

828
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

EL REGIMEN LABORAL DEL AYUNTAMIENTO Y SUS TRABAJADORES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

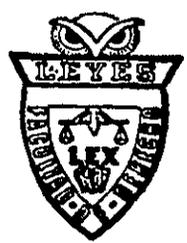
MA. GLORIA VAZQUEZ VAZQUEZ

ASESOR:

DR. JOSE MANUEL VARGAS MENCHACA

MEXICO. D. F.

1998



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2597-3



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

**A la Universidad Nacional Autónoma de México
y a la Facultad de Derecho por lo que ahí aprendí.**

**A mi asesor Dr. José Manuel Vargas Menchaca
por su amable y eficaz dirección.**

A mi hija Andrea por que es mi motivo y razón de ser en la vida.

A mis padres y hermanos con admiración y respeto.

**Al Arq. Jacobo Hernández Marín por haberme
apoyado durante todo el trayecto de la carrera.**

A la familia Rojo Mediavilla por la ayuda que siempre he recibido de ellos.

A la Lic. Araceli Vázquez Zárate, porque siempre que la necesite estuvo presente en el desarrollo de este trabajo.

A la Sra. Leonor Canseco Peña por sus sabios consejos.

Al honorable Jurado.

A todas aquellas personas y amigos que de alguna u otra forma contribuyeron para hacer realidad este sueño.

EL REGIMEN LABORAL DEL AYUNTAMIENTO Y SUS TRABAJADORES

INDICE

	Pág.
Introducción.....	I

CAPITULO I CONCEPTOS GENERALES

1. Relación de Trabajo.....	1
2. Sujetos de la relación de trabajo.....	6
A. Trabajador concepto y clasificación.....	9
B. Patrón y Estado patrón.....	14
3. Municipio.....	20
4. Ayuntamiento.....	24

CAPITULO II EVOLUCION LEGISLATIVA DEL AYUNTAMIENTO EN MEXICO Y SUS TRABAJADORES

1. Epoca colonial.....	27
2. Antecedentes en el siglo XIX.....	31
3. Antecedentes en el siglo XX.....	37
A. El acuerdo civil de 1934.....	40
B. Los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 y 1941.....	42
4. Integración del apartado " B " al artículo 123 Constitucional.....	44
5. La reforma al artículo 115 Constitucional para regir las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores....	47

CAPITULO III
REGIMEN LABORAL DE LOS TRABAJADORES
AL SERVICIO DEL AYUNTAMIENTO

1.	Formas de constituir las relaciones de trabajo en el caso de los trabajadores del ayuntamiento de Guanajuato.....	50
2.	Condiciones de trabajo.....	53
	A. Salario.....	55
	B. Jornada de trabajo.....	58
	C. Vacaciones.....	61
3.	Derechos colectivos.....	63
4.	Terminación de la relación de trabajo.....	65
5.	Organos competentes para conocer de los conflictos laborales de los trabajadores al servicio del ayuntamiento.....	69

CAPITULO IV
UBICACION LEGISLATIVA DE LOS TRABAJADORES
AL SERVICIO DEL AYUNTAMIENTO

1.	Conflicto de leyes en materia de trabajo derivados de la reforma del artículo 115 Constitucional.....	73
2.	Conflicto federal y local en materia de trabajo para conocer de las controversias que surjan entre el ayuntamiento y sus trabajadores.....	78
3.	Propuesta para integrar y mantener la supremacía de carácter federal en materia laboral.....	86
	Conclusiones.....	94
	Bibliografía.....	97

Introducción

México es un estado de derecho, ello significa que no debe haber acción alguna que no se sustente en una norma legal, es decir, en un ordenamiento aceptado por la sociedad. Estructurar el marco jurídico y normativo forma parte sustancial e inicial del sistema de gobierno, pues sin el no sería posible organizar las acciones y conductas, tanto del estado como de la sociedad, para orientarla hacia el desarrollo del país.

El Derecho Laboral Mexicano se encuentra incluido en este orden de ideas, ya que toda relación de trabajo debe estar claramente establecida y regulada.

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

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

Sin embargo, existen casos que hacen la excepción en el derecho mexicano, uno de ellos lo constituye el caso específico de los trabajadores al servicio del ayuntamiento, que por mucho tiempo y pese a las reformas antiguas y recientes ha existido una deficiencia en la regulación laboral.

El presente trabajo tiene como propósito analizar y evaluar la conveniencia y efectos que ha tenido escindir a los trabajadores de los ayuntamientos del artículo 123 constitucional con respecto al carácter Federal asignado a la ley de la materia. Del mismo modo se estudiará la trascendencia que ha tenido la reforma en materia laboral plasmada en el artículo 115 de nuestra ley suprema.

A fin de exponer y argumentar las anteriores aseveraciones, y de que el lector tenga un panorama claro del tipo de relación laboral que se establece en el ayuntamiento y sus trabajadores, hemos dividido en cuatro capítulos este trabajo.

De tal manera que en el primer capítulo abordaremos los conceptos básicos que constituyen la base fundamental del derecho del trabajo, con el propósito de distinguir y entender lo que es relación de trabajo.

En el segundo capítulo estudiaremos lo referente a la evolución histórico legislativa de los trabajadores al servicio del ayuntamiento, tratando de identificar al ayuntamiento en diferentes etapas de la historia, desde luego atendiendo lo referente a la relación que nos interesa.

En el tercero analizamos las formas de constituir la relación de trabajo en el caso específico de los trabajadores al servicio del ayuntamiento de Guanajuato, así como las condiciones de trabajo, derechos colectivos terminación de la relación laboral y de los órganos competentes para conocer de los conflictos laborales que se susciten en el ayuntamiento.

En el capítulo final se expone la ubicación legislativa de los trabajadores al servicio del ayuntamiento e indicamos el conflicto de leyes en materia de trabajo derivados de la reforma del 115 constitucional; asimismo, el conflicto federal y local en materia de trabajo derivado de esta reforma.

Por último señalamos, el orden jerárquico de las leyes y proponemos integrar y mantener la supremacía de carácter federal en materia laboral.

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES

1. Relación de Trabajo.

La relación de trabajo comprende a todas aquellas personas que participan en el desempeño de una actividad de tipo físico, mental o intelectual; esta relación a su vez puede ser individual o colectiva, en la primera se refiere al trabajador y la segunda a los sindicatos.

En principio, debemos entender que el ser humano se ha visto envuelto en una serie de acontecimientos o eventos que lo llevan a relacionarse en la sociedad, es así que este capítulo tratará sobre el vínculo jurídico en el cual tanto el trabajador como el patrón son los elementos primordiales para que pueda darse esta figura tan importante para el derecho como es la relación de trabajo.

La palabra relación de trabajo proviene de "la voz latina *relatio*, que significa conexión de una cosa con otra, correspondencia enlace entre dos cosas. Cabe establecer en tal forma que la locución relación de trabajo significa la conexión necesaria e inevitable que se establece entre quien presta un servicio personal y la persona a quien como patrono se presta dicho servicio".¹

¹ CABANELLAS, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral. T. II. Tercera edición. Heliasta. Argentina, 1981. p. 61.

Por su parte, el artículo 20 de la legislación laboral establece que se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

El mismo precepto también define al contrato individual de trabajo, de la siguiente manera "Cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado mediante el pago de una salario".

Como se puede observar, aquí no se marcó la diferencia entre ambas figuras porque establecen los mismos elementos de definición, el servicio personal subordinado y el pago de un salario; sin embargo, a los dos se les concedió los mismos efectos. La relación de trabajo implica ciertamente un vínculo, pero no se precisa cual es la naturaleza del acto que le haya dado origen.

Las consecuencias de esta falta de precisión en la terminología no es tan grave, ya que hay ocasiones en que solamente existe el contrato no así la relación de trabajo como lo veremos más adelante.

Por su parte, José Dávalos determina que "basta con que se preste el servicio para que nazca la relación laboral esto quiere decir que puede existir relación de trabajo sin que exista previamente un contrato de trabajo, pero no al contrario. Aun cuando normalmente se da por anticipado un contrato escrito, verbal o tácito. Es decir, el hecho de que exista un contrato de trabajo no supone de modo necesario la relación laboral puede haber contrato y nunca darse la relación laboral".²

² DAVALOS, José. Derecho de Trabajo I. Sexta edición. Porrúa. México, 1997. p. 105.

Es del todo cierto que hay ocasiones en que el contrato se ha dado, no así la relación de trabajo. Por tanto, es suficiente con que se de la prestación de un trabajo personal subordinado para que exista dicha relación, al surgir la misma, se aplican al trabajador disposiciones objetivas que es el derecho del trabajo; un ordenamiento de carácter imperativo independientemente de la voluntad de los sujetos, esto implica que una vez que surge esta figura ambos adquieren derechos y obligaciones los cuales están regulados en la ley.

Hasta aquí se puede entender que hay dos elementos de gran importancia, el subjetivo que corresponde al trabajador y patrón, y el objetivo a la prestación de un servicio personal subordinado y el pago de un salario.

Es de gran relevancia el hecho de que el trabajo se preste de manera personal para que así el patrón se encuentre en posibilidad de disponer del trabajador según convenga a sus propios intereses. De igual forma es importante la subordinación, pues implica el deber de obediencia del empleado a las órdenes de éste. De aquí surge la facultad de mando en un doble aspecto: jurídico y real, en cuanto al primero el patrón está siempre en aptitud de imponer su voluntad y el asalariado está obligado a obedecer. En cuanto al segundo, debe tomarse en cuenta que hay ocasiones que no se tiene conocimiento de cómo se realizará esta actividad, por tal motivo se confía plenamente en esa persona.

Ahora bien, analizaremos que la subordinación “es un elemento esencial de la relación de trabajo, ya que la sola circunstancia de que un profesional preste servicios a un patrono y reciba una remuneración por ello, no entraña necesariamente que entre ambos se de una relación laboral pues para que surja ese vínculo es necesario la existencia de una

subordinación que es el elemento que distingue el contrato laboral de otros contratos de prestación de servicios profesionales, es decir, que haya parte del patrón un poder jurídico de mando a un deber de obediencia por parte de quien presta el servicio”.³

Como podemos observar, el concepto anterior determina que la subordinación no existe en los contratos de carácter civil; sin embargo, debemos mencionar que en la época de la esclavitud el trabajo fue objeto de compraventa y arrendamiento.

Por consiguiente veamos que una de las características de la relación de trabajo es que no necesita que quien presta un servicio dedique todo su tiempo al patrón ni que dependa económicamente de él. Pero de igual forma tanto patrón como trabajador tienen o adquieren obligaciones que surgen a raíz de dicha relación, la principal es otorgar un salario a cambio del servicio prestado.

Así la relación de trabajo tiene su origen al momento en que el trabajador realiza una actividad de manera subordinada, voluntaria siempre y cuando sea remunerado.

Al respecto, la Constitución Política en su artículo 5, párrafo tercero, estipula: “Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123 de la Carta Magna”.

³ GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho Obrero. Decimoctava edición. Pomúa. México, 1994. p. 46.

Después de haber hecho mención de la relación laboral, los elementos que la integran así como de las características de la misma, consideramos necesario precisar la distinción que existe entre el contrato de trabajo y ésta. "El primero es un acuerdo de voluntades para la prestación de un trabajo futuro, mientras la segunda es la prestación efectiva de un trabajo. La aplicación del derecho del trabajo principia en el momento en que el empleado ingresa a la empresa, quiere decir, la iniciación de la actividad es presupuesto indispensable y el hecho que impone imperativamente la aplicación del ordenamiento laboral".⁴

El contrato es parte del derecho civil, la relación de trabajo es el principio y la finalidad del nuevo derecho, de lo que se deduce que iniciado el trabajo nada ni nadie puede impedir la aplicación del derecho. El contrato abarca un conjunto de principios y normas que recibe el nombre de derechos y obligaciones es un ordenamiento que contiene beneficios mínimos. Es posible que con este documento se establezcan prestaciones más elevadas para el trabajador, en él se plasman las voluntades de ambas partes.

Para Mario de la Cueva, "La relación de trabajo es una situación jurídica objetiva que se crea entre patrón y trabajador por la prestación de un trabajo subordinado cualquiera que sea el acto que le dio origen en virtud del cual se aplican al trabajador un estatuto objetivo integrado por los principios, instituciones y normas de la declaración de los derechos sociales de la ley del trabajo, de los convenios internacionales y de los contratos ley y de las normas supletorias".⁵

⁴ DE LA CUEVA, Mario. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. Decimoprimer edición. Porrúa. México, 1989. p. 185.

⁵ *Ibidem*, p. 187.

La falta de contrato no priva al trabajador de sus derechos, pues se imputará al patrón la falta de éste, ya que es obligación patronal otorgar dicho documento y, por tanto, si se da un conflicto entre ambas partes el patrón tiene la responsabilidad de aportar dicha prueba de acuerdo como lo establece la Ley Federal del Trabajo en su artículo 784 fracción VII.

Es por eso que no quedan al arbitrio de las partes ni la naturaleza de la relación; ni la determinación de patrón y trabajador porque la ley se aplica hasta que materialmente se haya iniciado la actividad.

Una vez expuestos los argumentos anteriores respecto al contrato y la relación de trabajo, señalaremos lo que se entiende como tal: es una situación de hecho que trae consecuencias jurídicas; como el pago del salario, además surge un vínculo jurídico a través del cual se unen trabajadores y patrones. Por tanto, la relación de trabajo produce los mismos efectos que el contrato de trabajo.

De todo lo anterior podemos deducir que las normas de trabajo tienen como objeto mantener o conseguir un equilibrio y justicia social entre trabajador y patrón.

2. Sujetos de la Relación de Trabajo.

Para hablar de los sujetos de la relación de trabajo, consideramos necesario abordar de manera general lo que significa la palabra trabajo antes de estudiar los sujetos que forman parte de la misma. Al respecto señalamos que el trabajo es tan antiguo como el hombre mismo, de tal forma que la

historia de éste es la historia de la humanidad. La vida del ser humano va íntimamente ligada a esta disciplina, constituye el verdadero fundamento de su existencia. De igual manera es lógico considerar que el hombre con su inteligencia, con su imaginación y con la conciencia que tiene del mundo y de las cosas que lo rodean, es más importante que las herramientas y las máquinas éstas son puestas a su servicio para que el individuo pueda desarrollar una actividad como es el trabajo.

El trabajo es un concepto que a primera vista se percibe la variedad que implica, porque al referirnos a él nos estamos imaginando lo extenso que es su contenido, ya que el mismo es objeto de estudio, por ello es importante destacar que el derecho del trabajo es el que se encarga de regular dicha disciplina.

Todos tenemos una idea de lo que esto significa y lo consideramos como un sinónimo de actividad provechosa; de un esfuerzo tanto físico, mental e intelectual que tiene como fin obtener una remuneración.

Es un derecho y un deber social que exige respeto para la libertad y dignidad, por lo que es una actividad humana que busca la creación de satisfactores en los cuales intervienen sujetos denominados patrón y trabajador, sometidos ambos a la ley una vez acordadas las obligaciones.

Se dice que "el origen etimológico de la palabra trabajo es incierto. Algunos autores señalan que proviene del latín *trabs*, *trabis* que significa traba, toda vez que el trabajo se traduce en una traba para los individuos porque lleva implícito el despliegue de determinado esfuerzo. Otros encuentran su raíz en la palabra *laborare* o *labrare*, que quiere decir laborar,

relativo a la labranza de la tierra. Y otros más ubican la palabra trabajo dentro del vocablo griego *thilbo* que denota apretar, oprimir o afligir”.⁶

Por su parte, la ley laboral en su artículo 3 consagra el principio que dice: “El trabajo es un derecho y un deber social, no es un artículo de comercio exige respeto para la libertad y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que asegure la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia”.

Por otra parte, en su artículo 8, párrafo segundo, lo conceptúa como “toda actividad humana intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerida para cada profesión u oficio”. En realidad no se puede separar la actividad material de la intelectual porque todo esfuerzo que realice una persona es de pensar para poder realizar lo material.

De igual forma, el artículo 5 constitucional dispone “que no se podrá impedir a ninguna persona a que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que más le acomode siendo lícito”.

Este hecho fundamental de la persona que trabaja conlleva a dos aspectos: cada hombre es libre para escoger el trabajo que más le acomode, conforme a sus aptitudes gustos y aspiraciones; por otra parte, el hombre no puede ni debe sufrir menoscabo alguno por y durante la prestación de su trabajo; sin embargo, éste ha de cumplir con la obligación que tiene de prestar dicho servicio en los términos y condiciones convenidos.

La dignidad humana ha de entenderse como el conjunto de atributos que corresponden a todo ser humano por el sólo hecho de serlo, uno

⁶ Diccionario Jurídico Mexicano. T. IV. Quinta edición, Porrúa. México, 1992. p. 3112.

de ellos consiste en ser esencialmente idéntico a los demás seres humanos. De esta suerte, el trabajador tiene el indiscutible derecho de que se le trate con la misma consideración que el patrón tiene para sí; no es de dudar que ambos tienen posiciones distintas en el proceso de producción, pero su naturaleza de seres humanos es igual, por tanto, deben gozar de derechos, como lo establece el artículo 123 de la Ley Federal del Trabajo imponiendo al patrón la obligación de guardar el debido respeto.

Después de haber hecho mención de lo que es el trabajo y los sujetos de la relación laboral vamos a analizar uno de los elementos que forman parte como sujeto primario de la misma.

A. Trabajador, Concepto y Clasificación.

Como mencionamos en párrafos anteriores, los sujetos de la relación de trabajo son trabajador y patrón, del primero de ellos habremos de ocuparnos en el presente apartado sin dejar de vincularlo como de hecho lo está con los conceptos de relación de trabajo y trabajo.

Terminológicamente, frente a la utilización que se le ha dado como son obrero, empleado, prestador de servicios, operario, asalariado y jornalero, entre otros; la denominación trabajador responde con precisión a la naturaleza de este sujeto del derecho del trabajo, sin embargo, la ley no hace distinción utilizando este término independientemente de la actividad que se desarrolle.

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 8, párrafo primero, estatuye "que trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral un trabajo personal subordinado".

Desmembrando en sus aspectos esenciales la noción jurídica de trabajador tomada de la ley, podemos distinguir los siguientes elementos:

- a) La persona física
- b) La prestación personal del servicio y
- c) La subordinación.

Necesariamente todo trabajador debe ser una persona física, nunca moral no importando la raza, sexo, religión, doctrina, política o condición social.

El concepto jurídico anterior implica que existe un vínculo de jerarquía llamado subordinación esto es, que el patrón cuenta con el poder de mando y el empleado por su parte tiene el deber de obediencia.

Nuestra ley es muy clara al decir que el varón y la mujer son iguales ante ésta y así poder desempeñar cualquier actividad; siempre y cuando sea lícito, artículo 4 constitucional segundo párrafo. Lo que establece este artículo es del todo acertado, aunque cabe señalar que hay actividades que por su naturaleza la mujer no puede desempeñar debido a que físicamente el hombre es más fuerte para realizar algunos trabajos. Por tanto, para poder atribuir la calidad de trabajador a un determinado individuo es necesario, como condición indispensable, que el servicio sea desempeñado por él mismo y no por conducto de otra persona.

Del mismo modo, el artículo mencionado establece que el trabajo ha de prestarse de manera subordinada, entendiéndose como tal, que éste debe ser realizado bajo la dependencia de un empleador, por cuenta y riesgo de este último. Así podemos observar que el trabajador tiene una limitación en la capacidad de iniciativa en el servicio que presta, ya que éste, cualquiera que sea su categoría o grado, se encontrará sujeto a ciertas restricciones en lo concerniente a su libertad para tomar determinaciones. Por sí, en relación al trabajo que desempeña y que son impuestas por o a favor del patrón.

Para nuestro punto de vista existen otros elementos que no marca el precepto que venimos comentando y que son importantes para determinar la calidad de trabajador, éstos son la remuneración y la libertad, sin ellos a nuestro juicio no se configuraría a tal sujeto como empleado. Entendiendo al primero como lo primordial o como el fin que se busca a cambio de la prestación y el esfuerzo realizado y el segundo como la exteriorización de la voluntad de dicho individuo para ejercer o desempeñar lo que más le acomode siempre y cuando sea lícito.

Por tanto, cuando se ha elegido con acierto la carrera o el oficio a desarrollar en la vida, de conformidad con nuestros gustos y aspiraciones, el trabajo se realizará con agrado y hasta con entusiasmo, confianza y espíritu creador. De aquí se deduce que por muy pesado que sea el trabajo a desarrollar se facilitará aún más.

Asimismo, "El fin de la justicia social es la armonización equitativa entre el trabajador y patrón vinculados en aras del bien común de la sociedad y en una paz verdaderamente estable y duradera, por el marco de seguridad proporcional y armonía que representa".⁷

⁷ BORREL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Cuarta edición. Sista. México. 1994. p. 65.

Por último, estudiados y analizados los requisitos que se deben reunir para adquirir la categoría o atributo de trabajador, como lo establece la ley laboral, expondremos lo que entendemos como tal, es la persona física que presta a otra física o moral un trabajo de forma personal, subordinado siempre a cambio de un salario y un horario establecido, gozando de plena libertad para permanecer en el puesto o renunciar al mismo.

Pasaremos enseguida a exponer las distintas clases de trabajadores que nuestra legislación laboral reconoce, no sin antes aclarar que todos aquellos sujetos cuya actividad encuadre dentro de los términos del concepto establecido en párrafos anteriores, gozan de esta categoría independientemente de la denominación que se le dé: obrero, jornalero o empleado, pues no existe soporte legal para establecer alguna distinción. Debemos recalcar que la relación de trabajo que nos interesa desentrañar en este estudio es la referente a los trabajadores al Servicio del Ayuntamiento. Por tal motivo analizaremos si corresponden al grupo de los trabajadores burócratas.

Miguel Borrel Navarro expone clara y sistemáticamente las distintas clases de trabajadores que nuestra ley laboral reconoce:

"1. El trabajador de planta. Es aquel que desempeña servicios de carácter normal, necesario permanente en la empresa y que se considera como tal a partir del momento que comienza prestarlos, a menos que exista pacto legal en contrario.

2. El trabajador temporal. Es el que sustituye a otro por un periodo determinado de tiempo, su trabajo no es fijo, sino provisional o transitorio como el que sustituye a un trabajador enfermo mientras dure la enfermedad del sustituido.

3. El trabajador eventual. Es el que presta sus servicios en labores distintas a los que normalmente se dedica la empresa, como por ejemplo, el trabajador que se contrató cierto tiempo para pintar la fábrica o establecimiento.

4. El trabajador de temporada. Es aquel cuyas labores son cíclicas, cada determinada época o temporada, como por ejemplo los que prestan sus servicios exclusivamente durante la pizca del algodón; los que no obstante su periodicidad, son considerados por la ley como trabajadores de planta.

5. El trabajador a destajo. Que es el que se paga por unidad de obra ejecutada.

6. El trabajador de confianza. Es aquél al que se aplica un tratamiento muy especial en atención a la naturaleza de las funciones que desempeñan independientemente de la denominación que se le dé al puesto dentro de esas funciones podría considerarse la dirección, fiscalización y vigilancia entre otras.

7. Trabajadores especiales. Todos aquellos comprendidos dentro del Título sexto de la Ley Federal del Trabajo, quienes reciben esa denominación en función del tratamiento requerido por las modalidades que asume por la prestación de sus servicios”.⁸

Para efectos de este apartado haremos la distinción entre funcionario y empleado, porque en un ayuntamiento encontramos a estas figuras.

⁸ BORREL NAVARRO. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Ob. Cit. p.p. 67-68.

a) La duración, en el servicio los empleados tienen carácter permanente.

b) Por su retribución, el empleado siempre es remunerado y el funcionario puede ser honorífico.

c) Por su facultad, el funcionario tiene poder de decisión y mando, y el empleado es mero ejecutor.

d) Por su designación, el funcionario supone un cargo especial o transmitido por la ley que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, el empleado supone sólo una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la función pública. Asimismo, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y de los Municipios de Guanajuato clasifica de acuerdo al artículo 4 en trabajadores de base; trabajadores de confianza; trabajadores temporales y trabajadores interinos.

Analizado el concepto de trabajador, en el siguiente apartado nos ocuparemos del segundo de los sujetos que forman parte en la relación de trabajo.

B. Patrón Y Estado Patrón.

El patrón representa otro de los elementos primarios en la relación laboral, su presencia como persona física es muy frecuente donde supervisa los servicios de los trabajadores compartiendo con ellos las actividades, se le reconoce un poder de jerarquía del que dependen de una manera subordinada dichos empleados.

La etimología de la palabra patrón se deriva del latín *pater onus*, que quiere decir carga o cargo del padre. Era el nombre que se le asignaba a las personas que adquirían una obligación de tipo protector con respecto a otras.

Era el padre de familia para con sus hijos; la autoridad para los individuos integrantes de una comunidad.⁹

No cabe duda que en el origen etimológico se entiende que este sujeto era como un protector, sin embargo con el transcurso del tiempo, se le ve como el dueño de una empresa, como la persona que obtiene un beneficio de los servicios prestados. La doctrina y la legislación, concuerdan en afirmar que el Estado es Patrón cuando para la realización de sus funciones utiliza los servicios de empleados y funcionarios. Por tal motivo en principio podríamos decir que existe la idea de que los funcionarios y empleados del Estado son asimilables a los trabajadores de las empresas privadas y que por tanto, deben estar sujetos a una legislación laboral de acuerdo con las actividades que realizan, ya que los vínculos que se crean entre el Estado empleado público, son jurídicos y contractuales y por eso tienen los mismos derechos colectivos consignados a favor de los asalariados.

Por otra parte, Trueba Urbina, afirma que, "las relaciones entre el Estado y sus servidores, en nuestro país, dejaron de ser administrativas cuando en 1917 entró en vigor nuestra Carta Magna, que hizo la primera declaración de derechos sociales de los trabajadores en general".¹⁰

⁹ Cfr. DE POZO, Juan. Manual Teórico Práctico del Trabajo. T. I. Parte general. Segunda edición. Ediar, Argentina, 1967. p.155.

¹⁰ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Tercera Edición. Pomúa. México, 1975. p. 596.

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

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 10 señala que "Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores".

Jurídicamente el vocablo patrón es la denominación que se usa para identificar a una persona que tiene a su cargo un trabajador o un grupo de ellos, éste paga un salario por la prestación de un servicio.

Por su parte, José Dávalos señala que "A la persona que recibe los servicios del trabajador también se le conoce con diversas denominaciones, encontrándose entre otras las de acreedor del trabajo, empleador, patrono, patrón principal, dador de trabajo, dador de empleo, empresario, locatario, lo cual sucede en la doctrina y en las legislaciones nacionales".¹¹

Como podemos ver algún sector de la doctrina y del derecho suele utilizar el término patrón, como el de empresario, ya que son conceptos más tradicionales, aunque cabe señalar que el segundo calificativo regularmente se usa para aquellas personas que son dueñas de grandes negocios o compañías. Pero debemos recordar que el trabajo no sólo se presta en estos lugares, sino dentro de otros sectores como son las actividades que se realizan en una industria, en el campo o simplemente en el ámbito doméstico.

¹¹ DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Ob. Cit., p. 97.

Se puede observar que la Ley Federal del Trabajo en su artículo 10 se refiere al patrón aludiendo las palabras salario y subordinación . Consideramos necesario mencionar estos elementos en virtud de que el salario es la consecuencia de la prestación del servicio, y la subordinación es el límite que hay entre trabajador y patrón ya que el empleado no puede decidir sin el consentimiento de quien le paga.

Cuando se es patrón se va a dirigir la actividad laboral de un tercero, no importando que trabajo desempeñe, siendo este del tipo intelectual o material ya que ambos van ligados, porque para realizar un trabajo material se tiene que pensar como se va a desarrollar.

Por tanto, patrón es la persona física o moral que tiene capacidad económica y legal para contratar a un trabajador o grupo de trabajadores, dando un salario a cambio de dicha prestación, éste a su vez en ocasiones es representado por un gerente, administrador o director, sin embargo éste es quien otorga facultades de mando y dirección.

De todo lo anterior se puede deducir que patrón:

- a) Puede ser una persona física o moral.
- b) Es quien recibe los servicios de uno o varios trabajadores; y
- c) Es quien otorga facultades de mando y dirección a los directores, gerentes y administradores.

Como resultado de la evolución jurídica de la relación pública en nuestra legislación, el estado mexicano es patrón cuando emplea el servicio de

trabajadores en actividades económicas de carácter público y empresarial o para la realización de sus propios fines. En el primer caso sus relaciones se rigen por las leyes del trabajo, en tanto que el segundo por la legislación burocrática. De aquí arranca nuevas características típicas del estado moderno.¹² Las relaciones entre el Estado Federal, los Estados miembros y los municipios respecto a sus servidores, son de carácter social y por consiguiente estos son objeto de protección y reivindicación en el artículo 123 y sus leyes reglamentarias; no debiendo confundirse la naturaleza social de esta relación con la función pública que realiza el Estado y sus servidores frente a los particulares. Así el Estado viene a ser una realidad, un ente jurídico que es representado por el órgano denominado gobierno compuesto por individuos y por instituciones.

“El Estado, como toda persona jurídica colectiva, necesita de la participación del individuo o persona física, para que realice en particular sus tareas o cometidos, para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que le corresponden”.¹³

Es necesario precisar la posición del empleado público, entender que su relación de trabajo no la liga a un patrón particular y que, en último análisis, aunque parezca como patrón el gobierno o el estado, estos últimos son representantes del pueblo, quien paga sus sueldos con el producto de los impuestos y el que le sirven por medio de su trabajo.

¹² Cfr. TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Procesal del Trabajo. Sexta edición. Porrúa. México, 1982. p. 536.

¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría del Derecho Administrativo. Quinta edición. Porrúa. México, 1983. p. 661.

Los patrones estatales son los siguientes:

a) El Poder Ejecutivo Federal, a través del presidente de la República y sus secretarios, que son los jefes de las unidades burocráticas;

b) Las Cámaras de Diputados y Senadores y

c) La Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados y Unitarios del Circuito y jueces del distrito.

También por disposición expresa del artículo 1 de la Ley Burocrática, tienen el carácter de patrones estatales los que establece el propio artículo que a la letra dice:

“Artículo 1. La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los poderes de la unión, de los gobiernos del distrito federal, de las instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Junta Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional de Indigenista, Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil Máximo Avila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos centralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos”.

Asimismo, tienen el carácter de patrones los poderes públicos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial de los Estados y los municipios o ayuntamientos, cuyas relaciones de estos últimos serán motivo de estudio a fondo en los capítulos siguientes.

3. Municipio.

En este apartado revisaremos que es el municipio y el origen del mismo, consideremos necesario abordar este concepto porque sin esta figura no podemos hablar de ayuntamiento, esto implica que tanto el primero como el segundo están íntimamente relacionados tanto en el aspecto social como en el jurídico. La Constitución en su artículo 115 párrafo inicial, coloca al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

Algunos autores sociológicamente dicen que el municipio es anterior al Estado, por lo que no puede ser una creación del mismo, esto quiere decir que nunca el creador puede ser posterior a la creación.

Si los hombres que viven en un espacio limitado tienen necesidades comunes, es natural que se produzca un sentimiento de comunidad que originen una unidad sociológica.

La constitución del municipio se remonta al origen de las sociedades. Las familias al principio del mando primitivo, se reúnen obedeciendo a la ley de la sociabilidad, que están en la esencia misma del hombre.

“La voz Municipio surge como concepto jurídico por primera vez en Roma. Proviene de *minis* es quien está obligado a las prestaciones y así nace la idea de un *comunis*, o sea quien pertenece con otros a un municipio debiendo participar con ellos de los cargos municipales en las mineras o finalmente municipio”.¹⁴

¹⁴ ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. El Municipio. Segunda edición. Porrúa. México, 1993. p. 64.

Esto quiere decir que existe un vínculo en el cual se ven ligados por una serie de hábitos o costumbres y todo lo que contribuye a formar una sociedad en la cual todos se relacionan para tener un cierto orden en su comunidad.

“La característica del municipio es la vecindad podía decirse que el Municipio es el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades y relaciones de la vecindad; el Municipio es en efecto esencialmente un núcleo de vecinos o sea de personas que viven en un espacio contiguo seguido, el cual se define según las condiciones reales de la vecindad”.¹⁵

Como se puede observar en los conceptos anteriores, el primero señala que el municipio surge en Roma jurídicamente, por lo que se refiere al segundo es un concepto sociológico.

Según pasa el tiempo el hombre se ve envuelto en una serie de circunstancias que lo llevan a adquirir una serie de obligaciones y derechos en cualquier lugar que habite, no importando si a este espacio se le denomine comunidad, vecindad o Municipio.

Es aquí donde se encuentran numerosas familias congregadas que obedecen las mismas leyes.

“El municipio es una unidad política dentro del Estado, una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales en este aspecto, el

¹⁵ Ibidem, p. 68.

Municipio dispone de una esfera particular de competencia. Pero el Municipio no esta separado del estado sino por el contrario integrado a su estructura".¹⁶

La definición anterior contempla los tres aspecto más importantes en el municipio, como son el elemento humano, el territorio y el gobierno.

a) Como elemento humano se entiende que es un grupo de personas que viven en un territorio determinado bajo un mismo régimen de gobierno, llámese también pueblo o comunidad natural, esta concepción radica en el reconocimiento de una esfera de vida humana reconocida por el derecho. Esto implica que el individuo esta sometido a un poder limitado y sólo esta obligado a ser lo que la ley ordena.

b) Territorio, elemento del Estado constituido por la superficie: terrestre, marítima y del espacio aéreo en el cual se ejerce soberanía, es aquí donde se realiza la actividad estatal; el poder tiene sobre el territorio derecho real, dominio, es decir, la propiedad del mismo; y

c) Gobierno, conjunto de órganos mediante los cuales el Estado actúa y da cumplimiento a las diversas funciones a su cargo, mediante el poder que tiene el gobierno se satisface las necesidades propias de todo agrupamiento humano. El poder es un fenómeno social producto de la interacción humana. Es el despliegue de una fuerza o energía proveniente de la relación de subordinación en que se colocan recíprocamente los seres humanos, el poder es el resultado del mando y la obediencia.

Por su parte Tena Ramírez define al municipio de la siguiente manera: "el Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política y jurídica es una porción territorial enclavada en un Estado, el

¹⁶ Idem. p. 68.

municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y esta bajo el gobierno inmediato y directo del ayuntamiento".¹⁷

Por tanto, el municipio es una sociedad conformada por individuos o familias ligadas entre sí, es una porción determinada del territorio nacional.

Por último, para dejar bien definido este punto, haremos mención que el municipio como persona jurídica colectiva de Derecho Público tiene los mismos atributos de este tipo de personas.

Según Miguel Acosta Romero, las características del municipio son las siguientes:

1. La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, lo integran una asociación de vecindad misma que tiene unidad, es permanente y tiene voluntad.

2. Personalidad jurídica distinta a la de sus integrantes, artículo 115 Constitucional fracción II.

3. Denominación o nombre que le permite distinguirse de las demás personas, lo usa en todos sus documentos para identificarse.

4. Ambito geográfico y domicilio, el territorio está determinado por la ley; y el domicilio legal es la sede donde se ubican sus órganos de representación.

5. Elemento patrimonial. Cuenta con lo que se llama hacienda municipal. Es el conjunto de derechos susceptibles de ser valuados pecuniariamente y que dispone para cumplir sus fines.

¹⁷ TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Vigésimasegunda edición. Porrúa. México, 1987. p. 158.

6. Régimen jurídico propio, está constituido por la Constitución Política Federal, la Ley Orgánica Municipal, y las leyes de carácter fiscal, y los bandos y reglamentos expedidos por su ayuntamiento.

7. Objeto. Servir de base a la división territorial y organización política y administrativa de los Estados que integran la federación.

8. Organos de representación y administración. El municipio tiene un órgano colegiado de gobierno que se denomina ayuntamiento y un titular de la administración que lo es el presidente municipal quien generalmente ostenta la representación.

9. Fines. Satisfacción de las necesidades colectivas de su población y el propiciamiento de su desarrollo.¹⁸

De lo analizado en este tema se entiende que el municipio es una persona moral de Derecho Público reconocida por el Estado, éste a su vez está administrado por un ayuntamiento.

4 . AYUNTAMIENTO .

El ayuntamiento es un órgano que toma parte en la Administración Pública; es aquí donde se hace notar el primer nivel de gobierno, por medio del cual el Municipio da cumplimiento a sus fines jurídicos, políticos y económicos.

¹⁸ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. Cuarta edición. Porrúa. México. 1981. pp. 43-44.

La palabra ayuntamiento proviene “del latín *adiunctum, supino de adiungere*, juntar, unión de dos más individuos para formar un grupo. Es una corporación pública que se integra por un alcalde o Presidente Municipal y varios consejiles con el objeto que administre los intereses del Municipio”.¹⁹

En párrafos anteriores señalamos que el concepto jurídico del municipio surgió por primera vez en Roma, de igual forma el ayuntamiento tiene el mismo origen porque no pueden estar separados.

“El ayuntamiento es una asamblea de representantes popular que realiza el gobierno Municipal y se integra por individuos que son elegidos popularmente por medio de votación directa, tanto de mayoría como de representación popular; este es un representante más inmediato y directo de la población del Municipio”.²⁰

De igual forma suele llamarse regimiento, cabildo, consejo, municipalidad y cuerpo municipal.

Por tanto, el Ayuntamiento es el órgano municipal, caracterizado por ser un cuerpo colegiado y deliberante, de elección popular, encargado de la administración del municipio e integrado por un presidente municipal, uno o más síndicos y el número de regidores que indique la Ley Orgánica de cada entidad federativa.

El criterio que se ha utilizado en las leyes orgánicas municipales en cuanto a su número de miembros es diferente en cada entidad estatal, debido a que a mayor número de habitantes en un municipio corresponderá a un mayor número de regidores y uno o dos síndicos.

¹⁹ ROBLES REYNALDO. El Municipio. Op. Cit. p. 165.

²⁰ *Ibíd*em, p. 162.

La Constitución Política Federal no señala la duración que ha de tener el periodo de gobierno del ayuntamiento en el Municipio, por esta razón las Constituciones Locales están en libertad de señalar el plazo de la gestión, sin embargo, en todos los Estados se establece como término tres años.

Por regla general, los ayuntamientos residirán en la cabecera de los municipios.

CAPITULO II

EVOLUCION LEGISLATIVA DEL AYUNTAMIENTO EN MEXICO Y SUS TRABAJADORES

1. Epoca Colonial.

Al referimos a este período estudiaremos los antecedentes del Ayuntamiento en México y sus trabajadores, será útil tener un panorama de la historia de la nación desde aquellos días para conocer el sistema legislativo, destacando fundamentalmente los elementos que nos interesan para el desarrollo de este tema. Este capítulo presenta un panorama general del desarrollo histórico de esta figura.

Es interesante mencionar que el México que colonizó España no era una tierra primitiva en lo que respecta a la cultura de sus habitantes; si bien es cierto que tampoco existía una conexión de unidad entre sus pobladores, quienes más bien convivían como ciudadanos pertenecientes a diferentes culturas dentro del territorio que actualmente ocupa nuestro país, lo cual implica diferentes grados de avance cultural y de regulación de sus instituciones.

Eran los mayas y los aztecas los que predominaban, los primeros asemejaban a las culturas europeas de su época en la arquitectura y en la cultura, que las sobrepasaban en las Matemáticas y en la Astronomía. Por su parte, el segundo grupo, cuya civilización se encontraba en pleno florecimiento en el centro de México cuando Hernán Cortés inició su conquista en 1519 eran

quienes poseían un alto nivel de conocimiento técnico y estabilidad económica, así como una cultura suficiente para apreciar el arte y la belleza.

Una vez consumada la conquista en 1521, se inicia el largo periodo colonial de nuestro país y con ello la época en que los españoles se dedicaron a convertir a la fe católica y a educar a los diversos grupos indígenas.

Es de gran importancia mencionar que en el territorio mexicano el primer Ayuntamiento fue instalado el “10 de julio de 1519 en Veracruz dando el nombre de la Villa Rica Veracruz llamándose así en memoria del oro que se vio en aquella tierra y porque la población española desembarcó en viernes santo de la Cruz”.

Fundada ésta institución Cortés ocupó el puesto de Capitán General de las Milicias de la Veracruz, esta figura fue creada por razones políticas y económicas, es así que se celebraban alianzas para conquistar el Imperio Azteca.

Cortés sabía y entendía que no bastaba con la fundación formal del ayuntamiento sino que había que fortalecerlo fundamentalmente para lograr el arraigo, la identidad y solidaridad del municipio y para eso dictó una serie de disposiciones que se han denominado “las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525”.²¹

El contenido de las primeras se reducía a seis cláusulas entre las cuales se establecían diversas obligaciones de los vecinos como:

²¹ *Ibidem*, p. 56.

Prestar el servicio militar, difundir la religión Católica entre los indígenas, la obligación a los españoles de residir en el país por ocho años so pena de perder todo lo adquirido y ganado aquí, entre otras.

Por su parte, las ordenanzas de 1525 se conformaban con diez cláusulas entre las cuales se disponía como debía estar integrado el Ayuntamiento y las obligaciones que tenían tanto los miembros de este como la población en general, esta institución debería de funcionar con: dos alcaldes, con jurisdicción civil y criminal; cuatro regidores, un procurador y un escribano con nombramiento que debía hacerse el primero de enero de cada año.

Como podemos ver, los documentos citados tenían como objeto organizar la vida política y administrativa del Ayuntamiento y Municipio y así fortalecer los vínculos de vecindad obligando a los vecinos a establecerse de forma permanente. Los Ayuntamientos eran instrumentos de Cortés por lo que los cabildos se celebraban en su casa.

De lo anterior, se desprende que los Ayuntamientos tuvieron una gran importancia en la Nueva España, mientras que la civilización Azteca se encontraba en pleno florecimiento, los españoles poseían un nivel de conocimiento político y económico y una cultura bastante avanzada, es por eso que durante la época de la Conquista esta institución era manejada y encabezada por los españoles.

También dentro de esta etapa no podemos dejar de mencionar las leyes dictadas por España las cuales fueron las "ordenanzas de población de Felipe II en 1573 que regulan la fundación de pueblos y ciudades e instruyeron los consejos municipales como forma de gobierno; es por ello que el primer

órgano gubernamental que existió en la Nueva España fue el Ayuntamiento o Cabildo".²²

En un principio, los integrantes del Ayuntamiento eran elegidos libremente, con posterioridad los puestos fueron vendidos además de que no existía una democracia total, los virreyes contaban con facultad para designar regidores entre los peninsulares llegados a la colonia.

De igual forma existían habitantes para el comprador de un cargo consejil, de no tener derecho de perpetuidad. La venta para ocupar un puesto se hacía en subasta sólo eran admitidas los postores que llenaban las condiciones de idoneidad y competencia a la justicia prefiriendo a estos aunque otros tuvieran mayor precio.²³

Al evolucionar la administración española se multiplicaron los funcionarios y desplazaron a los dirigentes indígenas del gobierno municipal pagando bajos sueldos y delegándoles numerosas responsabilidades.

A pesar de la intromisión del rey, el Ayuntamiento siempre conservó la facultad de organizar y administrar a los vecinos, era un cuerpo colegiado que se reunía en Cabildos para administrar justicia y ordenar lo conducente para satisfacer las necesidades colectivas.

El Cabildo indígena tuvo su apogeo a mediados del siglo XVI, sobre todo en el Valle de México, se estableció el pago de los funcionarios del Ayuntamiento.

²² *Ibidem*, p. 62.

²³ *Cfr. Ibidem*, p. 63.

Como puede verse, el desarrollo alcanzado en lo que respecta al Ayuntamiento en la época Colonial tuvo un gran desenvolvimiento en el ámbito legislativo, fue aquí donde se dieron las primeras leyes que regulaban a esta figura.

2. Antecedentes en el Siglo XIX.

Debemos subrayar que el Ayuntamiento fue la fuente del poder que sustituyó la ausencia del soberano y ordenó la Conquista de México. No sólo fue fuente de legitimación, además sirvió para sostener y fortalecer el poder de Cortés.

Por otra parte, como ya hemos señalado, el control de los Ayuntamientos por los criollos fue definitivo en la política en las últimas décadas del virreinato. Esta institución fue el centro del partido criollo en la crisis de 1808 que propugnaba ya la independencia, e inspirándose en los sentimientos y tradiciones de los viejos consejos españoles.

Los Cabildos tuvieron una función señalada en los movimientos precursores de la Independencia Hispanoamericana. Tanto en México entonces, Nueva España como el resto de las colonias, el Ayuntamiento levantó la voz, para exponer la doctrina de la soberanía popular a través de sus órganos inmediatos. Las ideas de la independencia se asociaron a las libertades y fueros municipales. Hidalgo veía en el municipio una de las bases naturales en el gobierno y al propio tiempo que aparecía en esta tendencia en la política insurgente, "en la Constitución Española de 1812 y las elecciones conforme a ella se verificaron en la Nueva España, elevada

momentáneamente en el rango de colonia al de provincia, determinaron en los Ayuntamientos desusados y efímeros movimientos de vida política".²⁴

Las provincias fueron: México, Puebla, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Valladolid, Guanajuato, Zacatecas, Durango y Arizpe. Fue en los años 1812 y 1815 donde se dio el derrocamiento de las autoridades Españolas en varias de las provincias. Por lo que respecta, a la Constitución de Cádiz fue copiada el modelo francés, regulando la organización y el funcionamiento de los Ayuntamientos; la Constitución expedida disponía la existencia del Ayuntamiento para el gobierno interior de los pueblos, debiendo integrarse, de alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por el jefe político donde lo hubiese o en su defecto por el alcalde.

El número de individuos que componían los Ayuntamientos, eran en proporción al vecindario. Se renovaban periódicamente por el sistema electivo no pudiendo desempeñarlo quien tuvieran empleos de provisión real. En tanto se desarrolla en Nueva España el movimiento de independencia, la Constitución de Cádiz y la instrucción sobre provincias de 1813 representaba el último intento legislativo para transformar el régimen municipal de la metrópoli y de sus colonias.

De 1812 a 1857 debemos mencionar los siguientes ordenamientos:

Constitución de Cádiz de 1812; elementos Constitucionales de Rayón; Imperio Mexicano; Plan de Constitución Política de 1824; Constitución Federal de 1824; Bases Constitucionales de 1835; Constitución de 1836;

²⁴ OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. Cuarta edición. Porrúa. México, 1985. p. 214.

Proyecto de Constitución de 1842; Bases Orgánicas de 1856 y Proyecto de Constitución de 1857.

a) La Constitución Española de Cádiz. Debe considerarse como antecedente importante; pues si bien es cierto, que en nuestro país tuvo escasa vigencia, reguló al Ayuntamiento como órgano de gobierno local, estableciendo importantes innovaciones como son: existencia del Ayuntamiento en todo lugar que excediesen de mil personas; número de regidores de acuerdo al número de habitantes; sistema de elección popular directa; ejercicio de la función por un año; no reelección relativa.

Del mismo modo hubo implantación de jefes políticos, pero no fue tan favorable ya que estos centralizan la autoridad que tenían los Ayuntamientos haciéndoles perder su autonomía.

Estos jefes presidían del gobierno de los municipios y sometían a su voluntad a los Ayuntamientos en su carácter de autoridad superior, cuidaban la paz, el orden y la seguridad de las personas, supervisaban la ejecución de leyes y ordenamientos, dentro del municipio eran el conducto para las relaciones entre los Ayuntamientos y las autoridades superiores, asimismo calificaban las elecciones de estos órganos.

“Estos jefes políticos que adoptó nuestra legislación controlaron el gobierno local durante el siglo XIX”.²⁵

b) Elementos Constitucionales de Rayón. En este documento se organiza el poder público y aunque reconoce implícitamente la existencia del municipio, no lo estructura, aunque señala algunas disposiciones que presumen la existencia del mismo.

²⁵ ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. El Municipio. Op. Cit. p. 75.

c) Constitución de Apatzingan. Tampoco en los sentimientos de la nación dados por Morelos para la Constitución, hay referencia en forma directa al municipio ni el Plan de Iguala.

d) Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. Este documento establece las elecciones de los Ayuntamientos señalando que en cada capital de provincia habrá un jefe superior político nombrado por el emperador, estos jefes debían exigir a los Ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones. Las poblaciones pequeñas tendrían a discreción de los jefes políticos uno o dos alcaldes, uno o dos regidores, uno o dos síndicos elegidos por su vecindario.

e) Plan de Constitución Política Mexicana del año de 1824. Este Plan estableció que las legislaturas de los Estados podrían organizar provisionalmente su gobierno interior y entre tanto serían observadas las leyes vigentes. En materia municipal estas eran las que se desprendían de la Constitución de Cádiz.

f) Constitución de 1824. Esta Constitución deja en libertad a la Entidades Federativas para organizar su gobierno. Establece que la administración interior de los pueblos estará a cargo de los prefectos, subprefectos y Ayuntamientos.

Los Ayuntamientos se integrarán con acaldes y regidores designados por elección directa a través de los electores designados por los vecinos de la municipalidad. Estos serán renovados anualmente.

g) Bases Constitucionales de 1835. Dos tendencias partidistas se enfrentaron ante la primera época independiente: los liberales y conservadores, los primeros pugnaban por la forma de gobierno republicano democrático y federalista, y los segundos pretendiendo que gobernarán las

clases preparadas, y luchando posteriormente por la monarquía y el centralismo defendiendo los fueros y privilegios tradicionales. Lucas Alamán decía que “lo primero es conservar la religión católica, entendemos que también es menester sostener el culto con esplendor y los bienes eclesiásticos, estamos diciendo contra la federación, contra el sistema representativo por el orden de elecciones que han seguido hasta ahora contra los Ayuntamientos electivos y contra todo lo que se llame elección popular mientras no descanse en otras bases”.²⁶

En estas bases constitucionales se señala que para el gobierno de los departamentos habrá gobernadores y juntas departamentales, éstas tendrán atribuciones; económicas municipales electorales y legislativas que explicará la ley particular de su organización.²⁷

h) Constitución de 1836. Esta Constitución establecía que las capitales de departamentos se gobernarán por Ayuntamientos en las localidades que no hubieran Ayuntamiento habrían jueces de paz.

Los Ayuntamientos eran electos popularmente, para ser integrante del mismo, se pedía como requisito además de la ciudadanía, de vecindad y edad, había uno económico en el sentido que debía poseer un capital que le produjera más de quinientos pesos anuales.

“Esta Constitución tiene el mérito de ser la primera que regula el municipio aunque este quedó constreñido casi ahogado por los departamentos, prefectos y subprefectos, debido a la centralización del poder;

²⁶ *Ibidem*, p. 78-79.

²⁷ *Cfr. Ibidem*, p. 80.

pero esto viene desde la Constitución de Cádiz y se prolongaría hasta 1910 siendo una de las situaciones más reclamadas de la Revolución”.²⁸

i) Proyecto de Constitución de 1842. Este documento no hace referencia alguna al Ayuntamiento.

j) Bases Orgánicas. Esta ley contiene disposiciones respecto a los municipios en cuanto a las facultades de las asambleas departamentales entre otras.

k) Proyecto de Constitución de 1856. Este proyecto establecía que los Estados adoptaran para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

l) Constitución de 1857. Esta Constitución señalaba que dicho distrito y territorios federales se gobernarán por Ayuntamientos y que se eligieran popularmente a sus autoridades municipales respetando el gobierno interno de las Entidades Federativas, el cual sería regulado por los propios Estados.

m) Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865. Maximiliano emperador de México promulga un Estatuto en el cual establece que cada población contara con una administración municipal que estaría a cargo de los alcaldes, Ayuntamiento y comisarios municipales; los alcaldes eran nombrados por el emperador.

Al estabilizarse el país después de derrotar al Imperio, las instituciones empiezan a establecer los poderes de las Entidades Federativas su estructura política y administrativamente.

²⁸ *Ibidem*, p. 81.

Por lo que toca al Municipio se ha visto que algunas Constituciones no se les instituyó de manera expresa, todas lo dan por establecido; se refieren a él de una u otra forma aunque nada más de nombre ya que no tenía libertad ni gobierno autónomo, este gobierno había sido asimilado por el gobierno central, los ayuntamientos eran simples agentes administrativos que debían de cumplir órdenes superiores y estar bajo el mando y control de un agente de gobierno estatal.

3. Antecedentes en el Siglo XX.

La época Porfirista se caracterizó por ser un largo periodo de estabilidad política, pero uno de los lados negativos lo constituyó el trato de los trabajadores, que se reflejó en la concentración de la riqueza en manos de unos cuantos frente a la miseria de los demás. En este trascendental movimiento se suscitaron importantes acontecimientos, los cuales actuaron como catalizador para que estallaran el descontento contra la dictadura Porfirista. Entre estos acontecimientos sobresalen las huelgas de Cananea y de Río Blanco.

La creación del artículo 123 constitucional por el momento histórico que se da, constituye una respuesta al descontento social que se hizo patente a través de la lucha armada de principio del siglo XX. En lo que se refiere a la materia de trabajo, el proyecto constitucional de Carranza era muy pobre; fueron los diputados obreros quienes reflejando el sentir de sus representados expusieron luego de un interesante debate, la necesidad de reunir un título específico todos los aspectos relativos al trabajo.

Llegó el momento en que la voluntad de garantizar a los trabajadores los derechos mínimos que exigía su condición humana se convirtió en un alud incontenible que desembocó en la elevación de sus derechos a rango constitucional y rompiendo con ello añejas estructuras que preferían certificar al hombre que apartase de su esmerado formalismo.²⁹

Los constituyentes de Querétaro no previnieron la regulación específica de los servidores del estado, crearon un artículo 123 constitucional sin apartados, esto es, sin régimen aplicable a todos los trabajadores. Al trabajo regulado por el apartado "A" se le denominaba trabajo en general, ante el surgimiento de regímenes de excepción que se alejan del origen común "las bases que este precepto establece son de naturaleza tutelar imperativa e irrenunciable. Son tutelares porque tienen como objeto proteger una clase determinada; son imperativas, porque se impone a la voluntad de las partes en la relación laboral, la que pierde su naturaleza estrictamente contractual; y son irrenunciables porque ni siquiera los propios beneficiarios de los derechos que dicha normas consagran, pueden declinarlos o renunciar a su aplicación".³⁰

Como podemos ver en la historia del movimiento burocrático en México, no existieron grandes grupos que en pie de lucha presionara al Estado para el conocimiento y declaración de sus derechos. Tampoco surgieron personas que en forma individual sintetizaran los ideales de los trabajadores al servicio del estado. El inicio de la Revolución Mexicana de 1910, no creó alguna ordenación jurídica protectora del servicio público. Breves intentos se iniciaron en 1911 para reconocer los derechos adquiridos por los burócratas en atención a su antigüedad.

²⁹ Cfr. DAVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Segunda edición. Porrúa. México, 1991, p. 60.

³⁰ *Ibidem*, p. 61.

En realidad fue a partir de 1930, cuando se levantó el clamor público de que era necesario la existencia de normas legales que caracterizan la estabilidad de los servidores públicos, quienes solamente habían obtenido como protección precaria en algunos casos, la buena voluntad de las autoridades y sin que se tomara en cuenta su conducta ni antigüedad en la administración pública. Únicamente se invocaba como disposición aplicable a la clase burocrática y como protección de sus derechos, la garantía individual consignada en el "artículo 5 constitucional, en el sentido de que nadie podrá ser obligado a prestar trabajo sin la justa retribución y sin pleno consentimiento".

Esto es, nadie está obligado a prestar servicios incluyendo al Estado sin que exista el enlace consensual de voluntades y una justa retribución.

Este precepto, ni con mucho alcance, amparaba los derechos del personal burocrático. "La ley, la doctrina y la jurisprudencia mexicana sostuvieron que los trabajadores al servicio del Estado no podían gozar de la protección de la legislación del trabajo, sino que su situación la regulaban las leyes del servicio civil. Ensombrecía el pensamiento la concepción de un estado patrón de tipo empresarial, inadmisibles para esta relación jurídica, con mucha timidez se publicó el 14 de julio de 1931 un reglamento para el personal de la Secretaría de Hacienda, precedente este de la futura legislación burocrática del 12 de abril de 1934".³¹

³¹ OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Quinta edición. Porrúa. México, 1988. p. 349.

A. El Acuerdo Civil de 1934.

“El concepto del servicio civil es burgués en cambio, el de contrato de trabajo burocrático es revolucionario y proviene del artículo 123 de la Constitución de 1917, pero la relación de empleado y el Estado no es pública, sino social a diferencia de la relación pública que existe entre el propio Estado y sus servidores frente a los particulares que aprovecha dicha función”.³²

En la exposición de motivos que fue remitida al Licenciado Portes Gil presidente provisional de la República, al Honorable Congreso de la Unión en 1929, y el cual no incluyó como sujetos de derecho del trabajo a los servidores del Estado, para los que recomendaba la expedición de una ley del servicio civil como puede verse enseguida.

“El ejecutivo a mi cargo considera que es de urgente necesidad, y tan urgente como la expedición de este código de trabajo, la de una ley de servicio civil, en la que se establezca claramente los derechos del trabajador del Estado y que deberá comprender el derecho del trabajo, la calificación de su eficiencia, los ascensos por esta y por sus servicios prestados, enfermedades, jubilaciones etc., aunque para expedirlas sean necesario reformar la Constitución”.³³

En acatamiento de lo anterior, el presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez expidió el acuerdo civil que más adelante mencionaremos.

En realidad durante un largo lapso no existe ninguna disposición relacionada con la prestación de servicio del estado; se les consideraba

³² TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Op. Cit., p. 518.

³³ *Ibíd.*, p. 519.

regidos por el Derecho Administrativo y en consecuencia todas las relaciones de trabajo estaban subordinadas a las disposiciones de este derecho se normaban por órdenes, acuerdos y otras disposiciones similares.

El Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del Servicio Civil, que se publicó en el Diario Oficial el 12 de abril de 1934 tuvo carácter expresamente transitorio, porque así lo disponía el artículo 2 transitorio del propio acuerdo que señalaba su vigencia hasta el 30 de noviembre de 1934. Esto según la exposición de motivos para dar la libertad al nuevo presidente de actuar como mejor conviniera a su criterio.³⁴

Después de tomar posesión, en septiembre de 1932 el General Rodríguez había dictado un acuerdo en el sentido de que los empleados del poder ejecutivo no fueran removidos de su cargo sino por justa causa; con el acuerdo relativo de la organización del registro civil, perfeccionaba su acción y daba el antecedente más cercano para la posterior promulgación de los estatutos a que haremos referencia más adelante.

El Acuerdo Civil de 1934 señalaba en varios capítulos la forma de su aplicación; "en el primero se refería a que se aplicaría a todas las personas que desempeñaran cargos, empleos o comisiones independientes del Poder Ejecutivo de la Unión, que no tuviera carácter militar y además señalaba a quienes quedaban excluido de dicho acuerdo, que venían a ser los altos empleados y los de confianza, así como los supernumerarios y los de contrato. Creaba en el segundo las comisiones del servicio civil que deberían funcionar en las Secretarías y Departamentos del Estado y demás dependencias que tendrían funciones muy importantes referidas principalmente a la selección de

³⁴ Cfr. OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Op. Cit., p. 349.

personal y algunos efectos escalafonarios, dentro de ellas estarían debidamente representados los empleados. El tercero señalaba las formas de ingreso al Servicio Civil, las categorías y los casos de preferencias. El cuarto estaba referido a las vacaciones, licencias y permisos. El quinto a las recompensas y ascensos. El sexto a los derechos y obligaciones del personal comprendidos en el Servicio Civil. El séptimo señalaba las sanciones aplicables y la forma para ello. El octavo la forma de separación del Servicio Civil; también se ordenaba que en este caso se le indemnizara con tres meses de salario y la misma cantidad a sus beneficiarios en caso de que la causal fuera de muerte del trabajador³⁵.

Debemos de señalar que esta disposición si benefició a los trabajadores del Estado y sobre todo, fue el antecedente de los estatutos que señalaremos.

B. Los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938-1941.

En 1935, el partido nacional revolucionario formuló un proyecto de ley del servicio civil sintiéndose obligado dicho partido hacia los empleados públicos que integraban una gran parte de sus filas, para mejorar su situación y definir claramente sus derechos y obligaciones. A pesar que el proyecto era superior a la reglamentación expedida en el gobierno del General Abelardo L. Rodríguez, únicamente fue un intento que no mereció la aprobación legislativa, pero sirvió como antecedente para la elaboración del Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de

³⁵ CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición. Pac. México, 1991. p. 77-78.

septiembre de 1938 en el Diario Oficial el 5 de diciembre del mismo año, fecha ésta última en que la burocracia considera haber logrado una de sus más caras conquistas, para asegurar la estabilidad en el empleo del trabajador al servicio del Estado, reconocimiento de su antigüedad, existencia de un tribunal para resolución de sus controversias del Estado, entre otras.

Es necesario señalar por tratarse de una institución de jurisdicción para los conflictos burocráticos que el proyecto de Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión exponía al respecto: “debiendo conocer para la mejor garantía de los empleados un Tribunal de Arbitraje especial y Juntas Arbitrales en cada dependencia de Ejecutivo Federal, Colegiados y con independencia absoluta de la autoridad oficial de los órganos del Estado. Deberá integrarse por representantes del Ejecutivo Federal, de sus unidades burocráticas y con individuos designados de común acuerdo por los representantes oficiales”.³⁶ Aprobado este proyecto al expedir el estatuto de 1938 se crea el Tribunal de Arbitraje, como de revisión o segunda instancia, por los conflictos entre los servidores del Estado y cualquiera de los poderes, eran planteados primero ante Juntas Arbitrales, existiendo una por cada unidad burocrática.

El Estatuto mencionado fue substituido por el de 1941, de contenido igual que el anterior dichos documentos fueron objetados de inconstitucionales, el 5 de diciembre de 1960, se adicionó con el apartado “B” del artículo 123 constitucional.

El Acuerdo de Servicio Civil de 1934 podrá ser un antecedente del Estatuto de los trabajadores del Estado, pero uno y otro constituye dos tendencias distintas; dos normas diferentes en su alcance jurídico, político y

³⁶ OLIVERA TORO, Jorge. Manual del Derecho Administrativo. Op. Cit., p. 350.

social, el acuerdo recoge la idea tradicional administrativa de servicio civil inspirada en leyes extranjeras que regula aquel servicio, en tanto que el Estatuto es la expresión del concepto de relación de trabajo, es decir, nuevo derecho laboral burocrático originado del artículo 123 constitucional.

Como podemos observar, los principios esenciales de los Estatutos, cuya influencia ha sido de suma importancia en nuestro derecho laboral son las siguientes: a) las relaciones entre el Estado y sus trabajadores públicos serían relaciones de trabajo, esto implicaba que el derecho administrativo dejaba de reglamentar; b) se reconoció el derecho de los trabajadores públicos a formar sindicatos; c) los estatutos abrieron camino a la discusión de las condiciones de trabajo; d) se reconoció el derecho de huelga.

Por tanto, estos documentos se declararon en favor de la estabilidad del trabajo porque los trabajadores vivían en una incertidumbre pues en cada vez que se cambiaba un jefe superior eran cesados decenas de empleados, a efecto de que las nuevas autoridades pudieran designar a sus amistades. Expulsados estos trabajadores públicos del derecho del trabajo carecían de toda protección y defensa legal.

4. Integración del Apartado "B" al Artículo 123 Constitucional.

Originalmente, el artículo 123 facultaba a las legislaturas federales y estatales, dentro de sus respectivos límites territoriales para expedir leyes laborales. Al legislar en esta materia, se motiva diversidad de tratamientos jurídicos a una misma situación, tratando de forma desigual a los trabajadores por el simple hecho de vivir de un Estado diferente. Por lo que respecta, a la

Ley Federal del Trabajo de 1931 excluyó de su regulación las relaciones laborales del Estado y sus servidores, las que se regularían por leyes del Servicio Civil, que deberían de expedirse. De esta manera los trabajadores al servicio del Estado quedaron fuera de la legislación laboral que el estado mismo procedía en forma discrecional respecto a ellos.

Posteriormente, en 1934 fue expedido un acuerdo relativo a la organización y funcionamiento del Servicio Civil, en el cual se suprimía la discrecionalidad del titular del ejecutivo, de remover a los empleados de dicho poder al tiempo que le señalaba ciertos derechos. El acuerdo fue tachado de inconstitucional y tuvo efímera vida ya que la ley suprema autorizaba expedir una ley y no un acuerdo.

De igual forma Lázaro Cárdenas promulgó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de 1938, el que tuvo como antecedente un proyecto de Ley del Servicio Civil, elaborado por el partido nacional revolucionario de 1935. El estatuto citado reconoció una serie de principios que salvaguardaba la calidad de trabajadores de los burócratas, así por ejemplo contenía los derechos de sindicalización, de huelga con las modalidades propias del servicio de antigüedad, de la creación de un tribunal apto para conocer de los conflictos que se suscitaban.

En abril de 1941 se publicó en el Diario Oficial un nuevo estatuto que abrogó el de 1938. En 1947 fue aprobado un proyecto de reformas al estatuto. En 1959 como resultado por la presión ejercida de la clase burocrática para que sus relaciones laborales se elevaran a rango constitucional, el presidente Adolfo L. Mateos, presentó una iniciativa de reformas al artículo 123 constitucional, en la cual señalaba "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 en el H. Congreso de la Unión el día 1 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 del estado. Los trabajadores al servicio del estado por sus diversas y conocidas circunstancias no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para todos los trabajadores”³⁷

Se consideró improrrogable conceder a los servidores públicos el gozo de las garantías laborales con las diferencias que resultaran de las distintas situaciones jurídicas que guardan de los trabajadores en general.

La reforma consistió en agregar 14 fracciones al artículo 123, las que formaron el apartado “B” y, en consecuencia, las 31 fracciones que integra el texto previo a la reforma que constituyeron el apartado “A”.

El resultado de la reforma constitucional fue la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado “B” publicado en el Diario Oficial de la Federación en el año de 1963.

Los derechos sociales mínimos de los trabajadores al servicio del Estado están escritos en el apartado “B” del artículo 123 constitucional: jornada máxima de ocho horas, descanso semanal, vacaciones, salario mínimo, igualdad de salario a trabajo igual, protección del salario, escalafón, ascensos y antigüedad, inmovilidad de sus empleos, asociación y huelga, seguridad social y jurisdicción especial para los conflictos. Estos derechos se

³⁷ Citado por NORIEGA CANTU, Alfonso: ¿A quien corresponde la facultad para legislar?. Revista de la Facultad de Derecho. Tomo XXVII. Números 107-108. México, 1977, p. 772.

reglamentan en la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero sólo comprende a la burocracia federal es decir, a los trabajadores al servicio de la Unión, del Estado Federal, Distrito Federal quedando marginados los empleados públicos de los Estados miembros y de los municipios.

El progreso alcanzado por la legislación burocrática en nuestro país, así como el movimiento social de los trabajadores del Estado, se fue fortaleciendo y llegó a obtener mediante presión constante, una meta superior: la incorporación detallada de los trabajadores del Estado, del órgano jurisdiccional encargado de dirimir los conflictos y el derecho de seguridad social en la Constitución.

5. La reforma al artículo 115 Constitucional para regir las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores.

Por lo que respecta a este artículo, haremos los señalamientos siguientes en cuanto a la reforma relacionada en materia laboral.

Luego de 66 años de que no estaban expresamente tutelados los trabajadores del ayuntamiento, se decidió regular en nuestra Carta Magna las relaciones laborales de los burócratas estatales y municipales. Con fecha 3 de febrero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto del cual se adicionó al artículo 115 constitucional la fracción IX (texto que actualmente corresponde a las fracciones VIII del mismo artículo, para los trabajadores al servicio de los gobiernos municipales y V del 116, para los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales). Que a la letra dice: "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 a lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias”.

La fracción VIII del artículo 115 dispone: “las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se rigieran por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto al artículo 123 de dicha Constitución y sus disposiciones reglamentarias”.

Como podemos observar, en 1983 el artículo 115 constitucional hacia referencia a la relación de trabajo entre los municipios y sus trabajadores en la fracción IX; posteriormente con la reforma del 19 de marzo de 1987 fue derogada dicha fracción quedando establecido este precepto en la fracción VIII del mismo artículo, pero no se aclara si los mínimos legales que servirán de referencia serán los del apartado “A” o del apartado “B”. De acuerdo a derecho debió de definirse expresamente dentro del cuerpo de la reforma, que el régimen jurídico laboral al cual debían ceñirse las legislaturas locales sería el apartado “B”.

Nos parece importante señalar que la reforma por las que elevaron dicha relaciones a nivel constitucional se halla consagrado en el artículo 115, ya que lo más conveniente desde el punto de vista técnico se hubiera hecho dentro del artículo 123 constitucional.

De igual forma, debemos mencionar que en el artículo 73 de la Constitución fracción X faculta de forma exclusiva al Congreso de la Unión para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 y así faculta a los Estados para expedir leyes.

De lo estudiado hasta aquí podemos decir que se debería de legislar un derecho general laboral sin exclusión alguna.

Por otra parte, comentaremos que si bien tanto el artículo 115 fracción VIII y el 116 fracción V establecen el sistema que los servidores públicos tengan un régimen particular, se les debió haber asimilado al apartado "B", pues no existe diferencia entre la naturaleza del servicio que presta a la federación por una parte los Estados y municipios por otra.

No estamos totalmente de acuerdo en el hecho de que en algunos Estados de la República, las relaciones de trabajo sean reguladas por leyes de carácter civil y no por una legislación de orden laboral.

CAPITULO III

REGIMEN LABORAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL AYUNTAMIENTO

1. Formas de constituir las relaciones de trabajo en el caso de los trabajadores del ayuntamiento de Guanajuato.

Para efectos de estudio en el presente capítulo abordaremos la manera como se constituyen las relaciones de trabajo del ayuntamiento de Guanajuato y sus trabajadores, de igual forma las condiciones mediante las cuales se sujetarán tanto patrón y trabajador, así como sus formas de extinción de dichas relaciones de trabajo; y órganos competentes para conocer de los conflictos laborales que se susciten en el ayuntamiento.

De acuerdo a la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios del Estado de Guanajuato, establecen en sus primeros artículos que las relaciones de trabajo surgen entre el Estado y sus trabajadores; y entre el municipio y sus trabajadores de acuerdo al artículo 1 de esta ley estableciendo lo siguiente: "la presente ley rige las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores y entre los municipios y sus trabajadores.

Cuando las empresas u organismos paraestatales, municipales o descentralizadas del estado o de los municipios se encarguen de la atención de los servicios públicos o de actividades sociales de las leyes que encomiendan

a los estados o municipios, las relaciones con sus trabajadores se regirán por esta ley”.

De igual forma, el artículo 2 establece que “para los efectos de esta ley las relaciones de trabajo se entienden establecidas entre las dependencias estatales o municipales entre sus trabajadores”.

Asimismo, la ley contempla cuatro tipos de trabajadores al servicio del Estado y los municipios, y éstos se clasifican de acuerdo al artículo 4 en trabajadores de base, de confianza, temporales, e interinos.

En su artículo 5 la ley describe como trabajador de base aquel que presta sus servicios en actividades o puestos cuya materia de trabajo sea permanente. El trabajador temporal es aquel que desempeña su trabajo a tiempo fijo u obra determinada. El trabajador interino el que hace suplencias en los casos en que un trabajador de base deja su plaza por un tiempo determinado o indeterminado a otro trabajador con las mismas condiciones de trabajo.

En el artículo 6 se estipula que son trabajadores de confianza aquellos que realizan un trabajo de dirección, inspección, vigilancia o fiscalización cuando tenga carácter general.

Este mismo artículo en su fracción IV hace referencia a los municipios estableciendo quienes son sus trabajadores de confianza; entre los cuales, se encuentran los secretarios del ayuntamiento y sus secretarios particulares, el secretario particular de los presidentes, el tesorero y el oficial mayor, los directores y los inspectores de policía y directores de tránsito y los asesores técnicos, los directores gerentes o jefes de departamento de los organismos descentralizados y empresas paramunicipales encargadas de un servicio público y social.

El artículo 12 de la ley antes mencionada estipula que “para los nombramientos extendidos a los trabajadores deberán estar firmados por aquellas personas facultadas por la ley y expresar el nombre y apellido del trabajador; si el trabajador es de base, temporal o interino, puesto salario y adscripción. Las labores serán aquellas previstas en la reglamentación respectiva y acostumbrada para la plaza que se trate o sus análogas”.

Como podemos observar la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le da al puesto. La clasificación de base o de confianza que les correspondan, se les determinarán expresamente por la disposición legal que formalice su creación considerando la naturaleza de las funciones que realice el trabajador.

Artículo 9 “a falta de disposición expresa de esta ley, se tomarán en consideración sus disposiciones que regulen casos semejantes y, supletoriamente se aplicarán en su orden la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley Federal del Trabajo, las leyes del orden común, los principios generales del derecho, la costumbre y los usos”.

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

Por tanto, el Estado y los municipios estarán obligados a expedir nombramientos a los trabajadores que ocupen.

Después de haber analizado las clases de trabajadores que contempla la Ley; así como la forma de constituir las relaciones laborales a continuación expondremos las condiciones de trabajo que contempla la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios.

2. Condiciones de trabajo.

Las condiciones de trabajo son las distintas obligaciones y derechos que tienen los sujetos de una relación laboral. Esto se entiende como las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y las que determinan las prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo.

La Ley Federal del Trabajo no define las condiciones de trabajo, en su artículo 25 se limita únicamente a señalarlas. De la lectura del artículo 24 se desprende que éstas deberán establecerse por escrito en el contrato individual y que no resulte indispensable su especificación en los casos en que exista un contrato colectivo.

Por su parte, Miguel Borrell Navarro las define como “las estipulaciones que en relación con el trabajo pactado, establece derechos y obligaciones recíprocas entre el patrón y el trabajador”.³⁸

Del listado que hace la Ley Federal del Trabajo podemos observar los siguientes aspectos como ejemplo de lo que son las condiciones de trabajo:

La especificación del servicios o servicio que deben prestarse, determinados con la mayor precisión posible.

- El lugar o lugares donde debe prestarse el trabajo.
- La duración de la jornada, especificación del horario, etc.
- La forma y monto del salario, el lugar y fecha de pago.
- La estipulación de los días de descanso y las vacaciones.

³⁸ BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit., p. 82.

- Señalamiento de incentivos, aguinaldo, comisiones etc.
- Si la relación de trabajo es para obra o tiempo determinado o tiempo indeterminado.

Para efectos de este trabajo, sólo haremos un breve análisis sobre las condiciones de trabajo que a nuestro juicio son las más importantes, estas son: el salario, jornada de trabajo y vacaciones.

El párrafo segundo del artículo 2 de la Ley Federal del Trabajo señala "no podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social" de este párrafo se desprende que todo individuo podrá trabajar en igualdad de condiciones con respecto de cualquier otra persona que desempeñe actividades similares en la misma empresa. Refiriéndose al principio de igualdad en las condiciones de trabajo, el artículo 56 de la ley establece al respecto. Las condiciones de trabajo en ningún caso podrán ser inferiores a las fijadas en la ley y deberán ser proporcionadas a la importancia de los servicios e iguales para trabajos iguales sin que puedan establecerse diferencias.

Las condiciones de trabajo se clasifican en tres categorías:

1. Condiciones de trabajo de naturaleza individual. Son aquellas normas aplicables a cada uno de los trabajadores en particular; como ejemplo, la jornada de trabajo, el salario, la participación de utilidades, etc.

2. Condiciones de trabajo de naturaleza colectiva. Son las normas que protegen la salud y la vida de un grupo de trabajadores.

3. Condiciones de trabajo de naturaleza colectiva social. Son normas que consagran prestaciones de las cuales disfrutan todos los trabajadores en general.

Por tanto, el derecho del trabajo es un complejo normativo de contenidos mínimos en beneficio de los trabajadores y de que el trabajo igual corresponde idéntico salario axioma que en este caso, se generaliza la totalidad de las condiciones de trabajo.

Por lo que tenemos que las condiciones de trabajo se hacen constar por escrito como lo establece el artículo 24 de la Ley Federal del Trabajo cuando no existan contratos colectivos de trabajo aplicables y; por lo que respecta a la falta de este escrito, no se priva al trabajador de los derechos que deriven de las normas de trabajo y de los servicios prestados, pues imputarán al patrón la falta de esa formalidad establecido en el artículo 26 de esta ley. Por ello, la propia ley dispone que se presume la existencia del contrato o de la relación del trabajo en todo caso que exista prestación de servicios, sin tomar en cuenta el acto que origina la prestación.

A. Salario.

Salario es otro elemento fundamental de la relación de trabajo, es la finalidad que persigue un trabajador como consecuencia de poner su energía de trabajo a disposición del patrón.

La palabra salario proviene del latín *sal* que según la Ley Federal del Trabajo, es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo. Esta condición que señala la ley de "por su trabajo", es lo que le da identidad al concepto de salario, el que siempre debe conservar una equivalencia con el trabajo contratado. Al salario debe considerársele como un instrumento de justicia social mas que como una contraprestación del servicio prestado.³⁹

³⁹ DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Cuarta edición. Porrúa. México, 1992. p. 205-207.

Así tenemos que el salario es considerado como institución fundamental del derecho del trabajo que representa la base del sustento material de los trabajadores y una dignificación social, personal y familiar.

Por otra parte, se usan diferentes denominaciones para el salario. Se le ha llamado salario, sueldo, jornal o retribución. Esta distinción se debe al supuesto, de que salario es el que recubre el obrero, sueldo el empleado, jornal el campesino y retribución en los casos de pago por unidad de obra.

La ley suprema en su artículo 5 prescribe que "nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución", y la ley laboral en su artículo 3 dispone entre otras cosas, que "el trabajo debe efectuarse en condiciones que aseguren un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia".

El artículo 82 de la Ley Federal del Trabajo estipula que el salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo.

Las características del salario son las siguientes: este debe ser equivalente al mínimo por los menos además de ser suficiente, determinado o determinable deberá cubrirse periódicamente, pagarse en moneda de curso lega, ser apropiado y proporcionado el salario en especie al que deba pagarse en efectivo.

La ley Federal del trabajo en su artículo 83 clasifica el salario de la siguiente manera: ⁴⁰

A. Por unidad de tiempo. El trabajador percibe su salario en función del tiempo que dedica al trabajo, es el tiempo en que el trabajador se encuentra a disposición del patrón para prestar sus servicios.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 205-207.

B. Por unidad de obra o a destajo. Se determina el salario por unidad de obra, no por el tiempo, de producción de las unidades sino por el número de ellas. Lo que importa es el resultado.

C. Por comisión. Pueden fijarse mediante un porcentaje sobre el precio final de venta o mediante una tarifa fijada por unidad vendida.

D. A precio alzado. El trabajador pone su actividad y se le pagará conforme a la cantidad de trabajo materializado.

E. De cualquier otra manera la ley fija otras formas para determinar el salario, tal es el caso como salario por viaje en los buques; salario por boletos vendidos, entre otros casos.

F. En efectivo y en especie. El salario en efectivo es aquel que debe recibir el trabajador en moneda de curso legal. Mientras que el salario en especie se compone de otros bienes, diferentes a la moneda, y servicios que se dan al trabajador en razón de su trabajo.

G. El salario integral. Es aquel que se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo.

H. El salario extraordinario. Es aquel que se obtiene por realizar una actividad en tiempo extra.

Es de interés recalcar que el salario puede establecerse en cualquier forma o manera, siempre que estén de acuerdo patrón y trabajador, aunque la ley sólo se refiera expresamente a los cuatro supuestos siguientes: por jornada de trabajo o a tiempo fijo, por unidad de obra, a precio alzado y a comisión, agregando la ley y de cualquier otra manera.

B. Jornada de Trabajo.

La palabra jornal proviene del latín *diurnale*, que significa "diario" la cual debido a una evidente deformación de la pronunciación, tanto del idioma español como el francés derivó en jornal o *journal*, cuyo significado de esta última voz es precisamente diario.⁴¹

La jornada de trabajo es producto de una nueva concepción de derecho del trabajo. Es la ruptura con la corriente contractualista, consignada en la anterior ley de 1931, donde se consideraba la jornada de trabajo como la prestación efectiva del trabajo en un número determinado de horas.

Aquella concepción originaba situaciones totalmente inaceptables, como la de que el patrón estaba obligado a pagar al trabajador el salario correspondiente al tiempo que perdiera, sólo cuando estuviera imposibilitado para trabajar por culpa del patrón. Si no se comprobaba la culpa del patrón, aun cuando el trabajador no la tuviera el riesgo recaía sobre el trabajador.

El trabajador puede presentarse en su trabajo y si el patrón no lo ordena que desempeñe determinada actividad, puede estar inactivo y se considera que está cumpliendo con su jornada de trabajo al mantenerse a disposición del patrón para prestar su trabajo.⁴²

La ley en el artículo 58 define la jornada de trabajo estableciendo que "es el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para prestar su trabajo".

⁴¹ Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo V. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa. México, 1985. p. 215.

⁴² Cfr. DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Op. Cit. p. 183.

Conforme a las disposiciones legales sobre la jornada de trabajo se puede establecer la siguiente clasificación:

A. Jornada diurna. Es la comprendida entre las 6 y 20 horas, con una duración máxima de ocho horas (artículo 60).

B. Jornada nocturna. Comprende de las 20 a las 6 horas, con una duración máxima de siete horas (artículo 61).

C. Jornada mixta. Es la que comprende las jornadas diurna y nocturna, siempre que el periodo nocturno sea menor de tres horas y media, pues si comprende de tres y media o más, será reputará jornada nocturna, tiene una duración máxima de siete horas y media (artículo 61).

D. Jornada reducida. La aplicable al trabajo de los menores de 16 años, que tiene como jornada máxima la de seis horas, distribuida en periodos de tres horas; con un reposo intermedio de una hora, también sucede en el caso de los trabajadores de las tripulaciones aeronáuticas, con una jornada de trabajo inferior a la jornada máxima legal (artículo 177).

E. Jornada especial. La acordada por los trabajadores y el patrón que excede del máximo legal diario, con el fin de obtener el descanso del sábado o cualquiera otra modalidad equivalente (artículo 222).

F. Jornada Indeterminada. La aplicable a trabajadores domésticos los cuales tienen derecho a disfrutar de reposo suficiente para tomar sus alimentos y descansar durante la noche (artículo 333).

G. Jornada Continua. La ley no la define sólo la menciona; tratándose de esta jornada se considera que el trabajador tenga un descanso de media hora por lo menos. Con esta la ley se esta refiriendo a la jornada ordinaria de trabajo o sea la que comprende desde que el trabajador esta a

disposición del patrón para prestar sus servicios hasta que concluya su jornada (artículo 63).

H. Jornada de Emergencia. La realiza el trabajador en caso de siniestro o riesgo inminente en que pelagra la vida del trabajador, de sus compañeros o del patrón, o de la existencia misma de la empresa (artículo 65).

I. Jornada Extraordinaria. Es aquella que se prolonga por circunstancias extraordinarias y no puede exceder de tres horas diarias ni de tres veces de una semana; o sea, nueve horas como máximo (artículo 66 de la Ley Federal del Trabajo y 123 fracción XI de la Constitución).

Podemos decir al respecto que se entiende por jornada de trabajo como el lapso de tiempo durante el cual un trabajador debe estar disponible jurídicamente, para que el patrón utilice su fuerza de trabajo intelectual o material.

Normalmente se habla de jornada diaria de trabajo y es la única a la que se refiere el artículo 123 de la Constitución; pero la redacción del artículo 59 de la Ley Federal del Trabajo obliga al reparto de las 48 horas de trabajo a la semana. Por su parte, el diccionario jurídico mexicano define como "jornada de trabajo" al tiempo de duración del trabajo diario de los obreros, definición que aunque señala algunas características esenciales de este vocablo, no precisa ni menciona lo que debe considerarse como trabajo y que también integra la llamada jornada diaria del trabajador.

C. Vacaciones .

La palabra vacaciones se deriva del latín *vacatio-onis* que significa suspender la prestación del servicio en oportunidades señalada por la ley, sin menoscabo de la remuneración habitual.⁴³

Para el trabajador es indispensable que una vez por año tenga un descanso más o menos prolongado para la conservación de su salud y la obtención de nuevas fuerzas físicas y mentales, sin que tenga que restringir su nivel de vida normal durante ese lapso. Por otro lado, la renovación de la capacidad laboral del trabajador favorece al empleado. Por esta razón se justifica que el patrón tenga que seguir pagando la remuneración, aunque el trabajo temporalmente no se preste. Esta remuneración constituye por así decir, la contraprestación por el trabajo que el trabajador, con renovadas fuerzas, realiza durante el resto del año.

El hombre no puede estar sometido permanentemente al trabajo sin un período, aunque sea de pocos días, de interrupción que le consienta descansar y proveer a las exigencias personales y familiares. Por su parte, el artículo 76 de la Ley Federal del Trabajo determina que "los trabajadores que tengan un año de servicios gozaran de un periodo anual de vacaciones". La ley señala un mínimo de días que deberán otorgarse por el primer año y los subsecuentes de prestación de servicios; los trabajadores y el patrón podrán convenir en lapsos mayores que los establecidos por la ley.

El período de vacaciones aumenta en dos días por cada año de servicios después del primero. A partir del cuarto año, el lapso vacacional se incrementa en dos días por cada cinco años de servicios.

⁴³ Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit., p. 382.

Primer año, 6 días;
Segundo año, 8 días;
Tercer año, 10 días;
Cuarto año, 12 días;
Noveno año, 14 días y
Catorceavo año, 16 días, etc.

Por su parte, la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios de Guanajuato, establece en su artículo 26 que los trabajadores al servicio de dicho estado y sus municipios disfrutarán de sus vacaciones durante los períodos establecidos para ello. Por cada seis meses consecutivos de servicios, los trabajadores tendrán derecho a un período de diez días hábiles continuos.

"En cada dependencia, a juicio del titular y para la atención de asuntos urgentes se dejarán guardias en las que se utilizaran preferentemente a quienes no tuvieran derecho a vacaciones.

En las dependencias en donde, por las necesidades del servicio no se puede suspender este, los trabajadores disfrutarán de su periodo vacacional conforme al calendario que la propia dependencia establezca, en ningún caso el tiempo de duración de las vacaciones será inferior a lo que señala este artículo.

Cuando un trabajador no pudiere hacer uso de las vacaciones en los periodos señalados, por necesidades del servicio, disfrutarán de ellas durante los diez días siguientes a la fecha en que haya desaparecido la causa que impidiere el disfrute de ese descanso, pero en ningún caso los trabajadores que laboren en periodo de vacaciones tendrán derecho a doble pago de sueldo".

Como puede observarse, esta ley establece que el período anual vacacional será de 20 días a diferencia de la Ley Federal del Trabajo que marca 6 días por el primer año de servicios prestados y así sucesivamente dependiendo de la antigüedad del trabajador aumentan dos días por cada año. No así la legislación estatal no maneja aumento alguno de días según la antigüedad de sus trabajadores.

3. Derechos Colectivos.

El derecho colectivo del trabajo no es la suma de los derechos individuales, es un aspecto diferente, con instituciones propias que tiene como objetivos mejorar los intereses de un grupo de trabajadores.

El derecho colectivo del trabajo se ha definido como "la norma que reglamenta la formación de las asociaciones profesionales de los trabajadores y patrones, sus relaciones, su posición frente al Estado y los conflictos colectivos".⁴⁴

Dentro del derecho colectivo del trabajo encontramos las siguientes instituciones que son:

- A) La asociación profesional;
- B) Las condiciones generales de trabajo;
- C) El reglamento interior de trabajo; y
- D) Los conflictos colectivos de trabajo, como son la huelga por ejemplo.

⁴⁴ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Pomúa. México, 1989. p. 298.

Desde la aparición del estatuto de 1938 se reconoció oficialmente, por la norma jurídica la condición de trabajador. Como resultado lógico tienen los demás derechos de los trabajadores entre los que están la asociación profesional y la huelga.

En el derecho colectivo del trabajo las partes se constituyen por la representación patrón de un lado y del otro el sindicato correspondiente. En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no existe una disposición expresa al respecto, por lo que debemos acudir a las fuentes relativas, es decir, a las disposiciones legales supletorias, en este caso la Ley Federal del Trabajo que en su artículo 689 señala que son partes en el proceso las personas físicas o morales que acrediten sus intereses jurídicos y ejerciten acciones u opongan excepciones. En el caso de los conflictos colectivos quien ejercita acciones es el sindicato generalmente.

Por su parte, la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al servicio del estado y de los municipios de Guanajuato si contemplan los derechos colectivos de sus trabajadores, el artículo 76 establece que los trabajadores tienen derecho a agruparse en sindicatos para la defensa de sus intereses. Este mismo precepto señala que para efectos de esta ley todo sindicato se considera una asociación de trabajadores de servicio público. La asociación deberá corresponder, como sindicatos autónomos a cada una de las dependencias del Estado y de los municipios, prevista en las leyes orgánicas respectivas o en su reglamento interior. Cuando en alguna dependencia municipal no haya el número de trabajadores para constituir un sindicato, los trabajadores de dos o más dependencias del mismo municipio podrán formarlo, siempre que desempeñen trabajos afines.

De igual forma, el artículo 79 de la ley citada estipula que todo trabajador tiene derecho a formar parte o no del sindicato correspondiente.

4. Terminación de la relación de trabajo.

La causa de terminación se divide en dos categorías: El mutuo consentimiento y las circunstancias ajenas a la voluntad del trabajador y del patrono que hacen imposible la continuidad de la relación, porque se trata de dos conceptos distintos que no guardan relación alguna.

La ley de 1931 dividió las causas justificadas de disolución de las relaciones individuales de trabajo en causas de rescisión y causas de terminación. En la exposición de motivos del proyecto de la Secretaría de Industria Comercio y Trabajo, antecedente inmediato de la ley de 1931, dice que "esas denominaciones no son del todo apropiadas, pero la doctrina y la jurisprudencia las convirtieron en el principio técnico de clasificación de las causas de insolventes de la relación de trabajo. La ley nueva adoptó los principios de la anterior ley."⁴⁵

Generalmente, la terminación se refiere a causas ajenas al incumplimiento de algunas de las partes de la relación laboral por lo que sus consecuencias tienen que ser diversas a los casos de rescisión. La terminación es una forma normal de concluir una relación de trabajo. No se debe confundir la terminación con la rescisión de la relación del contrato individual del trabajo, que es otra figura laboral, otra forma de concluir, extinguir o finiquitar dichas relaciones entre empresas y trabajadores. La rescisión es una forma excepcional que la determina siempre el incumplimiento de una de las partes de la relación laboral.

Las causas de terminación de las relaciones laborales pueden ser individuales, colectivas, voluntarias o involuntarias, según se atienda el número o a la voluntad de las personas que intervienen en la misma, son:

⁴⁵ Cfr. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit., p. 241.

“Clasificación doctrinal de las causas de terminación de la relación de trabajo:

a) Por voluntad de las partes.

1. El mutuo consentimiento.
2. La llegada del término.
3. La conclusión de la obra.
4. Las causas estipuladas validamente en el contrato”.⁴⁶

b) Causas ajenas a la voluntad de las partes.

1. La fuerza mayor.
2. La muerte del trabajador.
3. La incapacidad del trabajador.
4. La disolución o quiebra inculpable de la empresa, fusión o liquidación.
5. La muerte del patrono en caso de que sea persona física.
6. Las demás causas de extinción de los contratos, conforme a las disposiciones del derecho común, que sean aplicables al contrato de trabajo.

e) Terminación por voluntad de una de las partes.

1. Despido.
2. Retiro.

El artículo 53 de la Ley Federal del Trabajo establece las causas de terminación de la relación de trabajo:

⁴⁶ Cfr. *Ibidem*, p.137.

I. El mutuo consentimiento de las partes. Es una forma individual de dar por terminada una relación de trabajo, consiste en la voluntad manifiesta y convenida de ambas partes, es aquí donde se termina la relación laboral existente entre patrón y trabajador.

El mutuo consentimiento, generalmente es la forma que utilizan las empresas para liquidar o despedir a sus trabajadores cuando no tienen una causa legal justificada en que apoyarse para rescindir legalmente el contrato o relación de trabajo existente, la que se realiza previa negociación que se lleva a cabo con el trabajador.

II. La muerte del trabajador. Es cuando, el sujeto activo de la relación de trabajo muere, tiene que ocasionar como consecuencia lógica y necesaria la terminación de la relación de trabajo.

III. La terminación de la obra o vencimiento del término o inversión del capital, de conformidad de los artículos 36, 37, y 38 tratándose de la explotación de minas, cuando carezca de minerales costeables, o en la restauración de minas abandonadas o paralizadas cuando se señale un tiempo o una obra determinada o un capital también determinado.

IV. La incapacidad física o mental o la inhabilitación manifiesta el trabajador que haga imposible la prestación del trabajo.

Es justo y resulta obvio, si el trabajador no puede, física o mentalmente prestar sus servicios al patrón por encontrarse impedido por afecciones, enfermedades o accidentes, la ley establece como causal procedente de terminación tal circunstancia.

En este caso estamos frente a una incapacidad permanente y total, ya que si sólo es transitoria, estaríamos en caso de la suspensión de la relación laboral y no en la de terminación.

V. Los casos a que se refiere el artículo 434. Son la terminación de contratos o relaciones colectivas de trabajo, que también traen consigo la terminación de las relaciones individuales de trabajo, tales como la fuerza mayor o caso fortuito, la incostabilidad de la empresa, el concurso o quiebra, el agotamiento de la materia objeto de una industria extractiva y la explotación de minas incosteables.

Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado considera como causa de terminación de la relación de trabajo, la resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando el servidor público haya incurrido en alguno de los supuestos de la fracción V del artículo 46; en otras palabras se lleva un proceso previo y sólo con posterioridad a él podrá decretarse el cese.

Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el artículo 53 fracción IV, contempla como sanción administrativa, la destitución del puesto cuando un servidor público no cumpla lo establecido en el artículo 47 de la misma ley, tomando en cuenta que ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa.

Por tanto, la terminación de la relación de trabajo por mutuo consentimiento de las partes es la causal más frecuente que se utiliza en la práctica para dar término a una relación o contrato individual de trabajo.

5. Organos competentes para conocer de los conflictos laborales de los trabajadores al servicio del ayuntamiento.

En el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, se incluyó un capítulo relativo a la solución de los conflictos, creándose un tribunal de arbitraje y junta de arbitraje. En el año de 1941 desaparecen las juntas de arbitraje y se integra el tribunal como funciona hasta la fecha. Con la creación del apartado B del artículo 123 constitucional, las disposiciones relativas a este tribunal le eleva a nivel constitucional, puesto que en la fracción XII del artículo señalado se consigna su existencia que dice:

"Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un tribunal de conciliación y arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria".

"Conforme lo dispone el artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores del estado, el Tribunal es competente para conocer:

"I. De los conflictos individuales que se susciten de los titulares de una dependencia o entidad o sus trabajadores. II. De los conflictos colectivos que surgan entre el Estado y los Organismos de los trabajadores a su servicio. III. Conceder el Registro o en su caso la cancelación de los Sindicatos. IV. De los Conflictos Sindicales o Intersindicales. V. Efectuar el Registro de las condiciones Generales de trabajo, Reglamento de escalafón, Reglamento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos".

Por su parte, la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios de Guanajuato contempla dos órganos

competentes para conocer de los conflictos que se susciten entre los trabajadores al Servicio del Estado y de los Municipios, la Procuraduría de la Defensa del Servidor Público y el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del mismo Estado.

En el artículo 111 de esta ley señala que la Procuraduría tendrá como funciones asesorar, y en su caso, representar a los trabajadores, siempre que lo soliciten, ante cualquier autoridad, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo; asimismo procura la conciliación entre las partes en conflicto.

Asimismo, el artículo 112 de la misma ley establece que "la Procuraduría de la Defensa del Servidor Público se integrará con un procurador general y con el número de procuradores auxiliares que se juzgue necesario para la defensa de los intereses de los trabajadores. Los nombramientos se harán por el gobernador del Estado".

Los servicios que preste la Procuraduría serán gratuitos.

En cuanto al Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Guanajuato, el artículo 115 señala lo siguiente: "el Tribunal de Conciliación y Arbitraje será colegiado y se integra con un representante del gobierno del estado, un representante de los ayuntamientos, un representante de los trabajadores al servicio del estado, un representante de los trabajadores al servicio de los municipios y el presidente que será designado por el pleno del supremo tribunal de justicia, a propuesta del gobernado del estado".

El artículo 121 establece que "el Tribunal de Conciliación y Arbitraje contará con un secretario general, secretarios auxiliares, actuarios y demás personal necesario para el desempeño de sus funciones".

Analizadas las funciones tanto del Tribunal como de la Procuraduría, estudiaremos el procedimiento que sigue cada uno de estos órganos cuando se presenta un conflicto.

Si un trabajador ha sido despedido de un ayuntamiento, este acude a la Procuraduría de la Defensa del Servidor Público, el cual es atendido por el procurador general, dicho empleado expone los hechos y el procurador elabora un oficio citando al representante legal de la defensa, si este no se presenta se le vuelve a citar para que acuda a la procuraduría.

Presentes las partes, el procurador trata en todo momento una conciliación entre las partes en conflicto. Si no se llega a un acuerdo, el procurador elabora un escrito de demanda que se presentará ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de acuerdo al artículo 124 de la ley citada. "El procedimiento para resolver las controversias que se sometan al tribunal de conciliación y arbitraje, se reducirá: a la presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse por escrito, una audiencia de conciliación, contestación de la demanda, ofrecimiento de pruebas y una audiencia de recepción de pruebas y alegatos salvo a juicio del propio tribunal se requiera la práctica de otras diligencias en cuyo caso ordenará que se lleven a cabo".

Durante la etapa de conciliación, el tribunal procurará avenir a las partes, si llegara a un acuerdo se dará por terminado el conflicto. El convenio respectivo, aprobado por el tribunal producirá todos los efectos jurídicos inherentes a un laudo.

Una vez recibida la demanda, el Tribunal fijará día y hora para la celebración de la audiencia de conciliación, contestación de la demanda y ofrecimiento de pruebas, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a los que se haya recibido el escrito de demanda. Asimismo ordenará que se notifique personalmente a las partes con diez días de

anticipación a la audiencia cuando menos, entregando al demandado una copia cotejada de la demanda.

En la práctica en la mayoría de los casos en que un trabajador acude ante órgano jurisdiccional cuando existe un conflicto en materia laboral entre un ayuntamiento y dicho empleado, regularmente su asunto es resuelto en primera instancia debido a que cuando se llega a un juicio es más costoso, es por eso que el procurador trata en todo momento de llegar a un arreglo entre las partes en conflicto.

CAPITULO IV

UBICACION LEGISLATIVA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL AYUNTAMIENTO

1. Conflicto de leyes en materia de trabajo derivados de la reforma del artículo 115 Constitucional.

Se dice que se presenta el problema llamado conflicto de leyes cada vez que una relación jurídica contiene dos o más elementos que la vincula con dos o más sistemas jurídicos. El problema se puede plantear a propósito de una relación jurídica vinculada con sistemas jurídicos de varios países o de sistemas jurídicos de los estados de un país de tipo federal. En el primer caso, se habla de conflicto de leyes en el ámbito internacional, en el segundo de conflicto de leyes en el ámbito nacional; ambos casos constituyen conflictos de leyes en el espacio.

Por lo relativo a los conflictos de leyes en el ámbito nacional, en el caso de México, estos problemas son muy frecuentes por el hecho de que la Constitución concede de manera indirecta en su artículo 73 facultades a los estados para legislar en materia laboral, civil y penal entre otras.

En nuestro país, los conflictos se pueden dar de dos formas: a) entre una ley federal y la ley de un estado; b) entre dos legislaturas estatales. El primer tipo de conflicto se encuentra contemplado en el artículo 133 de la Constitución que da primacía a las reglas federales y que a la letra dice: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley

Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que puedan haber en las constituciones o leyes de los estados". Por tanto, este precepto consagra dos principios: 1) la Constitución Política Federal es la ley suprema, 2) que todas las demás disposiciones, entre ellas los tratados y las leyes, leyes federales, constituciones y leyes locales, etc. deben estar de acuerdo con la misma.

En el año de 1978, el ambiente que privaba en materia laboral para los trabajadores al servicio del municipio era verdaderamente desolador; José Dávalos lo describió de la siguiente manera:

"A 61 años de creada nuestra Constitución, cientos de miles de trabajadores de los gobiernos de los municipios del país carecen en forma absoluta de protección laboral, en virtud de que los marcos jurídicos locales son anquilosados, sin efecto, y muchas veces desconocidos por los funcionarios, y aún más por la clase trabajadora... los gobiernos de los estados están facultados para expedir leyes del servicio civil y algunos de ellos las tienen, pero se encuentran archivadas y sin aplicación alguna".⁴⁷

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

La Reforma Municipal comprendió aspectos tan importantes como la redistribución de competencias, en aras de una mayor autonomía de los municipios; pero a nosotros sólo nos interesa tratar lo relativo al régimen laboral de los trabajadores al servicio de los gobiernos de los municipios.

⁴⁷ DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Op. cit., pp. 449 y 450.

Producto de la reforma, la fracción IX del artículo 115 constitucional, relativa al trabajo, estableció: "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 refieren".

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

En la iniciativa presidencial, dentro de la exposición de motivos, se señalaba respecto a la fracción IX "...Se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las Constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como principios básicos las garantías de los derecho mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, a niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuadas para la solución jurisdiccional de sus controversias".

De lo anterior podríamos desprender que desde que se gestó el proyecto de la reforma, se tuvo en mente siempre la normatividad que establece el Apartado "B". Sin embargo, de la forma como quedó redactada la citada fracción IX del artículo 115, se podría pensar que se intentaba dejar que

las legislaturas locales optaran por el régimen laboral que quisieran seguir o bien que la intención era que indistintamente pudieran incluir en sus leyes laborales derechos de los dos apartados.

Por nuestra parte, consideramos que si bien fue un gran acierto por parte del ejecutivo federal proponer la reforma del artículo 115; por otra, encontramos un serio problema: el sólo determinar que las leyes que expidieran las legislaturas locales tomarían como base lo dispuesto en el artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias, pero sin puntualizar que Apartado de este precepto sería aplicable. Esto ha creado inequidades al mantener condiciones de trabajo heterogéneas, por lo que no permitió desde un principio que se expidieran leyes que tuvieran uniformidad en derechos mínimos laborales.

Parece congruente que sólo por razón de jurisdicción territorial o de discernimiento gubernativo haya una diferencia en cuestión de derechos laborales de un grupo tan amplio e importante como son los servidores públicos municipales. Si bien en la Carta Magna en donde se establecen los derechos de la clase trabajadora, es en ella misma en donde se debieran plasmar y aun más en una forma clara y precisa los presupuestos mínimos para dichos trabajadores.

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

“Artículo 115. – Los estados adoptaran, 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 a VIII.-... (No sufrió modificación).

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

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

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

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

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

El mismo artículo primero transitorio dispuso que dicho decreto entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, es decir, el 4 de febrero de 1983, de tal manera que para el 4 de febrero de 1984, todos los congresos locales, sin excepción, deberían haber adecuado su Constitución y leyes locales a fin de dar cabal cumplimiento al mandato constitucional.

Aun sin tener la certidumbre del número exacto de las leyes del servicio civil expedidas con posterioridad a la reforma constitucional, hablaremos de la ley del Estado de Guanajuato que consideramos que es representativa de las distintas corrientes que la legislatura local ha asumido en el cumplimiento del precepto constitucional de adecuar su ley laboral a los mínimos consignados en el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias.

Dicho ordenamiento es la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios de Guanajuato. Publicada en el periódico oficial el 4 de diciembre de 1992.

2. Conflicto federal y local en materia de trabajo para conocer de las controversias que surjan entre el ayuntamiento y sus trabajadores.

El proyecto de Constitución que el Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, presentó al Congreso Constituyente el 1º. de diciembre de 1916, se limitaba a autorizar al Poder Legislativo para legislar en materia de trabajo, en la fracción X del artículo 73. El Constituyente de Querétaro, por voluntad de la nación, decidió elevar al más alto rango jurídico los derechos de los trabajadores en el artículo 123 de la Constitución, pero se negó a otorgar al Congreso de la Unión, en forma exclusiva, la facultad de legislar sobre la materia de trabajo y la hizo extensiva a las legislaturas de los Estados, con base en "la convicción de que contrariaba el sistema federal y

el convencimiento de que las necesidades de las entidades federativas eran diversas y requerían de una reglamentación diferente”.⁴⁸

Las legislaturas estatales quedaron facultadas para expedir leyes de trabajo a partir de 1917, de este modo expidieron diversas leyes y reglamentos, verdaderos modelos de ordenamiento protector del trabajador. Algunas de estas leyes no constituyeron reglamentaciones completas del artículo 123 constitucional, pues sólo se ocuparon de algunos aspectos en particular.

Como consecuencia de la facultad para legislar en materia laboral otorgada a las legislaturas de los Estados, se presentó en el campo del trabajo una gran cantidad de ordenamientos jurídicos que daban un tratamiento distinto a los trabajadores de cada entidad de la república.

Por tanto, las leyes del servicio civil que se expidieran, de ninguna manera constituyeron una solución, toda vez que no se especificó cuando se deberían expedir dichos ordenamientos ni quien era la autoridad competente para hacerlo. Una vez más los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y de los municipios quedaron sujetos a lo que decidieran las autoridades locales.

Al integrarse en 1960 el Apartado “B” al artículo 123, no quedaba claro en cual de los dos Apartados se ubicaban las relaciones laborales entre los gobiernos de los estados y municipios y sus trabajadores, o si en su caso no las incluían.

De igual forma, “El Estado, como toda persona jurídica colectiva, necesita de la participación del individuo o persona jurídica física, para que

⁴⁸ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Porrúa. México, 1978. p. 50.

realice en particular sus tareas o cometidos para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que les corresponden”.⁴⁹

Dado que no existe diferencia esencial entre la naturaleza del servicio que prestan los poderes federales y estatales, incluidos los municipios, podría estimarse, en principio, que las regulaciones de trabajo de los burócratas locales se encontraban reglamentados por el Apartado “B”; sin embargo, el artículo 123 fue legislar exclusivamente respecto a las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito Federal y los trabajadores del mismo.

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

Pero al llegar a este punto nos encontramos con una serie de controvertidas opiniones, unas a favor y otras en contra de que las relaciones laborales de los trabajadores municipales estén contenidas en el Apartado “A” o bien en el Apartado “B” del artículo 123 constitucional, pero para entender la problemática planteada citaremos lo que opina Alberto Trueba Urbina “el originario artículo 123 de la Constitución de 1917, al referirse a los sujetos de derecho del trabajo, denominados “empleados”, comprendió dentro de este concepto a todo tipo de trabajadores, porque todos forman parte de la clase obrera”.⁵⁰

⁴⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Op. Cit., p. 661.

⁵⁰ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Quinta edición. Porrúa. México, 1981., p. 177.

Por su lado, José Dávalos expone: "los constituyentes de Querétaro tuvieron un espíritu altamente visionario, pero no eran omniscientes. Los principios sociales que consagraron a favor de la clase trabajadora dejaron de comprender algunos sectores laborales, como el de los trabajadores al servicio de los municipios".⁵¹

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

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

"Pero al llegar a este punto del planteamiento, la cuestión adquiere el aspecto, claro y preciso de un caso de interpretación legal o si se quiere para ser más precisos, es una operación técnica que tiene como finalidad establecer el significado real de una norma o bien de una situación jurídica; en esa virtud, la interpretación en cuanto operación jurídica está limitada, estrictamente, por las reglas legales que existan al efecto; es decir por el derecho positivo".⁵²

Al interpretar una norma constitucional debemos atender a la finalidad de esta norma, lo que persigue, su razón de ser, y a la misma no debe

⁵¹ DAVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. Op. Cit., p. 419.

⁵² NORIEGA CANTU, Alfonso. ¿A Quién Corresponde la Facultad para Legislar sobre las Relaciones Laboral entre los Estados de la Federación y los Municipios?. Revista de la Facultad de Derecho. Tomo XXVII. Números 107 y 108. Diciembre. México, 1977. p. 781.

interpretarse en una forma aislada, sino tomando en cuenta el contexto en que se ubica, en este caso la Constitución. Igualmente, se tiene que tener cuidado del contenido de la norma, para que de esta manera se pueda comprender.

“Los tratadistas han implicado el concepto general interpretación propiamente dicha la determinación y la integración. La determinación completa una disposición, como ocurre con el reglamento que da contenido a una ley; la integración busca la norma adecuada para aplicar a un caso no enfocado en la ley”.⁵³

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

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

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

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

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

⁵³ NORIEGA CANTU, Alfonso. ¿A Quién Corresponde la Facultad para Legislar sobre las Relaciones Laboral entre los Estados de la Federación y los Municipios?. Op. Cit. p. 782.

“Por tanto, nuestro derecho constitucional positivo, la Constitución Federal—distingue con absoluta claridad y reglamenta en forma separada y específica dos tipos o clases de trabajo: en primer lugar la relación existente entre los obreros en general con sus patronos, por virtud del contrato de trabajo y, en segundo, la relación de servicio público existente entre el Estado—el poder público—y sus trabajadores”.⁵⁴

Es claro que la distinción que hace nuestra Constitución en el artículo 123 entre los trabajadores en general y los trabajadores al servicio del Estado, es porque reconoce la existencia de dos formas jurídicas, de dos relaciones laborales diferentes, por lo que consideramos que no es correcta la interpretación de la ley fundamental pretender que la relación de trabajo entre las autoridades estatales y sus trabajadores que fue identificada por la Constitución, como esencialmente distinta de la relación laboral de los trabajadores, en general, quede comprendida o reglamentada por un conjunto normativo que tiene un fin propio y específico, es decir, el Apartado “A” del artículo 123 constitucional.

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

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

Por otra parte, si el Poder Legislativo Federal no está facultado para expedir leyes relativas al vínculo laboral entre los municipios con sus trabajadores, también es indudable que, de acuerdo al mandato del artículo

⁵⁴ *Ibidem.*, p. 783.

124 constitucional, se trata de una facultad reservada a las legislaturas locales. Pero conforme se fueron expidiendo las leyes del servicio civil, se fue haciendo, también muy notoria, una gran disparidad en el trato que deban estos ordenamientos a los trabajadores de sus respectivas jurisdicciones territoriales.

No existe diferencia esencial entre la naturaleza del servicio que prestan los poderes federales y estatales, incluidos los municipios, podría estimarse, en principio, que las relaciones de trabajo de los burócratas locales se encuentran reglamentadas por el Apartado "B" del artículo 123 constitucional (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado). Pero analizando esta afirmación desde un punto de interpretación estrictamente jurídica, encontramos la primera negación, tomando en cuenta que la parte introductoria del Apartado "B" claramente establece:

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

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

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

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

Como vemos, tanto el Apartado "B" del artículo 123 constitucional, como su Ley reglamentaria, no permiten expresamente su propia aplicación a los trabajadores al servicio de los municipios, toda vez que no es admisible

establecer que dentro del concepto general "Poderes de la Unión" pueden encuadrarse esas relaciones de trabajo.

En consecuencia podemos afirmar que jurídicamente no es posible establecer que a los empleados de la burocracia municipal, les sea aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, puesto que el Apartado "B" se refiere en forma clara y específica a los empleados federales, personal directamente dependiente de la administración centralizada. Como lo establece el artículo 2 de la Ley Orgánica de la administración Pública Federal "en ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de sus negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

- I. Secretarías de Estado y
- II. Departamentos administrativos.

Por su parte, Alfonso Noriega, con relación a este tema, hace la siguiente consideración:

"...Es incuestionable y las referencias que hemos hecho lo comprueban que la intención y finalidad de la iniciativa presidencial y por lo tanto de la reforma conducente, al adicionar el Apartado "B" al artículo 123 fue... legislar exclusivamente respecto a las relaciones laborales entre los Poderes de Unión, las autoridades federales, el gobierno del Distrito Federal y los trabajadores y empleados de los mismos".⁵⁵

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

⁵⁵ *Ibidem*, p. 775.

Al crear el Apartado "B" del artículo 123 constitucional: "El Congreso de la Unión, con aprobación de las legislaturas de los estados". El legislador distinguió con toda claridad que existía una diferencia esencial y substancial entre el trabajador en general comprendido en el Apartado "A" y el trabajador al servicio del Estado, tanto desde el punto de vista jurídico como el social. Desde el punto de vista social, tanto en el apartado "B" como en el apartado "A" el trabajo lo realizan personas físicas llamadas trabajadores. Lo que marca la diferencia es el fin que tiene la relación de trabajo entre particulares y el Estado. En la primera, lo que busca una empresa privada es obtener ganancias. Sin embargo, la actividad que realiza el Estado es para beneficio de la sociedad.

3. Propuesta para integrar y mantener la supremacía de carácter federal en materia laboral.

No tienen el mismo rango todas las normas jurídicas, no tienen la misma categoría; unas son superiores y otras inferiores; existe entre ellas un orden jerárquico, una relación de supra a subordinación.

La jerarquización de las normas es necesaria, tanto por una cuestión de orden como por la necesidad de que unas se apoyen en otras. Toda norma jurídica se considera válida, obligatoria, porque se encuentra apoyada por otra norma de más elevada categoría, y así sucesivamente hasta llegar a la norma suprema:

El orden jerárquico determinará, en caso de contradicción entre dos normas cual será la aplicable.

La jerarquía establecida por nuestro sistema jurídico es la siguiente:

- a) La Constitución.
- b) Las leyes federales y tratados.
- c) Las leyes ordinarias.
- d) Los decretos.
- e) Los reglamentos.
- f) Las normas jurídicas individualizadas.

a) La Constitución es la norma jurídica fundamental; es el documento que contiene las decisiones políticas fundamentales que se refieren: a la forma de gobierno, a los Poderes del Estado, los órganos del mismo, la competencia de dichos órganos, los procedimientos para integrarlos, los derechos fundamentales del individuo, entre otros.

La categoría suprema que la Constitución ostenta impide que prevalezcan con ellas las leyes inferiores o los actos de las autoridades que se encuentran en contradicción con los principios que ella sustente.

b) Las leyes federales y los tratados. Las leyes federales son reglamentarias de los preceptos constitucionales y obligan a su cumplimiento en todo el territorio de la República; son creadas por un Congreso de la Unión y comparten la elevada categoría jurídica de los tratados internacionales. Son leyes federales la Ley Federal del Trabajo y la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado entre otras.

c) Las leyes ordinarias o locales. Tienen la característica de la ley a que acabamos de referirnos, pero no emanan directamente de los preceptos constitucionales y sólo tienen vigencia en la entidad federativa para la cual fueron elevadas. Entre estas leyes encontramos a los códigos civiles y penales de cada uno de los estados y del distrito federal, así como, los códigos de

procedimientos civiles y penales correspondientes, a dichas circunscripciones territoriales. La jerarquía de las leyes ordinarias esta colocada en un rango inmediatamente inferior a la de los tratados y leyes federales.

d) El decreto. Se llama decreto a las disposiciones del poder ejecutivo relativas a las distintas ramas de la administración pública, las cuales deben estar firmadas por la secretaría de estado a cuya competencia corresponden el asunto para tener fuerza obligatoria, como ejemplo podemos citar los decretos de expropiación.

e) El reglamento. Es una disposición del Poder Ejecutivo que tiene por objeto aclarar, desarrollar o explicar los principios generales contenidos en la ley a que se refiere. La ley sólo da bases generales, las cuales requieren de la interpretación reglamentaria para hacer más factible su aplicación.

g) Las normas jurídicas individualizadas. Son actos jurídicos que comprenden la voluntad y los intereses de un número siempre limitado de personas y a veces se refieren a una sola persona. Estas normas tienen la misma obligatoriedad que las leyes y la misma posibilidad de ser impuesto su cumplimiento por medio de la fuerza, si es necesario.

Entre las normas individualizadas se encuentran: el contrato, el testamento, la sentencia y la resolución administrativa.

Analizando el orden jerárquico de nuestra ley, pasaremos a desentrañar el contenido del artículo 124 constitucional como principio general.

El sistema de gobierno mexicano aparece en 1824, con la Constitución Federal promulgada en ese mismo año. Más tarde se instaló el régimen centralista con la Constitución de 1836, que llevó al país a la tendencia centralista. Ahora bien, con el fin de reformar la citada Constitución, se designó una comisión para que llevara a cabo el estudio de dicha encomienda, pero

esta comisión desde que inició su trabajo se dividió, toda vez que parte de sus integrantes eran de tendencias centralista y el resto de la comisión propugnaba un sistema de gobierno federal. En esta situación cada uno de los grupos mencionados presentó su propio proyecto de reforma a la Constitución.

Los que simpatizaban la corriente centralista, en el proyecto que presentaron consignaba el artículo 80 que decía: todas las atribuciones y facultades que no se otorgan especialmente al Congreso Nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia quedan reservadas a los Departamentos.

Por su parte la comisión, integrada por los federalistas entre otros, en su proyecto proponía el artículo 24 que decía:

La administración interior de los estados, será enteramente libre e independiente de los poderes supremos, en todo aquello que no este obligado por esta Constitución para la conservación de la Unión Federal.

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

Don Mariano Otero, en su voto particular al acta constitutiva y reformas de 1847, se refirió expresamente a la distribución de facultades entre el gobierno federal y de los estados, y como consecuencia del voto en particular de Otero se redactaron los artículos 20 y 21 del acta constitutiva y de reforma del 18 de mayo de 1847.

“Artículo 20 sobre los sujetos sometidos al Poder de la Unión ningún estado tiene derecho que los expresamente fijados en la constitución, ni otro modo legítimo en intervenir en ellos que el de los poderes federales que de ella establece”.

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

El Congreso constituyente de 1856 y 1857 que recogió los principios federalistas y los consignó definitivamente en nuestro sistema jurídico político, conoció el proyecto de constitución formulado por la comisión respectiva, en su artículo 48 decía lo siguiente:

“Las facultades que están expresamente expuestas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o al pueblo respectivamente”.

El constituyente conoció del artículo 48 en la sección del 10 de septiembre de 1856 y sin alguna modificación la aprobó. En la redacción definitiva de la Constitución se consignó en el artículo 117 y el texto definitivo fue:

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

El proyecto de Constitución presentado por Carranza al Congreso constituyente de 1916 y 1917 se consignaba el artículo 123 que textualmente decía:

“Las facultades que no están expresamente conferidas en esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados”.

El artículo 123 del proyecto fue discutido en la sección del constituyente efectuada el 21 de enero de 1917 y con la intervención de los juristas Paulino Machorro Narvaéz y don Hilario Mediana, quedó establecido que lo que se pretendía era limitar estrictamente las facultades de la federación y defender la autonomía de los estados. El artículo quedó aprobado y su redacción fue la siguiente:

Artículo 124.- Las facultades que no estén expresamente conferidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

La Constitución Federal en el artículo 40 establece como forma de gobierno del Estado mexicano, la de “una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente en su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

El sistema federal adoptado presupone la existencia de dos órganos subordinados a la Constitución y coordinados entre sí: El orden federal y orden local. Las entidades federativas constituyen un orden autónomo del federal, la de darse su propia Constitución les garantiza esa autonomía. Con ello goza de un marco jurídico propio donde pueden desarrollarse, el cual tiene como límite únicamente la no contravención a la ley suprema. Es decir, las entidades federativas son autónomas porque poseen un marco libre de actuación dentro del marco señalado en la norma cúspide de ese orden jurídico: la Constitución del Estado Federal.

“Así las autoridades de las entidades federativas no se encuentran subordinadas a la federación y dentro de su competencia son libres”.⁵⁶

Se deduce de la disposición anterior que la competencia local, es la regla general; en tanto que la competencia delegada, es la competencia federal.

Por tanto, el artículo 124 constitucional regula la distribución de competencia. Estos son los principios esenciales que rigen el funcionamiento del Estado mexicano, como un estado federal.

De todo lo anterior, se desprende que las facultades federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad y por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previsto. “La ampliación de la facultad así ejercitada significaría en realidad o un contenido diverso de la facultad ya existente, o la creación de una nueva facultad; en ambos casos, el intérprete substituiría independientemente al legislador constituyente, que es el único que puede revestir de facultades a los Poderes Federales”.⁵⁷

Como podemos observar, el artículo 124 constitucional es la base fundamental del sistema de gobierno mexicano porque no permite el acceso a la analogía de algunos casos de competencia federal y estatal.

Puesto que el artículo 123 constitucional en el que se contienen los derechos sociales de todos los individuos que ponen su fuerza de trabajo al servicio de otro, sin importar su categoría jurídica. De acuerdo a lo que hemos analizado sobre el régimen jurídico de estos trabajadores. Consideramos que con la reforma al artículo 115 de la Constitución se obtuvo más libertad para establecer mejores condiciones de trabajo, también cabe señalar que por lógica

⁵⁶ DAVALOS, José. Derecho del Trabajo. Op. Cit., p. 445.

⁵⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Pomúa. México, 1955. p. 127 y 126.

jurídica esos trabajadores se encuentran ubicados en el apartado "B" porque están subordinados a un órgano gubernamental que es el ayuntamiento. Así mismo, al dividirse el artículo 123 de la ley suprema fue muy acertado ya que el apartado "A" se encarga de rigir las relaciones entre particulares.

El Estado mexicano se rige por un sistema federal; y el principio federal mantiene su supremacía; por otra parte, la materia laboral tiene carácter federal, porque desde que la ley reglamentaria al apartado "A" y su federalización, los problemas se derivan en el período comprendido de 1917-1929 cuando las legislaturas de los estados tuvieron facultad para legislar, de esa forma se expidieron un gran número de leyes que no eran reglamentaciones completas del artículo 123 constitucional sino que solamente regulaban aspectos específicos del contenido de este. En consecuencia, la federalización en materia laboral es para mantener un trato igualitario para todos los trabajadores, consideramos que este acierto no debe perderse. Los trabajadores que prestan sus servicios en entidades federativas, estatales o municipales deben tener garantizados un mínimo de derechos que se respeten por igual en toda la república.

Conclusiones

PRIMERA. El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917, consagró de una manera clara y precisa los derechos de los trabajadores y ésta constituyó un *compromiso que adquirió el Estado de expedir leyes a través de las cuales se protegería a los trabajadores asalariados.* Sin embargo, en el caso de los trabajadores al servicio del ayuntamiento en México, su situación jurídica laboral ha sido difusa.

SEGUNDA. Si bien es cierto que los estatutos de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión de 1938 y 1941 sirvieron de base fundamental para poder elevar los derechos de la burocracia a nivel constitucional, al crearse el apartado "B" del artículo 123 constitucional. No resultaba claro en cuál de sus dos apartados quedaban comprendidas las *relaciones laborales de los municipios con sus trabajadores.* Es evidente que no existe diferencia esencial entre la naturaleza del servicio que se presta a los gobiernos federal, estatal y municipales, por lo que, en un principio se podría afirmar que las relaciones laborales de los burócratas locales se encontraban reglamentadas por el apartado "B", sin embargo, el ámbito de aplicación de este apartado y de su ley reglamentaria, comprende exclusivamente a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión.

TERCERA. Si jurídicamente los servidores públicos al servicio del ayuntamiento no hallaban acomodo dentro del apartado "B", resultaba lógico pensar que entonces sus relaciones laborales se encontraban reguladas en el apartado "A". Pero es manifiesto que al crear dos apartados en el artículo 123 constitucional, el legislador quiso diferenciar y no equiparar las relaciones laborales trabajador patrón con las de servidor público—estado; por ello al

afirmar que los burócratas de los ayuntamientos son sujetos del régimen del apartado "A" sería desconocer el sentido de la reforma que creó el apartado "B".

CUARTA. El Congreso de la Unión está facultado para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 constitucional; las facultades son amplias en el apartado "A", en cuanto al apartado "B" se limitan a legislar respecto a las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal y sus respectivos trabajadores.

Por lo que para expedir leyes sobre el vínculo de servicio público laboral entre las entidades federativas y los municipios con sus trabajadores, dicha facultad, de acuerdo al artículo 124 constitucional, se debía entender reservada a las legislaturas locales. En consecuencia estas debían regular las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores.

QUINTA. A efecto a dar cumplimiento a la reforma del artículo 115 constitucional se estableció el plazo de un año para que las legislaturas de los Estados, procedieran a reformar y adicionar sus constituciones y leyes locales respectivas; es decir que para el 4 de febrero de 1984, todos los Congresos Locales, debían haber adecuado su legislación a fin de cumplir el mandato constitucional. Del estudio realizado con respecto a los trabajadores al servicio del ayuntamiento de Guanajuato, encontramos con fecha de 2 de marzo de 1984 fue publicada por el periódico oficial la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y Municipios.

Posteriormente se abroga esta ley y entra en vigor otra ley con el mismo nombre publicada el 4 de diciembre de 1992 en el periódico oficial del Estado de Guanajuato. Esta ley está integrada por disposiciones emanadas, tanto la Ley Federal del Trabajo como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado casi en una misma proporción.

SEXTA. El 3 de febrero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el cual se adicionó al artículo 115, entre otras la fracción IX, para establecer que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las 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 sus trabajadores se refieren. Posteriormente con la reforma del 19 de marzo de 1987 fue derogada dicha fracción quedando establecido este precepto en la fracción VIII del mismo ordenamiento. Con la finalidad de mantener un trato igualitario, así como de garantizar una igualdad de derechos para todos los trabajadores que prestan sus servicios en las entidades que forman parte de la administración pública estatal y municipal. Por lo que se debe tomar en cuenta la siguiente **propuesta**:

“Que se mantenga la supremacía de carácter federal en materia laboral y la fracción VIII del artículo 115 constitucional, que bien podía quedar en los siguientes términos: las relaciones de trabajo entre el municipio 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”.

Bibliografía

1. **ACOSTA ROMERO, Miguel.** Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa. México. 1995.
2. **ACOSTA ROMERO, Miguel.** Teoría General del Derecho Administrativo. Quinta edición. Porrúa. México. 1983.
3. **ACOSTA ROMERO, Miguel.** Teoría General del Derecho Administrativo. Cuarta edición. Porrúa. México. 1981.
4. **BORRELL NAVARRO, Miguel.** Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho del Trabajo Mexicano. Cuarta edición. Sista. México, 1994.
5. **CANTON MOLLER, Miguel.** Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición. Pac. México, 1991.
6. **CABANELLAS, Guillermo.** Tratado de Derecho Laboral. T. II. Tercera edición. Heliasta. Argentina, 1981.
7. **DAVALOS MORALES, José.** Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México. 1983.
8. **DAVALOS MORALES, José.** Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Segunda edición. Porrúa. México. 1991.
9. **DAVALOS MORALES, José.** Derecho del Trabajo I. Cuarta edición. Porrúa. México. 1992.
10. **DAVALOS MORALES, José.** Derecho del Trabajo I. Sexta edición. Porrúa. México. 1997.
11. **DE LA CUEVA, Mario.** Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Decimoprimer edición. Porrúa. México, 1989.
11. **DE BUEN LOZANO, Néstor.** Derecho Procesal del Trabajo. Segunda edición. Porrúa. México. 1990.
12. **DE POZO, Juan.** Manual Teórico Práctico del Trabajo. T.I. Parte general. Segunda edición. Argentina, 1967.

13. **FRAGA**, Gabino. Derecho Administrativo. Trigesimatercera edición. Porrúa. México, 1993.
14. **GUERRERO**, Euquerio. Manual de Derecho Obrero. Decimoctava edición. Porrúa. México, 1994.
15. **OLIVERA TORO**, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Quinta edición. Porrúa. México, 1988.
16. **OCHOA CAMPOS**, Moisés. La Reforma Municipal. Cuarta edición. Porrúa. México. 1985.
17. **ROBLES MARTINEZ**, Reynaldo. El Municipio. Segunda Edición. Porrúa. Mexico, 1993.
18. **SERRA ROJAS**, Andrés. Derecho Administrativo. Decimoprimera edición. Porrúa. México. 1982.
19. **TENA RAMIREZ**, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. Vigésimasegunda edición. México, 1987.
20. **TRUEBA URBINA**, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Sexta edición. Porrúa. México. 1981.
21. **UGARTE CORTES**, Juan. La Reforma Municipal. Porrúa. México. 1985.

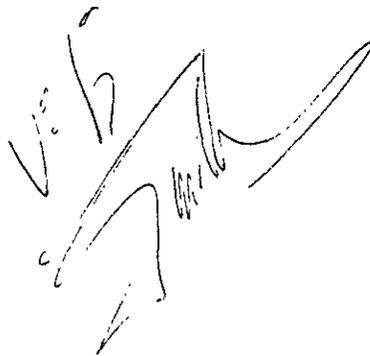
Legislación

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Decimoctava edición. Porrúa. México. 1995.
2. Ley Federal de Trabajo. Comentada por Alberto Trueba Urbina. Septuagesimacuarta edición. Porrúa. México, 1994.
3. Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de lo Municipios de Guanajuato. Publicada en el periódico oficial del día 4 de diciembre de 1992.

4. **Constitución Política para el Estado de Guanajuato.** Periódico Oficial No. 103. Cuarta Parte de 24 de diciembre de 1996.
5. **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.** Trigesimaquinta edición. Porrúa. México, 1996.
6. **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** Trigesimaquinta edición. Porrúa. México, 1997.
7. **Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato.** Publicada en el Periódico Oficial el 25 julio de 1997.

OTRAS FUENTES

1. **CABANELLAS, Guillermo.** Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. T.T.VI, VII, VIII. Vigésimoprimer edición. Heliástica. Argentina. 1989.
2. **DE PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara.** Diccionario de Derecho. Decimosexta edición. Porrúa. México 1989.
3. **DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO.** T. IV. Quinta edición. Porrúa. México, 1992.
4. **FERNANDEZ DE LEON, Gonzalo.** Diccionario Jurídico. Tomo II. Tercera edición. Contabilidad moderna, 1972.
5. **NORIEGA CANTU, Alfonso.** ¿A quién corresponde la Facultad de Legislar sobre las Relaciones Laborales entre los Estados, la Federación y los Municipios. Revista de la Facultad de Derecho. T. XXVII. Núms. 107 y 108. Diciembre. México, 1977.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'V. B.', written over a horizontal line. The signature is stylized and somewhat cursive.