterio y esencia, que en futuro próximo obligue a la federalización de las normas. Por señalar exclusivamente como marco de referencia el Artículo 123 de nuestra Constitución.

6.- Si bien se les reconoció a los servidores públicos al servicio de los Gobiernos, de los Municipios y de las Entidades Federativas el carácter de trabajadores en el texto constitucional, debió específicamente incluirseles en el capítulo relativo al trabajo y la previsión social, en el Artículo 123.

- Tal es el caso de la creación de la fracción XIII Bis para regular las relaciones laborales de los empleados bancarios.

- Bien se pudo haber ocupado de los trabajadores estatales y municipales.

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

8.- Consideramos que amerita una reestructuración total el derecho burocrático para comprender en un sólo ordenamiento a todas las personas que desarrollan labores para el Estado en todas sus modalidades o instituciones y organismos.

9.- Se creó un conflicto al precisarse en las fracciones VIII y V de los Artículos 115 y 116 Constitucionales que las leyes laborales que emitan las legislaturas de los Estados deberán ajustarse a lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política y sus disposiciones reglamentarias, ya que dichos ordenamientos en sus normas e instituciones jurídicas y procesales son diferentes, por tanto concluimos

que al tener la naturaleza jurídica de una relación de trabajo, los servidores municipales y estatales han sido amparados por las garantías mínimas de que gozan constitucionalmente los trabajadores, pero atendiendo a la naturaleza propia de la finalidad a que se enfocan los servicios que brinda un municipio, pensamos que el tratamiento que debe dársele es el de trabajadores al servicio del Estado, ya que debe considerarse como un ente constituido por tres esferas que son la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios. Es evidente que las acciones que se desarrollan en estos dos últimos niveles de Gobierno, se enfocan a beneficiar a la colectividad sin obtener lucro alguno y por tanto no son esencialmente diferentes los trabajadores estatales y municipales de los trabajadores de una Secretaría de Estado. En este sentido se ha marcado la tendencia de las Legislaturas Locales al emitir los nuevos ordenamientos laborales, por lo que consideramos que se hace necesaria una adecuación más profunda de los principios e integrar a los empleados públicos que nos ocupan al Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, que reivindicaría a dichos servidores.

10.- Estimamos que el dejar a la libertad discrecional de cada Entidad Federativa la regulación de las relaciones

laborales entre servidores públicos y entidades federativas y municipios, no redundan en una efectiva descentralización, pues la materia laboral conforme al espíritu de nuestra Constitución de 1917 tiene categoría general y federal y concluimos que el mismo criterio debe seguirse en las relaciones de trabajo a nivel estatal y municipal, para evitar injusticias y diferencias de los ordenamientos.

11.- De acuerdo a nuestra opinión, las reformas a los Artículos 115 fracción VIII último párrafo y 116 fracción V Constitucionales deberían ser adicionadas, quedando de la siguiente forma:

Artículo 115.-...

...VIII. Las leyes de los Estados...

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sus disposiciones reglamentarias.

Artículo 116.- El poder público de los Estados...

...V. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sus disposiciones reglamentarias.

## BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel.

Teoría General del Derecho Administrativo.

9a. Edición.

Editorial Porrúa.

1990.

ARIZA, Luis.

Historia del Movimiento Obrero Mexicano, Tomo I.

2a. Edición.

Ediciones Casa del Obrero Mundial.

1975.

BARRERA GRAF, Jorge.

Manual de Derecho Administrativo del Trabajo.

Editorial Porrúa.

1985.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio.

Derecho constitucional Mexicano.

8a. Edición.

Editorial Porrúa.

1991.

CANTON MOLLER, Miguel.

Derecho del Trabajo Burocrático.

2a. Edición.

Editorial Pac. S.A. de C.V.

1991.

CARPISO MAC GREGOR, Jorge.

La Constitución Mexicana de 1917.

6a. Edición.

Editorial Porrúa.

1983.

CARRILLO AZPEITIA, Rafael.

El Movimiento Obrero Mexicano 1823-1912.

2a. Edición.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

1986.

CARRILLO CASTRO, Alejandro.

La Rerorma Administrativa en México.

Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A.

1988.

DE BUEN, Nestor.

Derecho del Trabajo, Tomo I.

7a. Edición.

Editorial Porrúa.

1989.

DE LA CUEVA, Mario.

Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I.

2a. Edición.

Editorial Porrúa, S.A.

1982.

FAYA VIESCA, Jacinto.

Administración Pública Federal.

2a. Edición.

Editorial Porrúa.

1983.

FRAGA, Gabino.

Derecho Administrativo.

17a. Edición.

Editorial Porrúa.

1977.

GARCIA SANCHEZ, José.

El Municipio y sus Relaciones con la Federación.

Editorial Porrúa.

1986.

GONZALEZ PEREZ, Jesús.

Derecho Procesal Administrativo Mexicano.

Editorial Porrúa.

GUERRERO OROZCO, Omar.

Introducción a la Administración Pública.

Editorial Harla.

1985.

HERRAN SALVATTI, Mariano y QUINTANA ROLDAN, F.

Legislación Burocrática Federal.

Editorial Porrúa.

1986.

ITALO MORALES, Hugo y TENA SUCK, Rafael.

Legislación Federal del Trabajo Burocrático.

Editorial PAC. S.A. de C.V.

KENNETH TURNER, John.

México Bárbaro.

B. Costa-Amic Editor.

1975.

LANZ DURET, Miguel.

Derecho Constitucional Mexicano.

5a. Edición.

Editorial C.E.C.S.A.

1982.

MORENO, Daniel.

Derecho Constitucional Mexicano.

11a. Edición.

Editorial Porrúa.

1990.

MUÑOZ RAMON, Roberto.

Derecho del Trabajo, Tomo I.

1a. Edición.

Editorial Porrúa.

1976.

PEREZ DE LEON E., Enrique.

Notas de Derecho Constitucional Administrativo.

11a. Edición.

Editorial Porrúa.

1990.

RUIZ MASSIEU, José Francisco.

Nuevo Derecho Constitucional Mexicano.

1a. Edición.

Editorial Porrúa.

1983.

TENA RAMIREZ, Felipe.

Derecho Constitucional Mexicano.

25a. Edición.

Editorial Porrúa.

1991.

TRUEBA URBINA, Alberto.

La Primera Constitución Político-Social del Mundo.

Editorial Porrúa.

1971.

TRUEBA URBINA, Alberto.

Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo.

Editorial Porrúa.

1979.

TRUEBA URBINA, Alberto.

Nuevo Derecho del Trabajo.

6a. Edición.

Editorial Porrúa.

1981.

TRUEBA URBINA, Alberto.