



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES



LA NECESIDAD DE LAS RELACIONES JURIDICAS GENERALES DE LOS POLICIAS MUNICIPALES EN LOS ILAYTOS. DEL EDO. DE MEX.

T E S I S

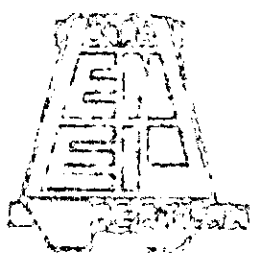
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:

JOSE RENE MACIAS PICOS

282575

ASESOR: LIC. JUAN HIDOBRO LOPEZ

ACATLAN, ESTADO DE MEXICO 2000





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.

A mi Esposa.

En ella encuentre la felicidad y el entusiasmo para Terminar mis estudios, su presencia siempre me motivo y respaldo, sin ella, esto un hubiera sido posible, lo que hago es para merecer su amor. El éxito lo debo a ella por que mi esposa es fruto y significación de éxito.

A mis Hijas (Karen y Yuliana).

Es hermoso vivir a lado de seres que son parte de uno mismo. El mayor éxito en la educación que uno puede heredar en ellos es brindarles buenos ejemplos, deseo ser su ejemplo. Me motiva mirarlas a los ojos y luchar por ellas.

A mi Madre.

**Por su esfuerzo y confianza que deposito en mí,
Contando siempre con su apoyo, dedicación
y perseverancia, además de las dificultades que vivió
para darme la oportunidad de ser un ciudadano de bien.**

A mis Abuelos.

**Lo mas importante en la vida de todo ser humano es
contar con una familia que es el resultado de la propia
existencia. Agradezco a mis abuelos el ejemplo y la guía
en el camino del éxito y del estudio, que son progreso en
la vida de todos ser humano. Su apoyo fue invaluable a
ellos donde quiera que esten. Su memoria es fruto de
ejemplo Dios los conserve en mí.**

A mis Hermanas (Nancy y Liliana).

Por su calidad humana y el respaldo que tuve siempre de ellas.

A la ENEP Acatlan.

Una Institución que me formo como hombre de bien y que me enseñó la cualidad mas importante de la Sociedad, que es espíritu de lucha y amor por México.

Al Licenciado Juan Huidobro Lopez.

Por su calidad humana y la excelente disposición para apoyar al alumno, es un verdadero ejemplo de solidaridad, Gracias.

A mis Profesores.

Ejemplo y espíritu de lucha.

A mi Tío Jesús.

Siempre me mostro amistad, fue ejemplo de motivación, su apoyo fue importante en una etapa de mi vida muy difícil.

INDICE

CAPITULO.....	8
ANTECEDENTES HISTORICOS EN EL MUNICIPIO.....	8
A) EL MUNICIPIO.....	9
B) EL MUNICIPIO EN MEXICO.....	14
C) EL DERECHO DEL TRABAJO.....	19
D) EL DERECHO LABORAL EN MEXICO.....	30
E) EL DERECHO DEL TRABAJADOR EN EL AMBITO MUNICIPAL.....	49
F) EL DERECHO LABORAL MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO.....	59
CAPITULO II.....	89
MARCO JURIDICO MUNICIPAL.....	89
A) LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
B) DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO.....	112
C) EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL COMO FUNDAMENTO DE LA LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS.....	121
D) JURISPRUDENCIAS APLICABLES A LOS DERECHOS DE LOS POLICIAS MUNICIPALES DEL ESTADO DE MEXICO.....	122
CAPITULO III.....	129
LA NORMATIVIDAD LABORAL MUNICIPAL.....	129
A) ANALISIS A LA LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIO.....	129
B) ANALISIS AL ARTICULO 16 DE LA LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS.....	137
C) INCONGRUENCIAS EN LA APLICACIÓN DE LA LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS A LOS POLICIAS MUNICIPALES.....	140

CAPITULO IV.....	152
DERECHOS Y OBLIGACIONES INDIVIDUALES DE LOS POLICIAS MUNICIPALES EN MATERIA LABORAL.....	152
A) ESTRUCTURA JURIDICA LABORAL EN LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.....	152
B) EL DERECHO ADMINISTRATIVO, COMO RELACION JURIDICA APLICADO A LOS POLICIAS MUNICIPALES.....	153
C) EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO DEL ESTADO DE MEXICO COMO ORGANO ENCARGADO DE DIRIMIR CONTROVERSIAS ENTRE EL POLICIA Y EL H. AYUNTAMIENTO.....	159
D) TODA CONTROVERSIA QUE SURJA CON MOTIVO DE UNA RELACION JURIDICA LABORAL ENTRE LOS H. AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DE ESTADO DE MEXICO Y LOS POLICIAS MUNICIPALES NO DEBE RESOLVERSE POR LA VIA JURIDICA ADMINISTRATIVA.....	161
E) LAS BASES PARA DETERMINAR LA RELACION JURIDICA LABORAL DE LOS POLICIAS MUNICIPALES Y LA INCLUSION EN LA CONSTITUCION LOCAL.....	164
CAPITULO V.....	165
PROPUESTA PARA FORMULAR EL MARCO JURIDICO LABORAL, QUE REGULEN LOS DERECHOS DEL POLICIA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO.....	165
A) <u>MODIFICACION</u> A LA CONSTITUCION POLITICA LOCAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.....	165
B) MODIFICACION AL ARTICULO 16 DE LA LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS.....	165
C) PROPUESTAS DE LEY PARA REGULAR LAS CONDICIONES JURIDICAS LABORALES.....	166
CONCLUSIONES.....	172
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	175
BIBLIOGRAFIA.....	177

OBJETIVO

Las condiciones jurídicas laborales del policía municipal no están determinadas en alguna norma jurídica, y por lo tanto, sus prestaciones y derechos laborales son en muchas ocasiones transgredidos, siendo necesario establecerlos en una ley que sea realizada a través de la legislatura Local para que puedan así gozar de las garantías que el Derecho laboral consagra y por lo tanto los derechos de los policías municipales deben ser los mismos que regula el Derecho Laboral.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS EN EL MUNICIPIO

Es de suma importancia estudiar los orígenes del Municipio en sus aspectos jurídicos, políticos, sociológicos y constitucionales, ya que el municipio constituye una institución política de grandes dimensiones.

El municipio es una entidad socio-política, es decir, que tiene dos caras dentro de ella que la caracterizan: es una comunidad social de vecinos y, a la vez, es una entidad política, o sea, una unidad política dentro del estado.

La Constitución lo dice: "El Municipio es la base de la organización política y administrativa de los estados". (1)

Por lo tanto, el municipio tiene esos dos aspectos fundamentales: el sociológico como unidad social, local de vecindad y, el político y administrativo de los estados de la República.

Pero ¿cuál fue la conformación de este tipo de municipio en el mundo occidental? Digámoslo en pocas palabras: el municipio nace, precisamente, como asociación domiciliaria. Esa es la naturaleza implícita del municipio en sus orígenes.

El punto de partida para todo análisis político, sociológico y constitucional del municipio tendrá que hacerse desde su vertiente histórica. El municipio no fue ni ha sido un producto lógico, ni mucho menos el ensayo de especulaciones abstractas en torno a la construcción de principios dogmáticos para la formación de esta institución.

Esto ha llegado a adquirir en el mundo entero una extrema importancia tanto en el Derecho Constitucional como en el Derecho Administrativo y en la Sociología Política. Esta institución es una persona de Derecho público generadora de un orden de relaciones jurídicas. Su potestad de imperio para actuar dentro de su territorio le viene de la Ley como única fuente de su actuar gubernamental. El municipio no se construyó a partir de elucidaciones teóricas, sino que su existencia se afirmó como un producto de la propia historia. Este fenómeno histórico que ha impactado a la ciencia política del mundo, fue paulatinamente investido de una serie de principios jurídicos de derecho público que lo fueron conformando a través del tiempo para retirar su legal acabamiento y enclavarlo dentro de los capitales temas de la ciencia del estado.

El municipio como institución política y jurídica, se encuentra contemplado en las constituciones políticas de las naciones, llegando a

formar parte de un poderoso cuerpo normativo que estructura y regula su existencia. Ha sido tan poderosa la construcción jurídica de esta institución, que hay una gran corriente doctrinaria que se inclina a favor de un Derecho Municipal autónomo, regulador de esta institución política, y como una necesidad para su paulatino perfeccionamiento dentro de las instituciones políticas de un Estado

A) EL MUNICIPIO Y SUS INICIOS

Es así que diversos autores aún no se ponen de acuerdo del origen del nacimiento de esta institución.

Siendo el municipio un producto histórico y no el resultado de una fría construcción doctrinaria, ha sido consecuencia cambiante y diversa a través de la historia. El municipio no ha respondido ni responde a las mismas necesidades de una manera igual y uniforme en las distintas geografías del mundo y en los diversos tiempos históricos. Esta institución es afectada muy sensiblemente según sea la connotación y el valor que un estado le otorgue a las cuestiones sociológicas, políticas y jurídicas. Prácticamente son estos valores los que determinan la concepción política del municipio como una institución histórica. No obstante esto, el concepto (municipio) se ha conservado a través de la historia para designar a una institución política fundamental.

Para unos el municipio nace “en Roma y que ha sido heredada por diversos países como una fórmula política adecuada para el gobierno de sus territorios dentro de una división territorial y política se da en agrupaciones de una menor o mayor complejidad social en territorios perfectamente delimitados.” (2)

Para otros es: “Precisamente desde el siglo VI antes de Cristo, en Grecia y en Roma se da la aparición del municipio como asociación de vecindad. El hecho es claro: Clistenes realiza la formación de las cuatro tribus atenienses, las convierte en 10 y en vez de que estén asociados por consanguinidad, que era el vínculo gentilicio desde la antigüedad tribal, las convierte ya en tribus sedentarias ectadinas, agrupadas por la vecindad.”

Por primera vez en la historia aparece el municipio como asociación de vecindad, ya no de orden gentilicio, ya no por consanguinidad, ya no por el vínculo de parentesco, sino por vínculos civiles dentro de la ciudad y crea así Clistenes el Derecho, o sea el municipio Griego que aparece en el siglo VI, igual reforma surge con Servio Folio igual que Clistenes en Grecia, transforma de 3 a 2 tribus las de Roma, rompe con los vínculos gentilicios que antes; por

consanguinidad, unían a las tribus, y las agrupa por domicilio y vecindad dentro de la ciudad y aquí surge el municipio romano. (3)

Por lo tanto es completamente indiscutible el hecho histórico de que el municipio desde sus orígenes es la asociación de vecindad, asentada en un territorio y reconocida por el Estado. Esa es la naturaleza intrínseca del municipio.

EL IMPERIO ROMANO Y EL MUNICIPIO

Desde sus orígenes, la constitución del municipio ha estado indisolublemente unida a los derechos civiles y políticos de los habitantes de los pueblos conferidos o sometidos a Roma. Sus distintos pueblos y hectáreas, entre su estructura política frente a Roma como centro del poder político, también eran municipios o ciudades confederadas que conservan su independencia, sin tener los derechos de la ciudadanía, propios de los habitantes de Roma. A partir de las leyes Julia, se otorgó el derecho de la ciudadanía a todos los pueblos de Italia, adquiriendo en consecuencia a partir de esta ley el derecho de ciudades romanas para todas las ciudades federadas y municipios adscritos a Roma. A partir de esta histórica fecha, el término municipio se aplica a todas aquellas ciudades que gozan de autonomía cuyos habitantes tienen ante Roma y ante las leyes el derecho de ciudades romanas.

Prestigiados historiadores romanos sostienen que la palabra municipium se ha tornado en dos diferentes sentidos. Uno de carácter genérico: toda ciudad de constitución Romana Itálica con las apariencias que se opinan a Roma; y otro de carácter específico, a una categoría especial de los ciudadanos italianos y provinciales.

Porcio Festo, procurador Romano entre los años 60 y 62, quien gobernó a Palestina, toma la palabra municipium en el abstracto sentido de una condición de Derecho Público, en consecuencia en relación a la particular condición en que se encuentra una vecindad en relación al derecho de la ciudadanía Romana, esto distingue tres categorías del municipio: (4)

Primero.- Está primera categoría incluye a las personas que eran originarias de poblados italianos y que cambiaron su domicilio a Roma, sin ser ciudadanos romanos. Estos vecinos no son tratados como extranjeros, ni tampoco están asimilados a los ciudadanos romanos, y sin la facultad de participar en forma activa ni pasiva de los comicios electorales legislativos. Por otra parte, estos vecinos recidenciados en Roma prestan el servicio militar en las legiones de la misma manera que los ciudadanos romanos, estando también al igual que éstos, obligados al pago de los productos. Para ser esto, la primera de estas obligaciones consistía en la

necesidad de servir en las legiones, sin que pudiera recibir dignidades por parte del gobierno de Roma.

Afirma Festo que estas personas que llegaban a Roma para fijar ahí su domicilio, posteriormente se les otorgaba la ciudadanía romana, quedando, en consecuencia, asimilados a las condiciones generales de todo ciudadano romano.

Segundo.- Festo aplica la noción del municipium, la que comprendía a los italianos a cuya ciudad entera la había sido concedida la ciudadanía romana. En este caso, la condición de derecho llamada municipium se confería no a los individuos, como sucedía en el primer caso, sino a la colectividad, a una ciudad.

Tercero.- Está categoría presentada por Festo, es la de los italianos, que habían llegado a la ciudadanía romana. Se trataba de personas y no de ciudades enteras. El municipium significaba el STATUS de las personas que adquirían la ciudadanía romana sin romper los lazos que los unían con su ciudad de origen. Este caso es parecido con relación al primero.

Es precisamente de los ediles romanos donde surge el régimen edilicio, que todavía llamamos así al municipio. Ellos proclamaban, el tomar posesión, sus edictos, y de ahí viene precisamente el edicto "AE ILITIUM", que es el origen del Derecho Municipal Romano, por primera vez codificado por Sexto Parpirium, en el siglo VI antes de Cristo y que constituye el origen del Derecho Municipal occidental.

El municipio es una institución muy antigua de gran trascendencia histórica ya que tiene 26 siglos de existencia, la cual crea el Derecho Municipal, como un derecho tan antiguo como el Derecho Civil; de una institución que connota el nacimiento de democracia en un mundo occidental, porque el municipio griego se llama "DEMOS" y Demos viene de la palabra DEMOCRACIA porque DEMOS quiere decir PUEBLO, y GOBIERNO. Es así que el origen de la democracia viene del nacimiento del municipio occidental, del DEMOS GRIEGO, como política viene de las palabras POLIS GRIEGA. (5)

Por lo tanto, todo el nacimiento de nuestro derecho político, de nuestros derechos civiles, de nuestra organización vecinal, de nuestra organización democrática, arrancan del nacimiento del propio municipio occidental.

El municipio es trasladado a España durante la dominación romana, y en España se conjugaron tres corrientes fundamentales: el derecho visigótico, de la dominación visigótica quien implantó el concilium, del

cual se deriva la palabra consejo municipal, y del cual nace el consejo municipal como corporación; la romana, con el régimen edilicio y el derecho arábigo, el derecho de los árabes, que durante su dominación influyeron notablemente en la organización municipal de España, al grado de que muchos de los vocablos que usamos son árabes, por ejemplo, el nombre de ALCALDE, que viene de ALCALDI, palabra árabe usada en León por primera vez en el siglo XI y que quiere decir JEFE. (6)

Tenemos ya conformado un municipium muy respetable que arranca de Grecia a Roma, que es el origen de la democracia y que se transplanta a España, a través de tres corrientes fundamentales: la Visigótica, con el consilium, la Romana, con el régimen edilicio y la árabe con el régimen de alcalde. Y ahí viene conformado el municipio que después va a trasladarse a América, de lo cual me ocuparé posteriormente.

LA EDAD MEDIA Y LA VIDA MUNICIPAL

Una de las características más notables del resurgimiento del municipio en la Edad Media no sólo fue la fidelidad que esta institución guardó con los ediles de la institución romana, sino que fundamentalmente el lucro vecinal Urbano Urban, adquirió una extraordinaria consistencia. Las comunidades adquirieron una poderosa autonomía política, conservando sus propias características de comunidad local e integradas en una comunidad política más amplia. El fuero municipal expresaba la función del problema de equilibrio de poder que todo régimen municipal entraña. La consecución y conservación de un permanente equilibrio del poder en que la autonomía municipal de su dependencia a una organización política más amplia, ha sido una constante histórica dentro del proceso ejecutivo de esta institución política. Los fueros municipales contenían una serie de normas que no eran la derivación de una actuación arbitraria por parte del legislador, sino el destilado más puro de las inquietudes y necesidades de la región o territorio donde se encontraba asentada la ciudad. En este sentido, el fuero municipal, al igual que nuestras actuales leyes municipales, constituyen una auténtica carta en donde se consignaban una serie de derechos y normas jurídicas que derivaban con una perpetua lógica jurídica, del derecho positivo vigente en esta región o territorio. Este fuero trataba de consignar la mejor calidad de normas de derecho tratando de que correspondieran a las inquietudes y reales necesidades de la ciudad. Es necesario destacar que en la Edad Media el régimen municipal, aún cuando no se veía como una fórmula perfecta de equilibrio político federal, sino más bien de carácter concreto, era similar para cada comunidad. Este hecho demuestra que desde sus orígenes, el municipio siempre ha tratado de resolver problemas muy similares, particulares. Ahora bien, si lo vemos en conjunto, por supuesto que se puede afirmar, que el régimen municipal es una adecuada forma de mantener el equilibrio

político entre la poderosa autonomía local y su sujeción a una organización política más amplia, representativa y suficiente.

El rasgo característico de la organización municipal en la Edad Media es la particularidad y la diversidad, ya que cada ciudad adquiere aisladamente sus privilegios, recibe su constitución peculiar y tiene su fisonomía propia. Lo anterior forzó a que la estructura administrativa de los municipios estuviera muy condicionada por las atribuciones de los funcionarios municipales, atribuciones que variaban frecuentemente según las poblaciones. Esta diversidad es una consecuencia obligada de una serie de factores absolutamente condicionantes y determinantes, tales como la extensión territorial, la capacidad de desplazamiento de los moradores de una ciudad, los factores económicos, geográficos, la fortaleza o debilidad política del poder central, etc., este fenómeno que fue característico de la Edad Media ha seguido siendo constante en pleno siglo XX.

Antiguamente el gobierno de la ciudad radicaba en el consejo abierto, constituido por una asamblea general de vecinos que se congregaban con el fin de tratar de resolver asuntos de interés general. Esta práctica se suprimió a medida que la población crecía y que los problemas se hacían más difíciles y complejos. Esta complejidad se ha debido fundamentalmente al gran aumento de la población, a los problemas de empleo, de alimentación, del transporte, de los servicios mínimos indispensables, y en fin, de una serie de problemas que se han manifestado con mucha gravedad y dramatismo en la mayoría de los países del mundo. La diversidad y gravedad de estos problemas de las comunidades locales han impedido que los municipios sigan siendo como fueron en un principio de la historia: auténticas comunidades en donde se practicaba la democracia directa y en donde se dirimían los problemas municipales por medio de órganos de auténtica representación vecinal, como era en el consejo municipal o ayuntamiento. Si además de estos factores mencionados, que determinan la inoperatividad real de una democracia directa, se agregan otro tipo de problemas como es el carácter absorbente del poder central, se entiende de inmediato cómo el régimen municipal esta muy lejos de volver a alcanzar aquellos estadios de democracia directa que fueron característicos de su edad media. La propia naturaleza política del municipio es algo que no se adecua a las formas monárquicas del poder, y mucho menos a los gobiernos centrales arbitrarios y despóticos y también aquellas democracias excesivamente centralizadas. Existe una gran incompatibilidad entre el municipio como forma natural de autonomía local y propia representación, existiendo con un poder central que abroga la soberanía para él solo y que trata de concentrar el mayor poder político y económico, la vida del municipio ha sido muy azarosa y dramática. Por una parte no sólo tienen que luchar con sus propias formas de organización comunal y garantizar la real representación y vigencia de una democracia directa, sino que además tienen que adecuarse como fórmula ideal y equilibrio político, y luchar contra el excesivo centralismo de un poder que

no está en su naturaleza respetar y reconocer las formas de autonomía local, propia representación y democracia directa comunal. Está dramática lucha del municipio ha engendrado violentos cambios a través de la historia ganando serias batallas en la conformación de un estado más democrático, como ha sido, por ejemplo, los nuevos estados sociales de derecho que propician un régimen municipal más rico en posibilidades democráticas y en mejores condiciones de vida.

B) EL MUNICIPIO EN MEXICO

EL MUNICIPIO MEXICANO

El municipio nos llegó en los momentos más trágicos de la historia del municipalismo universal. La historia gloriosa de las comunas españolas se remontaba a los siglos de la reconquista, y Fernando Tercero, por ejemplo rey de Castilla y León, había dado derechos incluso a las comunas, para tener ejércitos comuneros a su servicio para ayudar a la conquista y les daba grandes facilidades financieras y tributarias. Pero este grande esplendor del régimen comunero español con sus cartas, pueblos y sus fueros, recibió su golpe de gracia en 1521, el 21 de abril en la batalla de Villalar, cuando se enfrentó el absolutismo de Carlos V contra los comuneros de Castilla. Se enfrentaban así el régimen democrático de las comunas españolas ante el absolutismo de Carlos V y esa batalla fue el final de la época brillante de las comunas españolas, los comuneros perdieron la batalla, fueron derrotados en los campos de Villalar y pagaron con sus cabezas, en Toledo, Segovia y Salamanca, su enfrentamiento a la monarquía española. Ya en la historia del municipio en México, existen dos etapas: la etapa de Villalar y la etapa post-Villalar. ¿Por qué?, porque precisamente en la batalla de Villalar en donde se derrumba el régimen comunero español y la época brillante de los municipios españoles, precisamente en ese año se efectuaba la conquista de México.

Esto quiere decir que el régimen municipal que se trasplantó a México en 1521 ya no fue el régimen municipal brillante de las comunas españolas; fue un nuevo tipo de municipios centralizados iniciada ya su centralización por los reyes católicos. Eso es muy importante, por que quiere decir que ha México se trasladó un municipio centralizado en la colonia, o sea de la etapa post-Villalar y estamos ya en nuestra propia historia; estamos en el 22 de abril de 1519, cuando las milicias españolas, por ardid de Cortés, fundan la Villa Rica de la Veracruz. Todavía en el nacimiento de Veracruz existe la época de Villalar, porque en 1519, y todavía existe la función de la justicia mayor, amparado de fueros y derechos y jefes de las milicias comunales. Y aquí que fuese el ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, el que autorizó a Cortés la conquista de México.

La conquista de México no fue autorizada por el rey de España, que ni sabía de eso, no fue autorizada por Cuba, que solamente dio permisos para exploraciones. Fue autorizada por un municipio mexicano. La conquista de México fue autorizada por el municipio de la Villa Rica de la Veracruz, que le dio carácter de jefe militar a Cortés. (7)

Los reyes de España reclamaban mayores fondos económicos que establecen la regiduría perpetua, o sea que los regidores ejercían un oficio que se compraba a perpetuidad y lo heredaban ya era criollo, era hijo del español, pero nacido en México.

Por lo tanto al pasar de una generación a otra, la regiduría perpetua fue entregando el control de los ayuntamientos de todo el país a manos de los criollos, a través de la regiduría perpetua. En esta forma, el criollismo tuvo una gran tribuna para hablar, para hacer política y para defender sus intereses locales.

Fue el criollismo, el que a través de un ayuntamiento en 1808, por medio del Lic. Verdad, pidió la autonomía de la colonia. El criollismo iba a ser una bomba de tiempo para la monarquía española, y esto vino a través del régimen municipal, que la monarquía misma entregó en manos de los criollos.

Pero qué pasa en México en el siglo XVIII Carlos III establece su régimen de intendentes y comienza un nuevo siglo de la historia municipal: la influencia francesa, que llega hasta 1910.

Por lo tanto, desde Carlos III en el último tercio del siglo XVIII, hasta 1910, entra a México la influencia francesa, él mismo establece el régimen de intendentes, y viene una centralización que se inicia con él y que después va a concretarse en la Constitución de Cádiz de 1812, que estableció las jefaturas políticas.

México, entonces Nueva España, estaba influido por las corrientes francesas.

En México, con la Constitución de Cádiz, se acogió al prefecto francés. Esto es muy importante, porque generalmente se piensa que el Porfirismo fue el que estableció las prefecturas políticas. Por el contrario, éstas vienen desde 1812 con la Constitución de Cádiz, copia del prefecto francés, y los prefectos políticos que existieron en México, de 1812 a 1910, cuando llega la reforma municipal. (8)

En el siglo XIX impera, por lo tanto, la institución del jefe político; el jefe político es un jefe de Distrito, pero jefe de todos los ayuntamientos de su distrito, de él depende la administración de los

municipios, todo se hace por su voluntad. El régimen constitucional mexicano, a partir de la independencia, olvido e ignoró el municipio por razones de técnica legislativa.

Se pensaba en el constitucionalismo clásico de aquella época. Del siglo XIX, que la gregación no debía interferir la autonomía de los estados en sus regímenes interiores, en donde se encuentra el régimen municipal.

Por lo tanto, se afirmó que la Constitución general no debía legislar en materia municipal, y así sucedió en las constituciones de 1824 y 1857, no se arregló el problema municipal. Había de ser hasta la época de Carranza cuando comienza ya a aflorar el constitucionalismo moderno y comienza ya a dictar leyes, y resguarda la autonomía de los municipios. (9)

Porfirio Díaz da el golpe de gracia al municipio; Porfirio Díaz en 1903, suprime el H. Ayuntamiento de la Ciudad de México, quita sus rentas, lo centraliza y, además, codifica el régimen de jefaturas políticas, de prefectos.

Hay una ley, precisamente la ley de 1903, que en su artículo 60 establece que los prefectos políticos serán la primera autoridad política local de la jurisdicción de sus respectivas municipalidades. ¿Qué había sucedido en el régimen de prefecturas y jefaturas políticas que había existido desde la Constitución de Cádiz, se vino recrudeciendo el sentido dictatorial con el culturismo, hasta convertir a las jefaturas políticas en instrumentos de la dictadura.

Por lo tanto, la dictadura política se siguió del municipio a través de las jefaturas políticas para conculcar los derechos ciudadanos, y así es como con este recrudecimiento del sistema de prefecturas políticas, comienzan los movimientos precursores y aparece en 1906 el programa del partido liberal mexicano, de los Flores Magon, en que ya se postula la libertad municipal.

El programa del partido democrático en 1909, que postula la libertad municipal.

El plan de San Luis de 1910 que postula la libertad municipal.

El Plan de Guadalupe, que también lo postula en Chihuahua en 1911, por la ley del 28 de octubre, cuando por primera vez en México se dicta una disposición aboliendo las jefaturas políticas y ahí arranca el movimiento renovador que a través del Plan de Guadalupe y las adiciones de Veracruz, habría de realizar Venustiano Carranza.

Viene, por lo tanto, una época en la que el constitucionalismo moderno comienza ya a abordar el problema municipal y lo hace en las

leyes de 1914, expedidas en Veracruz. Ahí arranca la reforma municipal de la revolución y de ahí continua con la Constitución de 1917 y con la reforma del 3 de febrero de 1983, que viene a consumir en gran medida la reforma municipal. (10)

DIVERSAS MUNICIPALIDADES EN MEXICO

En México, aunque la institución municipal aparece como una institución única y uniforme para la totalidad de los municipios de la República Mexicana, lo cierto es que la situación real aparece totalmente distinta. Hay un abismo de diferencia entre la organización administrativa de un municipio o un terreno con la de un poderoso municipio que se encuentra poblado por miles de habitantes y con un presupuesto suficiente o decoroso. En México existen ciertos municipios, por no decir que más de dos mil, que carecen de las mínimas condiciones financieras para hacer frente a sus reales necesidades. Las atribuciones de los funcionarios municipales son muy distintas y diferentes en la inmensa mayoría de los casos en los municipios de México. Está diversidad es la consecuencia obligada de las condiciones geográficas, territoriales, económicas, poblacionales, históricas, etc., de cada uno de los municipios. Por ello no es posible querer lograr una forma mágica que venga a resolver la problemática municipal para todos los municipios del país. Por condiciones históricas y humanas, cada municipio, como es el caso de México, tenderá a resolver sus particulares problemas desde su particular óptica y de acuerdo a sus concretas necesidades.

No obstante eso, lo ideal consistiría el lograr fórmulas políticas de equilibrio de poder que permitan el paulatino y constante fortalecimiento político y económico de los distintos municipios. El logro de conservación del equilibrio político, hace una ley que como constante histórica se ha desprendido del proceso político del régimen municipal.

En México con más de 2,500 municipios en el territorio nacional, el régimen municipal como comunidades políticamente reconocidas, es una absoluta realidad en la teoría política y constitucional del Derecho Público México.

En nuestro país desde hace varios decenios, se ha venido insistiendo en la imperiosa necesidad de que los municipios cuenten con órganos representativos de autoridad local. Se ha insistido en que uno de los varios vicios que padece el régimen municipal mexicano no es la naturaleza subordinación jerárquica a una entidad superior, sino su carencia total o casi total de autonomía financiera y de manifestación democrática.

En los últimos años se ha fortalecido la idea de que el régimen municipal mexicano no sólo puede fortalecer su capacidad democrática en el gobierno sino también, y de manera muy especial, sus finanzas públicas. Se parte de la idea de que el municipalismo mexicano quedará en un mito de la teoría política si no cuenta con los recursos económicos suficientes para la gestación de sus servicios públicos mínimos indispensables. El municipio mexicano se enfrenta a gravísimos y complejos retos para el futuro. Por una parte, tendrá que resolver el grave problema de ensanchamiento de su base democrática comunal y de su subordinación política hacia los estados de la federación. Y por otra, por purificar sus finanzas públicas, a fin de que lo posibiliten real y auténticamente, tanto como entidad política, como organización administrativa suficiente, para permitirle responder cabalmente a las necesidades de su comunidad natural.

Si los estados de la Federación son la base de nuestro sistema federal, debemos pugnar que el municipio mexicano de acuerdo al artículo 115 constitucional se convierta en la división territorial fundamental para la organización política y administrativa de la totalidad de los estados de la Federación. Esto significa que el régimen municipal mexicano constituye uno de los fundamentos constitucionales políticos de mayor importancia para la conformación de nuestro sistema político mexicano.

Ahora bien el reconocimiento del municipio que hace la Constitución, y otorga a esta entidad sociológica y política un peso real en la estructura constitucional mexicana. Los problemas de la eficiencia económica y de la vida democrática de los municipios mexicanos son cuestionados fundamentalmente para el fiel y estricto cumplimiento del artículo 115 constitucional y para la real existencia política de estas entidades como base de la dirección territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas.

El gobierno de los municipios está debidamente estructurado por la Constitución política, ordenándose que cada municipio tendrá como autoridad fundamental de gobierno local a un ayuntamiento que necesariamente tendrá que ser la elección popular directa, prohibiéndose así la existencia de cualquier autoridad intermediaria entre el gobierno de los estados. El artículo 115 constitucional establece a favor de los municipios una garantía de carácter político y la cual se le garantiza teóricamente en la administración libre de su hacienda municipal, la cual se forma de las contribuciones que señalan las legislaturas de los estados, que necesariamente tendrán que ser las suficientes para atender a las necesidades municipales. El municipio en México es una entidad jurídica que no solo está investida de personalidad jurídica para todos los efectos legales, comunidad sociológica e institución política, sino como una auténtica persona moral con la suficiente capacidad de goce y ejercicio de los derechos atribuidos por la constitución de nuestras leyes.

En México, el municipio presenta en todos los casos una cualidad en cuanto a sus características constitucionales. Esto significa que la totalidad de los municipios de la República Mexicana están investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales, que constituye una auténtica institución política que son base de la división territorial de la organización política y administrativa de los estados a los cuales están subordinados políticamente.

Esta subordinación política es auténticamente real desde el momento en que la formación de la hacienda municipal depende de la formación de la legislatura de la entidad federativa correspondiente, y en virtud de que aún cuando el municipio en base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un estado, son estas últimas entidades las que estructuran y forman el sistema federal, expresión política que garantizan la unidad territorial de la nación e integración política de la República y el ejercicio pleno de la soberanía nacional.

En México, el municipio como institución política, es en sus grandes rasgos una herencia del municipio romano y más próximamente, del municipio español. Desde el punto de vista histórico, México al adoptar a esta institución política dentro de su sistema constitucional lo fue afinando a través de la propia evolución histórica de declaración política de los principios del régimen municipal contenidos en el artículo 115 constitucional.

C) EL DERECHO DEL TRABAJO

La aparición del Derecho del Trabajo tuvo como antecedente indiscutible el abuso del hombre por el hombre, el aprovechamiento ventajoso del fuerte sobre el débil, desprecio inhumano del económicamente poderoso sobre el indigente. Por ello se ha dicho y mi juicio con toda razón que la historia del Derecho del Trabajo no es en sí misma otra cosa que la historia del hombre en busca de su progreso, de su libertad y de su seguridad. (11)

Los orígenes del Derecho Laboral, no deben buscarse en la llamada época antigua ni aún en el Derecho Romano pues la institución de la esclavitud hacia imposible rescatar a los económicamente débiles del abandono jurídico en que se encontraban. La existencia del hombre-cosa impedía el nacimiento del Derecho Laboral, que es un derecho que consagra, sobre todas las cosas la libertad del hombre que trabaja.

Los Collegia Opificum de Roma, a los que curiosamente se refieren todos los jus-laboristas en los antecedentes del Derecho Laboral, no eran más que simples asociaciones de carácter religioso y mutualista que en

forma alguna tienen relación con el Derecho del Trabajo. Los Corps de Métier que aparecieron en Francia durante la Edad Media y que eran corporaciones de maestros, compañeros y aprendices, tampoco pueden ser equiparados a las asociaciones obreras o patronales que regula el Derecho Laboral, ya que los maestros eran los Titulares de todos los derechos y los aprendices, los sujetos de todas las obligaciones.

Fue en realidad en Inglaterra, con la llamada revolución cartista, por las cartas dirigidas al Parlamento de 1842, cuando verdaderamente apareció el Derecho del Trabajo. Efectivamente, desde que Hargreaves en 1764 había inventado la primera máquina de tejer, se había provocado un descontento general de los trabajadores manuales, que sintieron la necesidad de defenderse colectivamente de las injusticias de un nuevo capitalismo maquinista que los estaba desplazando de sus actividades.

El Parlamento inglés, que a decir de los franceses para expresar su omnipotencia “todo lo podías hacer, menos un hombre de una mujer o una mujer de un hombre”, reconoció el derecho de asociación de los obreros, que así formaron los trade unions o sindicatos en 1824 y que más tarde reclamaron una legislación obrera que pusiera fin a los males comunes de la clase trabajadora. Con ellos se reafirmó la vieja idea existente de que en Inglaterra el rey reina, pero no gobierna y de que en dicho país el rey es una simple figura decorativa. (12)

El ejemplo de Inglaterra cundió por toda Europa y todos los obreros del viejo continente, principalmente en Alemania y Francia, redoblaron sus esfuerzos para conseguir una legislación laboral protectora de sus derechos esenciales que les permitiera una vida decorosa.

En Francia en el año de 1848, el proletariado no se conformó con el establecimiento de la tan ansiada República, porque quería una República que reconociera expresamente el derecho de trabajar. Sin embargo y a pesar de que parecía definitivamente iniciada la formación del Derecho del Trabajo, no lo fue así ya que a fines de mayo del propio año, los talleres habían sido clausurados y las conquistas obreras habían quedado suprimidas.

No fue sino hasta el año de 1884 cuando tuvo lugar la consolidación del Derecho Laboral francés, con el reconocimiento del derecho de los obreros a la asociación profesional. En Alemania, el canciller de hierro, Bismark, había sentado las bases de un Derecho del Trabajo y en 1890 se crea una jurisdicción laboral encargada de conocer los conflictos individuales de trabajo.

Con el tratado de Versalles el derecho del trabajo rompió con las barreras internacionales y se internacionalizó al prescribir normas de observancia obligatorias en beneficio de toda clase laborante. Fue así como

la idea que tímidamente había surgido con el maquinismo, empezó a cristalizar. El derecho del Trabajo era ya una positiva realidad y no una simple quimera. Su contenido esencialmente humano y su naturaleza profundamente dinámica abrían para la clase trabajadora horizontes sin límite, que sin embargo deberían sustentarse en principios jurídicos sólidos. Lo que restaba únicamente era precisar metodológicamente sus alcances y características a la luz de las concepciones doctrinales en boga.

No obstante lo anterior, la tarea de precisar los fines y desentrañar la esencia del Derecho del Trabajo no es tarea fácil. Al respecto existen todavía teorías inflamadas por pasión o por conveniencia que necesariamente contemplan los problemas laborales a través de un verdadero cristal de aumento que desfigura la realidad y enfatiza su contenido. Otras doctrinas por el contrario pretenden justificar el Derecho Laboral, basándose en fórmulas huecas, frías y matemáticas que desconocen su naturaleza dinámica y cambiante. La esencia del Derecho del Trabajo debe buscarse a tendiendo a sus características especiales y adaptando una actitud mesurada, justa y equilibrada. (13)

La evolución histórica del derecho del Trabajo presenta sus perfiles generales, el estudio de las doctrinas sociales lleva a precisar su contenido. Por ello, y para poder conocer con relativa exactitud la verdadera esencia del Derecho del Trabajo, se hace indispensable analizar, aunque sea someramente, el socialismo en sus diversos matices, el intervencionismo del Estado y el individualismo económico.

La exaltación de homo economicus, desligado de vínculos sociales y naturales, fue el tema dominante del individualismo y de liberalismo económico, que asignaban al estado el papel de un mero policía; la autonomía de la voluntad, el deseo de enriquecerse y el libre juego de los factores de la producción determinaría, necesariamente, la selección natural del fuerte y la eliminación indispensable del débil. El frío e inmutable principio de la autonomía de la voluntad, proclamado por el Derecho Civil, esclavizaban al trabajador en virtud de que, o aceptaba "libremente" las condiciones de trabajo que se le ofrecía o se moría de hambre. De allí que la acción laboral más que una acción jurídica, es una verdadera "acción de estomago". Es aquí cuando en realidad toma vigencia el concepto de que entre el fuerte y el débil la libertad oprime y la ley liberta toda vez que el exceso de libertad conduce irremisiblemente al libertinaje.

El socialismo utópico, por otra parte, precisaba constantemente los defectos del sistema capitalista, los abusos de una propiedad privada irrestricta, y malamente, sentaba el principio de la abolición de la propiedad privada.

Frente a este socialismo teórico, el materialismo histórico y la dialéctica marxista expusieron que el socialismo debería ser en sí mismo revolucionario. Que la lucha de clases era la única solución a la pobreza y a la desesperación de la clase laborante y que el trabajador, si quería sobrevivir, debería convertirse en un soldado que arrancara, si era necesario por la fuerza "conquistas" a la clase patronal.

Así, vienen primero lo que podrían llamarse marxistas clásicos y de los que se puede decir que en gran parte, han reinado intelectualmente sobre el conjunto de los partidos socialistas europeos. Los más conocidos son Kautsky, Bernestein el revisionista, Hilferding, Renner, etc.

A continuación, el marxismo se bifurcó en lo que podremos llamar escuelas: una de ellas es la de los marxistas-leninistas, a menudo conocidos como comunistas. Para ellos, encabezados por Lenin, lo fundamental era la modificación y el cambio violento y radical de las estructuras vitales. Si la realidad se anteponía a sus deseos, Lenin decía "tanto peor para la realidad". Para lograr dicho cambio todos los medios son lícitos: lo que importa son los resultados. Primero es la lucha de clases luego viene la dictadura del proletariado, que en realidad es la dictadura del partido comunista. (14)

La otra escuela es la formada ya no tanto por marxistas como por marxólogos, que ha prostituido radicalmente los pensamientos originales de la doctrina marxista, a tal grado que el mismo Marx poco antes de su muerte y al ver que le presentaban y atribuían ideas que no eran ni aproximadamente la suyas, declaró que él no era marxista. Los marxólogos prefieren el método de la evolución hasta conseguir cierto control económico en manos del Estado.

El verdadero marxismo tiene el mérito indiscutible de haber ayudado a demostrar la injusticia del liberalismo económico. Sin embargo, su falla está en su constante devenir que convierte al capital en una tesis, al socialismo en su antítesis y al estado socialista en una síntesis y en que extrema al máximo los males del liberalismo con la creación del estado-patrón.

Cabe advertir al respecto que el marxismo al llegar a la síntesis estado-socialista, se detiene bruscamente y como por encanto, su constante devenir ya no sigue operando, porque el estado socialista correría el mismo fin que el capital, se convertiría en una tesis a su vez tendría una antítesis, que lo destruiría y surgiría una nueva síntesis que, llámese como se quiera volvería a transformarse en otra tesis que ha su vez también estaría destinada a desaparecer.

Al no explicar el siguiente estado evolutivo, al quedarse estancado en donde le conviene, el marxismo ha quedado marcado como una teoría que necesariamente lleva en sí misma el germen de su propia destrucción.

Paralela a esta doctrina de pugna cuya finalidad es la lucha de clases aparece la doctrina social de la iglesia que se puede encontrar condensada en las encíclicas papales.

En dichas misivas, podemos apreciar que, a través de los tiempos, la iglesia católica nunca ha permanecido fría o inmovible ante los acontecimientos humanos, sino que, por el contrario, se ha preocupado siempre por todos los problemas que afectan al género humano, en cuanto caen al dominio de la moral.

Siempre, ante el desconcierto de la humanidad, la iglesia ha levantado su voz para orientar y conducir por el sendero de la cristiandad a todos los hombres y a todos los países, estableciendo principios y dictando normas de vida. Su postura ante las diversas clases de problemas la encontramos clara y precisa, en las encíclicas papales.

De todas ellas, las principales en relación con el tema que nos ocupa: la Rerum Novarum de León XIII, la Cuadragésimo Anno de pío y la Mater et Magistra de Juan XXIII.

La Rerum Novarum de 1891, tuvo por objeto reflejar la extendida solución liberal de dejar al libre juego de la voluntad la aplicación de las condiciones de trabajo, afirmando, con toda razón, que entre el débil y el fuerte la libertad oprime y la ley libera. Que en consecuencia de tal principio, no es posible dejar a la autonomía de la voluntad la fijación de las condiciones del servicio, pues el obrero, por su natural debilidad, se vería obligado a aceptar, por necesidad, cualquier condición que se le ofreciese, aunque fuese inhumana, para evitar morir de hambre.

Proclama el respecto a la propiedad privada, porque poseer algo como propio y con exclusión de los demás es un derecho que la naturaleza dio a todo hombre; los animales no pueden tener derecho de propiedad sobre las cosas porque carecen de razón y son incapaces de todo. Tampoco les hace falta, porque les basta el uso de los bienes materiales y de los alimentos que espontáneamente les ofrece la naturaleza. El hombre en cambio, por ser el único animal dotado de razón, debe tener necesariamente la facultad no sólo de usar, como los demás animales, sino de poseer con derecho estable y perpetuo, las cosas que por el uso consume y las que, aunque usamos de ellas, no se consumen con ese uso.

Lo anterior debe de interpretarse en el sentido de que sí bien es cierto que la iglesia estima que el derecho de propiedad es algo inalienable a la persona humana también es que dicho derecho deberá disfrutarse

siempre en provecho propio pero con todas las limitaciones que el derecho establezca para que actúe siempre como función social en beneficio de la colectividad.

John Luke en Inglaterra llegó a afirmar que quienes carecen de propiedad privada, nada tienen que defender en el parlamento, por lo que no deben formar parte de él.

La Cuadragésimo Anno que conmemora el aniversario de la Rerum Novarum, ratifica los conceptos vertidos en esta encíclica, combate la postura que condenaba a los obreros a la pobreza perpetua y sin esperanza y establece como principio ineludible, para que puedan prosperar las economías de las naciones, la necesaria colaboración del capital y del trabajo.

En la tercera parte de esta encíclica se estudia y comenta la transformación del socialismo en comunismo y se distinguen sus caracteres; el comunismo pretende la lucha de clases y la abolición absoluta de la propiedad privada. Su bandera es el odio, el recelo y la destrucción de la sociedad cristiana; el socialismo es más moderado. Suprime la violencia que proclama el comunismo y trata de suavizar, aunque lo admite, la lucha de clases y la abolición de la propiedad privada. Ambas doctrinas, así concebidas, son enemigas irreconciliables del cristianismo. La primera, porque sustenta precisamente las ideas contrarias de Cristo y la segunda, porque al igual que el comunismo, niega el fin sobrenatural del hombre y de la sociedad.

En Mater et Magistra, Juan XXIII trata de renovar las enseñanzas de las encíclicas que le precedieron e insiste en preceptos básicos como el de la subsidiaridad que regula las relaciones entre la iniciativa personal y la intervención del Estado, el de la remuneración del trabajo, el de las exigencias de la justicia ante las estructuras productoras y el de la propiedad privada. Con este documento se conmemora el 70 aniversario de la Rerum Novarum.

En un comentario anónimo de esta encíclica, se dice que si bien es cierto que las enseñanzas de León XIII y Pío XI proyectan la reflexión sobre situaciones históricas completas, hay en todas ellas un hilo conductor que permite, con toda claridad, descubrir los puntos fundamentales e invariables del magisterio social de la iglesia, que a su vez son recogidos por Juan XXIII para exponer el pensamiento moderno de la doctrina católica frente a los graves problemas que nacen de la relación económico-social que se da entre los hombres.

En cuanto al principio de subsidiaridad, que tiene como fundamento la defensa de la libertad de la persona humana, se afirma que tiene una doble formulación: "negativamente, en tanto que se sostenga que lo que

puede hacer una sociedad menor no debe hacerlo la mayor, o positivamente, si se piensa que toda acción de la sociedad es por su misma naturaleza subsidiaria, que lo que los particulares pueden hacer por sí mismos y con sus propias fuerzas, no se les debe quitar para encargarlo a la comunidad. Por tanto, es conveniente que la suprema autoridad de la cosa pública deje en manos de los grupos más pequeños, para su realización, las cosas y preocupaciones de menor importancia las cuales por demás, las absorbería en demasía. En una palabra, el Estado y la iniciativa privada deben actuar en sus propios campos colaborando estrechamente. El primero debe intervenir para favorecer, estimular, coordinar y completar la acción individual; la segunda debe tener libertad para actuar en la persecución de sus intereses comunes". Con esas ideas, se combate el estado totalitario y despótico que, como se ha dicho, quiere y desea que la iniciativa privada quede privada de iniciativa. La crítica fundamental que se hace a la doctrina social cristiana es que carece de bondad y que ha menudo se inspira en leyes obsoletas. (15)

El intervencionismo del Estado también influyó es la formación del contenido del Derecho Laboral ya que, evidentemente la intervención del Estado en los fenómenos de la producción o de la distribución de riquezas es indispensable. De la Cueva nos dice al respecto que no debe haber ni liberalismo, ni colectivismo, que "debe el Estado intervenir para mantener la iniciativa individual en un límite justo y razonable y para ello, limitará la propiedad privada y las utilidades de los particulares...". (16)

LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL Y SUS CONSECUENCIAS

Entre 1914 y 1918 se inició la transformación de las bases de la sociedad individualista y liberal burguesa del siglo XIX. Los efectos que produjo la guerra en la economía alemana y sus repercusiones en las instituciones jurídicas fueron primeramente que el Estado se vio obligado a intervenir en los procesos de la producción y de la distribución a fin de obtener los elementos necesarios al sostenimiento de los ejércitos, lo que dio nacimiento a un Derecho Económico activo, que puso punto final al *laissez - faire, laissez - passer* de la economía liberal; además, los trabajadores se impusieron al Estado y lo obligaron a superar la legislación obrera, lo que a su vez produjo un Derecho del Trabajo de nuevo cuño; los dos estatutos, que ya no eran ni Derecho Público ni Derecho Privado, integraron lo que se denominó, el Derecho Social del porvenir, una fórmula profética, porque la verdad, su importancia crece constantemente, como un prelude a un régimen social, económico y jurídico más justo. Por otra parte, los trabajadores de los Estados en guerra con los imperios centrales, lanzaron desde 1914 la idea de que en el tratado, que pusiera fin a la lucha, se incluyeran las normas fundamentales para la protección futura de los trabajadores, tendencia que culminó con la propuesta del secretario de

estado francés Justin Godard, para que se redactara una carta internacional del trabajo. Por último, la Revolución de octubre, que estableció en Rusia el régimen comunista, hizo ver a los pueblos y a los hombres la urgencia de encontrar sistemas que se inspiraran en los principios de la justicia social.

Los años posteriores a la guerra presenciaron dos sucesos trascendentales para la evolución del Derecho del Trabajo, la creación de la Organización Internacional del Trabajo en el Tratado de Versalles del 28 de junio de 1919 y la proclamación de la Constitución alemana de Weimar el 11 de agosto de 1919. En los dos documentos, México se había anticipado desde 1917, se operó una transformación colosal en el Derecho del Trabajo.

Al conocer la abdicación del Kaiser, una mayoría incontable de trabajadores se reunió frente al palacio imperial para reclamar de los jefes de la social democracia la implantación de un régimen socialista. Pero los dirigentes del partido, que habían perdido la decisión revolucionaria, prefirieron sacrificar a los líderes radicales Liebknecht, Rosa Luxemburgo y Kurt Eisner y pactaron con los partidos del centro y católico un régimen híbrido que precipitó la catástrofe del nacionalsocialismo.

La Constitución de Weimar es la primera de Europa que dedicó un capítulo a los derechos del trabajo, los cuales nuestra Constitución se había anticipado dos años, se elevaron por ese hecho a la categoría de los viejos derechos del hombre, de tal forma, que según la doctrina de Carlos Schmitt, apareció en aquella Carta Magna una nueva decisión política y jurídica fundamental; ésta nueva manera de ser del Derecho del Trabajo, que conformó la tesis de Gustavo Radbruch acerca del Derecho Social del porvenir, produjo como consecuencia inmediata que los principios y normas constitucionales del Derecho del Trabajo adquirieran un rango superior a las leyes del poder legislativo. Por otra parte, la Declaración de los Derechos del Trabajo, cuya repercusión en Europa fue inmensa pero aún se la continúa estudiando en nuestros días, contiene un catálogo amplio y bello; el derecho colectivo comprendía las libertades sindicales, de negociación y contratación colectivas y de huelga y además, los consejos de empresa y económicos, adoptados en varias naciones y cuya función consiste en dar oportunidad a los trabajadores para participar en la administración de las empresas. El Derecho individual del Trabajo recogió todas las instituciones básicas, lo que permitió al derecho alemán de aquellos tiempos constituir la legislación más progresista de su época. Y la seguridad social partió de la protección a la maternidad y de la educación y preparación del niño, para llegar a la preservación de la salud y de la vida y a la ayuda al hombre y a su familia cuando los riesgos de la actividad y de la vida provocan la imposibilidad de trabajar. (17)

La Organización Internacional del Trabajo dio un sentido nuevo al antiguo derecho de gentes, pues el Derecho Internacional del Trabajo que emana de ella ya no es únicamente el ordenamiento destinado a la regulación de las relaciones externas entre los Estados, sino que, sin hacer a un lado esa finalidad, se ocupa también, en forma principal, del bienestar de la clase trabajadora. Y lo cierto es que su obra, ha servido para impulsar a las legislaciones nacionales de los pueblos menos desarrollados.

Con el advenimiento de la paz regresó la tranquilidad a las conciencias y nació la esperanza, y aún la confianza de que nunca más se repetirían los horrores de la guerra. Durante varios años, los pueblos creyeron y las universidades enseñaron, que el Derecho del Trabajo estaba llamado a ser el estatuto del siglo, porque actuando dentro de un mundo democrático, evitaría la explotación del trabajo y contribuiría a asegurarle una existencia decorosa. La Constitución de Weimar, y en general, el derecho del Trabajo de aquellos años veinte, creó en Europa el principio de la igualdad jurídica del trabajo y el capital, pues desde entonces, en forma imperativa, las condiciones de trabajo se fijaron por acuerdo entre los sindicatos y los empresarios. Pronto se dieron cuenta los hombres de que la nueva circunstancia había operado un cambio de la más alta importancia en las relaciones jurídicas, pues las condiciones conforme a las cuales prestaría sus servicios un trabajador ya no se discutirían entre él y el empresario, sino que el trabajador ingresaría a la empresa sujeto a las disposiciones de los contratos colectivos. Como una consecuencia natural, en todos los pueblos de Europa surgió un intenso fervor legislativo, que se concretó en Francia, entre otros estados, es una recopilación a la que se dio el título de Código de Trabajo. De la misma y quizá de mayor importancia, fue el hecho de que los contratos colectivos adquirieron la misión de superar constantemente los beneficios que las leyes otorgaban al trabajo. La totalidad de las normas, leyes y contratos colectivos, se presentó entonces como un Derecho nuevo, y si bien se continuó discutiendo y se discute todavía si es un ordenamiento encuadrado en el Derecho Privado o en el Público o si constituye un tercer género, lo cierto es que hay un acuerdo universal en el sentido de que es un Derecho distinto del Civil. Y todavía, como una rama que se desprendía del Derecho del Trabajo, creció el Derecho Preventivo de los riesgos del trabajo y se difundieron los seguros sociales.

Transcurrieron unos años en verdad muy pocos, y otra vez se inquietaron las conciencias, y el espectro de la guerra cabalgó nuevamente sobre los campos de Europa: la presencia de Mussolini en la Italia fascista, la aparición de Hitler y la instauración del nacional socialismo en Alemania, y la conquista del poder por Franco, una dictadura que no debe confundirse con el absolutismo de los reyes, determinaron un nuevo viraje en la vida de Europa: por una parte, los sistemas totalitarios quebrantaron la idea del Derecho del Trabajo como el estatuto destinado a fijar los derechos de los trabajadores y su participación en los resultados de la

producción, e hicieron de él un ordenamiento de esclavitud, cuya finalidad se dirigía a la utilización del trabajo para la obtención de pretendidos fines supra-humanos. Y por otra parte, la creciente tensión entre las naciones y la inminencia de la guerra, obligaron a los gobiernos y a los juristas a volver su mirada hacia el Derecho Internacional, ese estatuto que busca el equilibrio entre los pueblos.

LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Y SUS CONSECUENCIAS

La Segunda Guerra Mundial destruyó los dos grandes imperios totalitarios, Alemania e Italia. Pero la paz no regresó ni a los hombres ni a los pueblos; la escisión entre Occidente y Oriente y la más reciente entre Rusia y China, la elevación de los Estados Unidos del Norte, de Rusia y de China a las tres superpotencias de nuestro siglo, el imperialismo económico, la división de la humanidad en pueblos ricos y explotados y en pueblos pobres y explotados, la explotación del trabajo por el capital mediante el uso de procedimientos cada vez más perfeccionados, la engañosa libertad con la que se envuelve a los desposeídos y la angustia en que viven los hombres, particularmente los jóvenes, amenazados de ser alistados en las bandas criminales disfrazadas de ejércitos, no permiten el florecimiento del Derecho ni la marcha hacia un Régimen Nacional y universal más hermoso y más justo.

Y sin embargo cada pueblo y la comunidad de naciones han reafirmado constantemente con sus hechos y en diversos documentos, su fe y sus anhelos por un mundo mejor.

Cuando se revisan los documentos internacionales parece surgir de ellos la idea de que la comunidad de naciones quiso enviar a los hombres y a la clase trabajadora un mensaje de esperanza. Son particularmente bellos e importantes aquellos documentos, por la bondad de sus expresiones y porque son el reflejo de un sentimiento universal: En su Declaración de Filadelfia de 1944, la Organización Internacional del Trabajo expresó que “la experiencia ha demostrado plenamente la legitimidad de la Declaración contenida en la Carta constitutiva de la Organización, según la cual no puede establecerse una paz duradera sino sobre la base de la justicia social.”, después de lo cual ratificó y amplió los principios de 1919. La Carta de las Naciones Unidas, proclamada en San Francisco el 26 de junio de 1945 señaló el deber de la Organización de promover niveles de vida más elevados, trabajo permanente y condiciones de progreso y desarrollo económico y social. Finalmente la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, aprobada el 10 de diciembre de 1948, recogió los principios generales fundamentales del Derecho del Trabajo, los que servirían para asegurar al trabajador y a su familia una existencia conforme a la dignidad humana.

En los años inmediatos a la terminación de la guerra, resurgió la tendencia a la constitucionalización del Derecho del Trabajo. Dos pueblos latinos, Francia e Italia, dos de los principales hacedores de la cultura occidental, coincidieron en sus constituciones en la necesaria defensa de los valores del trabajo. En el preámbulo de la Constitución de octubre de 1946, el pueblo galo ratificó los principios de la Declaración de derechos de 1789 y añadió los derechos del hombre a un trabajo libre. Y el pueblo italiano, en su Carta Magna del año siguiente, declaró que la República reconoce a todos los ciudadanos el Derecho al Trabajo y procura las condiciones que lo hagan posible, y en disposiciones sucesivas consignó los derechos mínimos del Trabajo en materia individual, colectiva y de seguridad social.

Sir William Beveridge formuló en los años de la guerra un plan para el futuro de la comunidad de naciones y para una vida justa en cada pueblo, cuyo lema se expresa en dos palabras: Seguridad Social. Ahí se mencionan tres principios esenciales para la paz universal y para las relaciones justas entre los hombres: Justicia en lugar de fuerza como árbitro entre las naciones; oportunidad razonable para desarrollar un trabajo productivo; seguridad de ingresos suficientes para estar a cubierto de la indigencia cuando por cualquier circunstancia no se pueda trabajar. Tres principios que podríamos reunir diciendo: seguridad a cada nación para que pueda, en un ambiente de paz universal, conducir una vida independiente, y seguridad a cada hombre de que encontrará en su pueblo una oportunidad para desarrollar su actividad y de que recibirá por ella los elementos que le permitan, en su presente y en su futuro, conducir una existencia decorosa en unión con su familia. La fuerza de la idea, que no es, claro está, plenamente original, pues los anhelos de paz y de justicia laten en toda la historia humana, encontró en el Plan Beveridge una bella concretización y se ha impuesto en todas las declaraciones internacionales y nacionales, más aún, se ha colocado como fuente de una rama jurídica nueva al lado del Derecho del Trabajo. (18)

En la segunda mitad del siglo XX la problemática social continúa siendo la misma que contemplaron Marx y Engels: Una división de la sociedad en clases irreconciliables y una explotación del trabajo por el capital que detenta el poder y usa al Estado como si fuera su vasallo, pero si se sale del esquema meramente teórico y se penetra en la realidad de nuestros días, se observan cambios que no vieron y que no pudieron prever los creadores del Materialismo histórico: En Inglaterra, país de la Revolución Industrial, los propietarios de las fábricas, quizá con la sola excepción de Roberto Owen, explotaron despiadadamente a los trabajadores, los que de verdad condujeron una existencia infrahumana. En el mudar de los siglos particularmente después de la primera guerra, las formas de la explotación cambiaron, pues por una parte, las fábricas exigían que el proletariado consumiera los productos que lanzaban a los

mercados, y por otra, la burguesía quiso comprar la paz social con un mejor nivel material de vida para el trabajo. Marcuse explica que la sociedad opulenta, cuyo prototipo es los Estados Unidos de Norteamérica, los hombres ya no viven en la miseria, y agrega que la enajenación del trabajo no ha desaparecido, porque el trabajo del hombre continúa siendo el trabajo de otro para este otro. La consecuencia que deduce Marcuse de este cambio, consiste en que en la sociedad opulenta ya no se le puede hablar al proletariado de su miseria, sino que es preciso usar un lenguaje que demuestre a los hombres que la explotación refinada de la sociedad opulenta produce, como antaño la pérdida de la libertad y de la dignidad humana, pues el hombre, en su trabajo continúa viviendo enajenado, esto es, fuera de sí mismo. Claro está que en los pueblos que no han alcanzado la sociedad opulenta, la realidad que viven continúa siendo la misma que mimaron los autores del Manifiesto, pues en ellos, tal el salario mínimo, sigue siendo un salario de hambre. (19)

El Derecho del Trabajo, producto de la lucha de clases y apoyado en el pensamiento socialista, en sus capítulos sobre las condiciones de trabajo, es un esfuerzo para atemperar la miseria de los trabajadores y elevar sus niveles materiales sobre la vida puramente animal, pero no es ni puede ser una realización plena de la justicia, porque está no podrá existir en tanto subsistan el régimen capitalista y su estado, la enajenación del trabajo y la explotación del hombre por el hombre.

Pero tiene el Derecho del Trabajo una excelsa misión, porque su idea es la justicia y porque todo lo que se entregue la trabajo será la entrega de una parte de lo que habrá de corresponderle en el mundo del mañana, y porque todo beneficio al trabajo es una aproximación a la justicia.

D) EL DERECHO LABORAL EN MEXICO.

El Derecho Mexicano del Trabajo es un estatuto impuesto por la vida, un grito de los hombres que sólo sabían de explotación y que ignoraban el significado del término: mis derechos como ser humano. Nació en la primera revolución social del siglo XX y encontró en la Constitución de 1917 su más bella cristalización histórica. Antes de esos años se dieron esfuerzos en defensa de los hombres, ocurrieron hechos y se expusieron ideas, pero no se había logrado una reglamentación que devolviera al trabajo su libertad y su dignidad, perdidas en los siglos de la esclavitud, de la servidumbre y del Derecho Civil, ni se había declarado la idea que ha alcanzado un perfil universal: el Derecho del Trabajo son los nuevos derechos de la persona humana, paralelos y base sin la cual no son posibles los viejos derechos del hombre.

I. ANTECEDENTES HISTORICOS NACIONALES

El conocimiento del pasado es un punto de partida necesario, porque explica el malestar y la inquietud sociales y las causas que llevaron a la revolución y transformación política, social y económica que se inició en 1910 para virar treinta años más tarde al neo -porfirismo cuasi -totalitarismo, siglos del pasado en los que encontramos elementos, doctrinas y aún ordenaciones jurídicas que tuvo que romper el Derecho del Trabajo para poder nacer.

A) LOS SIGLOS DE LA COLONIA

En las Leyes de Indias España creó el monumento legislativo más humano de los tiempos modernos. Esas Leyes, cuya inspiración se encuentra en el pensamiento de la reina Isabel la Católica, estuvieron destinadas a proteger el indio de América, al de los antiguos imperios de México y Perú, y a impedir la explotación despiadada que llevaban al cabo los encomenderos. Es suficientemente sabido que en los primeros años de la Colonia se entabló una pugna ideológica entre la ambición de oro de los conquistadores y las virtudes cristianas de los misioneros; las Leyes de Indias son un resultado de la pugna y representan en cierta medida una victoria de los segundos. Es en verdad asombroso y bello descubrir en las páginas de la recopilación la presencia de numerosas disposiciones, que bien podrían quedar incluidas en una legislación contemporánea del trabajo, en especial las que procuraron asegurar a los indios la percepción efectiva del salario. Pero a pesar de su grandeza, las Leyes de Indias llevaban el sello del conquistador orgulloso: de acuerdo con el pensamiento de Fray Bartolomé de las Casas, se reconoció a los indios su categoría de seres humanos, pero en la vida social, económica y política, no eran los iguales de los vencedores. No existen en los cuatro tomos de que se compone la recopilación disposiciones que tiendan a la igualdad de derechos entre el indio y el amo, sino que son más bien graciosas a una raza vencida que carecía de derechos políticos y que era cruelmente explotada.

El sistema de los gremios de la Colonia fue sensiblemente distinto del régimen corporativo europeo: en el Viejo Continente, las corporaciones disfrutaron de una gran autonomía y el derecho que dictaban en el terreno de la economía y para regular las relaciones de trabajo de los compañeros y aprendices valía por voluntad de ellas, sin necesidad de homologación alguna. En la Nueva España, por el contrario, las actividades estuvieron regidas por las Ordenanzas de Gremios. Allá las corporaciones fueron, por lo menos en un principio, un instrumento de libertad; en América, las Ordenanzas y la organización gremial fueron un acto de poder de un gobierno absolutista para controlar mejor la actividad de los hombres. En Alemania, en Francia o en Italia, las corporaciones regulaban la cantidad y calidad de las mercancías y determinaban los salarios y la disciplina de los talleres, según el juicio que se formaban los amos de las necesidades de los mercados. En la Nueva España, el sistema de los gremios ayudaba a

restringir la producción en beneficio de los comerciantes de la península; y por otra parte, las Ordenanzas contenían numerosas disposiciones, si bien los maestros gozaban de una cierta autonomía para dictar las reglamentaciones complementarias.

Los gremios de la Nueva España murieron legalmente dentro del régimen colonial: algunas Ordenanzas del siglo XVIII hablaron de la libertad de trabajo, pero fueron las cortes las que les dieron muerte. La ley del 8 de junio de 1813 autorizó a “todos los hombres avecindados en las ciudades del reino a establecer libremente las fábricas y oficios que estimaran conveniente, sin necesidad de licencia o de ingresar a un gremio”. El Derecho Constitucional de Apatzingán, expedido por el Congreso de Anáhuac a sugerencia del jefe de las tropas libertadoras, generalísimo don José María Morelos y Pavón, con un hondo sentido liberal y humano, declaró en su art. 38 que “ningún género de cultura, industria o comercio, puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que formen la subsistencia pública”. (20)

B) UN SIGLO DE VIDA MEXICANA

El párrafo doce de los Sentimientos de la Nación Mexicana, presentados por Morelos al Congreso de Anáhuac, reunido en la ciudad de Chilpancingo en el año de 1813, expresa:

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

Pero a pesar de la hondura del pensamiento social de Morelos, el siglo XIX mexicano no conoció el Derecho del Trabajo: en su primera mitad continuó aplicándose al viejo Derecho español, las Leyes de Indias, las Siete Partidas, la Novísima Recopilación y sus normas complementarias. Los historiadores han hecho notar que la condición de los trabajadores no sólo mejoró sino más bien sufrió las consecuencias de la crisis política, social y económica en que se debatió la sociedad fluctuante. La Revolución de Ayutla, la segunda de las tres grandes luchas de México para integrar su nacionalidad y conquistar la independencia y la libertad y la justicia para sus hombres, representa el triunfo del pensamiento individualista y liberal, porque lo más importante para los hombres de entonces era poner fin a la dictadura personalista de Santa Anna y conseguir el reconocimiento de las libertades consignadas en las viejas Declaraciones de derechos: Cuando los soldados de Juan Alvarez y Comonfort arrojaron del poder al dictador, convocaron al pueblo para que eligiera representantes a un Congreso Constituyente que se reunió en la Ciudad de México durante los años de 1857.

La declaración de derechos de aquella asamblea es uno de los más bellos documentos jurídicos del siglo XIX y posee, de acuerdo con el pensamiento de su tiempo, un hondo sentido individualista y liberal. De sus disposiciones, son particularmente importantes para el tema que nos ocupa, los art. cuarto, quinto y noveno, relativos a las libertades de profesión, industria y trabajo, el principio de que “nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin una justa retribución y sin su pleno consentimiento”, y la libertad de asociación. En dos ocasiones se propuso al Congreso la cuestión de Derecho del Trabajo, pero no se logró su reconocimiento, pues el valor absoluto que los defensores del individualismo atribuían a la propiedad privada y la influencia de la escuela económica liberal, constituyeron obstáculos insalvables: el celeberrimo Ignacio Ramírez reprochó a la Comisión dictaminadora el olvido de los grandes problemas sociales, puso de manifiesto la miseria y el dolor de los trabajadores, habló del derecho del trabajador a recibir un salario justo – era la idea del art. quinto – y a participar en los beneficios de la producción – es la primera voz histórica a favor de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas – y sugirió que la asamblea se abocara al conocimiento de la legislación, adecuada para resolver aquellos graves problemas; pero los diputados no adoptaron ninguna decisión. En la sesión del 8 de agosto de 1856, en torno al debate sobre las libertades de profesión, industria y trabajo, Ignacio Vallarta leyó un discurso en el que expuso la explotación de que eran objeto los trabajadores y la urgencia de evitarla; pero cuando todo hacía creer que propondría el reconocimiento constitucional de los Derechos del Trabajo, concluyó diciendo, en armonía con el pensamiento individualista y liberal, que las libertades de trabajo e industria no permitían la intervención de la ley. (21)

El Archiduque Maximiliano de Habsburgo resultó un espíritu más liberal que los hombres que le ofrecieron una corona ilusoria en el castillo de Miramar. Convencido el príncipe austríaco de que el progreso de las naciones no puede fincarse en la explotación del hombre, expidió una legislación social que representa un esfuerzo generoso en defensa de los campesinos y de los trabajadores: el 10 de abril de 1865 suscribió el Estatuto provisional del Imperio y en sus arts. 69 y 70, incluidos en el capítulo de “Las garantías individuales”, prohibió los trabajos gratuitos y forzados, previno que nadie podía obligar sus servicios sino temporalmente y ordenó que los padres o tutores debían autorizar el trabajo de los menores. El primero de noviembre del mismo año expidió la que se ha llamado Ley del Trabajo del Imperio: libertad de los campesinos para separarse en cualquier tiempo de la finca a la que prestaran sus servicios, jornada de trabajo de sol a sol con dos horas intermedias de reposo, descanso hebdomatorio, pago del salario en efectivo, reglamentación de las deudas de los campesinos, libre acceso de los comerciantes a los centros de trabajo, supresión de las cárceles privadas y de los castigos corporales,

escuelas en las haciendas en donde habitaran veinte o más familias inspección del trabajo, sanciones pecuniarias por la violación de las normas antecedentes y algunas otras disposiciones complementarias.

La vigencia de la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete confirmó entre nosotros la era de la tolerancia. Y nuestros juristas, con un sentido humano de larga tradición, al elaborar el Código Civil de mil ochocientos setenta, procuraron dignificar el trabajo declarando que la prestación de servicios no podía ser equiparada al contrato de arrendamiento, porque el hombre no es ni podía ser tratado como las cosas; el mandato, el ejercicio de las profesiones y el contrato de trabajo formaron un solo título, aplicable a todas las actividades del hombre. Sin embargo, la condición de los trabajadores no acusa mejoras importantes en aquellos años.

El año de mil novecientos seis fue testigo de dos grandes episodios de nuestra lucha de clases: en el mes de junio, los obreros mineros de Cananea declararon una huelga para obtener mejores salarios y suprimir los privilegios que la empresa otorgaba a los empleados norteamericanos; es fama que el gobernador de Sonora, Izábal, aplastó el movimiento con ayuda de las tropas de los Estados Unidos del Norte. En el mes de noviembre se iniciaron las escaramuzas en la industria textil: los empresarios de Puebla impusieron un reglamento de fábrica que destruía la libertad y la dignidad de los hombres; los trabajadores se declararon en huelga, pero los empresarios poblanos convencieron a todos los dueños de fábricas para que decretaran un paro general; acudieron entonces los obreros al presidente de la República, general Díaz, para que arbitrara el conflicto; el gobierno tuvo su última oportunidad histórica pero no supo aprovecharla y selló su destino; su caída era cuestión de tiempo: pudo el presidente señalar una ruta nueva y preparar una legislación del trabajo que se anticipara a las urgencias de la época pero la burguesía mexicana heredera del conservadurismo que venía de la Colonia, consiguió que el general Díaz diera el triunfo a los empresarios; la única dádiva que lograron los obreros consistió en la prohibición del trabajo a los menores de siete años. (22)

El día primero de julio del año trágico de 1906. El Partido liberal, cuyo presidente era Ricardo Flores Magón, publicó un manifiesto y programa que contiene el documento pre - revolucionario más importante a favor de un Derecho del Trabajo; en él están delineados claramente algunos de los principios e instituciones de nuestra Declaración de Derechos Sociales. El documento analiza la situación del país y las condiciones de las clases campesina y obrera, y concluye proponiendo reformas trascendentales en los problemas políticos, agrario y de trabajo. En este último aspecto, el Partido liberal recalcó la necesidad de crear las bases generales para una legislación humana del trabajo: mayoría de trabajadores mexicanos en todas las empresas e igualdad de salarios para nacionales y extranjeros; prohibición del trabajo de los menores de catorce años;

jornada máxima de ocho horas; descanso hebdomadario obligatorio; fijación de los salarios mínimos, reglamentación del trabajo a destajo; pago de salario en efectivo; prohibición de las tiendas de raya; anulación de las deudas de los campesinos; reglamentación de la actividad de los medieros, del servicio doméstico y del trabajo a domicilio; indemnización por los accidentes de trabajo; higiene y seguridad en las fábricas y talleres; habitaciones higiénicas para los trabajadores.

En la década última del régimen del general Díaz, un hombre sintió la tragedia de las víctimas de los riesgos del trabajo: el 30 de abril de 1904, a solicitud del gobernador José Vicente Villada la Legislatura del Estado de México dictó una ley, en la que se declaró que en los casos de riesgo de trabajo, debía el patrono prestar la atención médica requerida y pagar el salario de la víctima hasta por tres meses. El gobernador Bernardo Reyes impulsó fuertemente el desarrollo industrial de Nuevo León, y tuvo también la convicción de que era indispensable una ley de accidentes de trabajo: inspirada en la ley francesa de 1898, la de 9 de noviembre de 1906 definió el accidente de trabajo, único de los riesgos considerado como aquel que "ocurre a los empleados y operarios en el desempeño de su trabajo o en ocasión de él", y fijó indemnizaciones que llegaban al importe de dos años de salario para los casos de incapacidad permanente total. (23)

C) UNA NOTA SOBRE LA PRIMERA REVOLUCIÓN SOCIAL DEL SIGLO XX

La inquietud social y política creció a partir de 1900, hasta hacerse incontenible en 1910: según el censo de ese año, que mantuvo su proporción a lo largo de la década, la población rural, con nueve millones setecientas cuarenta y cinco mil personas, frente a tres millones ochocientas sesenta y un mil de la urbana, representaba el setenta y dos por ciento del total de los habitantes de la República. Una población campesina que conducía una servidumbre de miseria, peor tratada que las bestias de carga y de tiro que usaban los amos, y una condición social que únicamente podían mantener por la férrea dictadura de los jefes políticos y por la acción de los rurales-halcones. Por otra parte, la clase media se ahogaba frente a los cuadros de la burocracia, cerrados a toda persona que no pertenecía a las clases privilegiadas. Los hombres despertaron por tercera vez, después de la Guerra de Independencia y la Revolución liberal y se prepararon para la que sería la Primera revolución social del siglo XX.

Otra vez surgió el problema del Plan de Ayala de 1854: la cuestión fundamental para los hombres de aquellos años, la condición imperiosa para cualquier acción posterior, consistía en poner fin a la dictadura gubernamental, que ya no era tanto del general Díaz cuanto de la burguesía territorial y del grupo llamado de los científicos, que se había impuesto al anciano dictador. El 5 de octubre de 1910, Francisco I. Madero expidió el Plan de San Luis, desconociendo el régimen porfirista y convocando al

pueblo al restablecimiento de la Constitución y la introducción del principio de no-reelección: en el punto tercero hizo una referencia expresa al problema agrario, que sería con el tiempo el punto de partida de la transformación de la revolución de política social. Los historiadores discuten si en los Convenios de Ciudad Juárez que pusieron fin al gobierno del general Díaz, se enterraron los principios sociales de la revolución; lo cierto es que los gobiernos de De la Barra y de Madero defraudaron los anhelos y esperanzas de los campesinos y motivaron la rebelión del caudillo sureño Emiliano Zapata, reencarnación del alma y del pensamiento de Morelos, con la nueva bandera de la revolución "Tierra y libertad". En los años de mil novecientos once a trece se sucedieron los gobiernos de Francisco León de la Barra y de Francisco I. Madero y la traición militar de Victoriano Huerta. Una vez más se irguió el pueblo de México en defensa de su ley fundamental, del sistema federal y de la legitimidad de sus gobernantes. El 19 de febrero de 1913, la Legislación del Estado de Coahuila y el gobernador Carranza negaron la legitimidad del usurpador e invitaron a las entidades federativas a luchar por sus derechos. El plan de Guadalupe condensó los propósitos de la lucha por el restablecimiento de la vigencia de la Constitución violada; en él, el ejército del pueblo se llamó constitucionalista, nombre que aplicó después del movimiento revolucionario. De él nacieron: la nueva Constitución de mil novecientos diecisiete, la primera Declaración de Derechos Sociales de la historia y el Derecho Mexicano del Trabajo.

II. LA DECLARACION DE DERECHOS SOCIALES DE 1917

Nació la declaración de Derechos Sociales, fuente del Derecho Agrario y del Derecho del Trabajo, como un grito de rebeldía del hombre que sufría injusticia en el campo, en las minas, en las fábricas y en el taller. Fue el mismo grito de la Guerra de Independencia, el que resonó también en los campos de batalla de la Guerra de Reforma. Brotó de la tragedia y del dolor de un pueblo y fue creación natural genuina y propia del mexicano, del hombre que venía de ofrendar su vida en el combate de la revolución.

Antes de esos años solamente existía el Derecho Civil; para que el Derecho del Trabajo pudiera nacer fue preciso que la Revolución constitucionalista rompiera con el pasado, destruyera el mito de las leyes económicas de liberalismo y derrumbara el imperio absolutista de la empresa. Nuestro Derecho del Trabajo nunca ha sido una parte o un capítulo del Derecho Civil, tampoco fue su continuador o heredero, sino más bien su adversario y en cierta medida su verdugo, ni nació a la manera del Derecho Mercantil, lentamente desprendido del Civil. Nació como un Derecho nuevo, creador de nuevos ideales y de nuevos valores; fue expresión de una nueva idea de la justicia, distinta y frecuentemente opuesta a la que está en la base del derecho Civil. En el Derecho del

Trabajo, la justicia dejó de ser una fórmula fría, aplicada a las relaciones externas entre los hombres, y se convirtió en la manifestación de las necesidades y de los anhelos del hombre que entrega su energía de trabajo al reino de la economía. El Derecho del Trabajo de la Revolución social mexicana quiso ser el mensajero y el heraldo de un mundo nuevo, de un mundo en el cual el trabajador sería elevado a la categoría de persona, no para quedar simplemente registrado con este título en forma legal, sino para vivir como persona en la realidad de la vida social: en el futuro, el Derecho ya no sería tan sólo una forma de convivencia, sino una fuerza activa al servicio de la vida, un instrumento de la comunidad para garantizar a los hombres la satisfacción de las necesidades de orden material y espiritual que impone la dignidad de la persona humana.

El 15 de julio de 1914, el general Huerta abandonó el poder, cediendo el triunfo a la Revolución. Casi inmediatamente después, los jefes de las tropas constitucionalista iniciaron la creación del Derecho del Trabajo: el 8 de agosto se decretó en Aguascalientes la reducción de la jornada de trabajo a nueve horas, se impuso el descanso semanal y se prohibió cualquier reducción en los salarios. El 15 de septiembre se dictó en San Luis Potosí un decreto fijando los salarios mínimos, se redujo a ocho horas la jornada de trabajo y se cancelaron las deudas de los campesinos. Mayor importancia tuvo el movimiento creador del Derecho del Trabajo en los estados de Jalisco y Veracruz: en el primero de ellos Manuel m. Diéguez expidió un decreto sobre jornada de trabajo, descanso semanal y obligatorio y vacaciones; el 7 de octubre, Aguirre Berlanga publicó el decreto que merece el título de primera Ley del Trabajo de la Revolución constitucionalista, substituido y superado por el de 28 de diciembre de 1915: jornada de trabajo de nueve horas, prohibición del trabajo de los menores de nueve años, salarios mínimos en el campo y en la ciudad, protección del salario, reglamentación del trabajo a destajo, aceptación de la teoría del riesgo profesional y creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. El 4 de octubre de 1914 se impuso el descanso semanal en el Estado de Veracruz y el 19 del mismo mes. Cándido Aguilar expidió la Ley del Trabajo del Estado, cuya resonancia fue muy grande en toda la República: jornada máxima de nueve horas, descanso semanal, salario mínimo, teoría del riesgo profesional, escuelas primarias sostenidas por los empresarios, inspección del trabajo, reorganización de la justicia obrera. Un año después se promulgó en aquella Entidad federativa la primera Ley de Asociaciones Profesionales de la República. En el mismo año de 1915, el general Salvador Alvarado se propuso reformar el orden social y económico del Estado de Yucatán, a cuyo efecto expidió las leyes que se conocen con el nombre de Las cinco hermanas: Agraria, de Hacienda, del Catastro, del Municipio Libre y del Trabajo, un intento de socialización de la vida. La Ley del Trabajo reconoció y declaró algunos de los principios básicos que más tarde integrarían el Artículo 123 de la Constitución: el Derecho del Trabajo está destinado a dar satisfacción a los derechos de una clase social; el trabajo no puede ser considerado como una

mercancía; las normas contenidas en la Ley sirven para facilitar la acción de los trabajadores organizados en su lucha con los empresarios; las normas legales contienen únicamente los beneficios mínimos de que deben disfrutar los trabajadores y se desarrollarán y completarán en los contratos colectivos y en los laudos del tribunal de arbitraje. La Ley reglamentó las instituciones colectivas: asociaciones, contratos colectivos y huelgas. Comprende también las bases del Derecho Individual del Trabajo; jornada máxima, descanso semanal, salario mínimo y defensa de las retribuciones. Se encuentran también las normas para el trabajo de las mujeres y de los menores de edad, las reglas sobre higiene y seguridad en las fábricas y las prevenciones sobre riesgos de trabajo. En armonía con sus principios, la Ley creó la Junta de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje, encargados del conocimiento y decisión de todos los conflictos de trabajo, individuales y colectivos, jurídicos y económicos; y facultó a aquellos organismos para imponer autoritariamente, en determinadas condiciones en los casos de conflictos económicos, las normas para la prestación de los servicios, y cuando se tratara de controversias jurídicas la sentencia que les pusiera fin. Conviene todavía mencionar el Proyecto de la ley del contrato de trabajo, elaborado en el mes de abril de 1915 por una comisión que presidió el Secretario de Gobernación Rafael Zubarán Capmany: fue un proyecto bastante completo que reguló los contratos individual y colectivo de trabajo, el segundo de los cuales en concordancia con un proyecto francés de 1906 de Doumergue y Viviani, fue concebido como un contrato normativo. Es también interesante la legislación del Estado de Coahuila de 1916, obra del gobernador Gustavo Espinosa Mireles: un decreto del mes de septiembre creó dentro de los departamentos gubernamentales una sección de trabajo; y en el mes siguiente publicó el mismo gobernador una ley inspirada en el Proyecto Zubarán y en la Ley de Bernardo Reyes sobre accidentes de trabajo; su interés principal radica en las disposiciones que ordenaban que en los contratos de trabajo se consignaran las normas sobre la participación obrera en las utilidades, tal vez la primera norma legislativa sobre este importantísimo tema. (24)

El gobernador Carranza, jefe de la Revolución Constitucionalista, comprendió que el pueblo no se conformaría con una victoria meramente legalista y formal, que regresará a los días del presidente Madero, pues equivaldría a prorrogar indefinidamente la injusticia social. En el discurso de 24 de septiembre de 1913, expresó:

“Espera el pueblo de México que terminada la lucha armada a que convocó el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social. La lucha de clases, opónganse las fuerzas que se opongan, tendrá que estallar y las nuevas ideas sociales se impondrán en nuestras masas. La cuestión no es sólo repartir tierras y las riquezas naturales, ni lograr el sufragio efectivo, ni abrir más escuelas. Es algo más grande y más sagrado: es establecer la justicia, buscar la igualdad y establecer el equilibrio de la economía nacional.”

La fuerza creciente del movimiento social decidió al jefe de la Revolución a anunciar, el 12 de diciembre de 1914, la adopción de las medidas legislativas adecuadas para dar satisfacción al pensamiento nuevo y a las esperanzas del pueblo:

Leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disuelvan los latifundios y restituyan a los pueblos las tierras de que fueron injustamente despojados; legislación para mejorar la condición del trabajador rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias; revisión de los Códigos Civil, Penal y de Comercio.

De esa época proceden la Ley de relaciones familiares, que modernizó la familia estableciendo la igualdad entre el hombre y la mujer e introduciendo el divorcio, y la Ley de 6 de enero de 1915, obra de Luis Cabrera, que sirvió de base a la reforma agraria. Algún tiempo después, 14 de septiembre de 1916, convocó Carranza al pueblo para que eligiera representantes a una asamblea constituyente que determinara el contenido futuro de la Constitución. En la exposición de motivos del decreto se dijo:

“Si bien la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete fijó el procedimiento para su reforma, esa norma no podía ser un obstáculo para que el pueblo, “titular esencial y originario de la soberanía”, según expresa el art. 39 de la Constitución, “ejercitara el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Según las crónicas de la época, el Proyecto de Constitución produjo una profunda decepción en la Asamblea, pues ninguna de las grandes reformas sociales quedó debidamente asegurada: el art. 27 remitía la reforma agraria a la legislación ordinaria y la frac. X del art. 73 se limitaba a autorizar al poder legislativo para regular la materia del trabajo. En el art. quinto, los redactores del proyecto agregaron un párrafo al precepto correlativo de la vieja constitución, limitando a un año la obligatoriedad del contrato de trabajo. En el mes de diciembre de mil novecientos dieciséis; las diputaciones de Veracruz y Yucatán presentaron dos iniciativas de reforma al citado artículo, en las que propusieron algunas normas concretas a favor de los trabajadores. La comisión encargada de dictaminar sobre el Proyecto de artículo quinto incluyó en él el principio de la jornada máxima de ocho horas, prohibió el trabajo nocturno, industrial de las mujeres y de los niños y consignó el descanso hebdomadario.

Catorce oradores se inscribieron en contra del dictamen, habiendo iniciado el debate el que fuera ilustre director y catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM, don Fernando Lizardi. En su discurso sostuvo que las adiciones al artículo quinto estaban fuera de lugar y que debían reservarse para el momento en que se discutiera la facultad concebida al

Congreso de la Unión para legislar en asuntos de trabajo. Pero la mayoría de los diputados temió que se tratara de una maniobra para impedir que la asamblea discutiera las cuestiones sociales. Después de algunas breves intervenciones, abordó la tribuna el diputado obrero por Yucatán, Héctor Victoria. Su discurso tiene el mérito de improvisación y de provenir de un obrero y es la prueba de que la idea del Derecho del Trabajo brotó de la vida mexicana, como un grito de rebeldía de quienes habían sido las víctimas del contrato de arrendamiento de servicios. En un párrafo brillante habló de la necesidad de fijar las bases constitucionales de la legislación futura.

El artículo quinto debe trazar las bases fundamentales sobre las que ha de legislarse en materia de trabajo, entre otras, las siguientes: jornada máxima, salario mínimo, descanso semanal, higienización de talleres, fábricas y minas, convenios industriales, creación de tribunales de Conciliación y Arbitraje, prohibición del trabajo nocturno de las mujeres y niños, accidentes, seguros, indemnizaciones, etc.

En varios párrafos de su discurso relató la difícil condición de los trabajadores y concluyó con las famosas palabras que recuerdan el reproche de Nigromante a los autores del Proyecto de Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete:

Cuando hace días en esta tribuna, un diputado obrero, con un lenguaje burdo tal vez, pero con la sinceridad que se nota en los hombres honrados, dijo que en el Proyecto de Constitución el problema del trabajo no se había tocado más que superficialmente, dijo una gran verdad. Es verdaderamente sensible que al traerse a discusión un proyecto de reformas, que se dice revolucionario, deje pasar por alto las libertades públicas, como han pasado hasta ahora las estrellas sobre las cabezas de los proletarios: ¡allá a lo lejos!

En el discurso de Victoria está la idea fundamental del artículo 123: la constitución debería señalar las bases fundamentales para que las legislaturas locales expidieran las leyes del trabajo. Ese señalamiento era absolutamente indispensable, pues, de otra suerte, los derechos de los trabajadores volverían a pasar como las estrellas sobre las cabezas de los proletarios. Siguiendo los lineamientos marcados por el general Alvarado, Victoria pensaba que el Derecho del Trabajo necesitaba una adecuación constante a las realidades sociales y a las necesidades de los trabajadores: las leyes del trabajo, a su vez deberían ser también generales, a fin de que en las convenciones colectivas y en las resoluciones de los organismos de conciliación y arbitraje se fijaran las condiciones concretas de trabajo para las empresas o ramas industriales.

Heriberto Jara principió el combate de la doctrina tradicional del Derecho Constitucional: para la concepción burguesa, individualista y

liberal, dijo, el contenido de las constituciones debía limitarse al reconocimiento de los derechos individuales del hombre y a las normas relativas a la organización y atribuciones de los poderes públicos:

Los jurisconsultos y tratadistas sostienen que en una constitución no puede consignarse el principio de la jornada máxima de ocho horas. Pero ¿qué es lo que ha producido esa tendencia? Nuestra Constitución, tan libérrima, tan buena, resultó, como la llamaban los señores científicos, un traje de luces para el pueblo.

Foylán C. Manjarrez insinuó la conveniencia de que "se dedicara un capítulo o título de la Constitución a las cuestiones de trabajo". Y en la sesión del día siguiente propuso por escrito que el problema de los derechos de los trabajadores se separara del art. quinto e integrara un título especial. Alfonso Cravioto pronunció uno de los más brillantes y serenos discursos del trascendental debate. De él procede la idea del Derecho Constitucional del Trabajo como los nuevos derechos de la persona obrera, paralelos a los viejos derechos del hombre:

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

El jefe de la Revolución tuvo noticia del debate y comprendió que la decisión de la asamblea ya estaba adoptada. Con la visión que corresponde al estadista, Carranza decidió adelantarse a los oradores diputados y comisionó al licenciado José Natividad para que apoyase la adopción de un título especial sobre el trabajo. En cumplimiento del encargo, Macías, posteriormente rector de la UNAM, pronunció un valioso discurso, en el que expuso los principios que en su opinión deberían constituir las columnas del futuro, Derecho del Trabajo y leyó varias disposiciones de un proyecto de ley que había redactado por encargo del mismo Carranza.

Al concluir el debate, Macías y Pastor Rouaix, Secretario de Fomento en el gabinete constitucionalista, designados aparentemente para integrar la comisión que redactaría el proyecto de nuevo título sobre el trabajo, invitaron al licenciado Lugo y al Diputado De los Ríos para que completaran el pequeño comité. Con base en los proyectos de Macías, la comisión formuló un anteproyecto, sobre el que cambió impresiones con un grupo de diputados y del que salió el proyecto final que se turnó a la Comisión del Congreso encargada de presentarlo a la asamblea. En su

dictamen, la Comisión conservó la mayor parte del texto original, hizo algunos cambios, modificó varias disposiciones, y adicionó otras y propuso algunas fracciones nuevas. Después de una breve discusión, el artículo 123 fue aprobado el 23 de enero de 1917. (25)

III. DE LA DECLARACION DE DERECHOS SOCIALES A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.

La fracción X del art. 73 del Proyecto de constitución autorizaba al Congreso de la Unión para legislar en toda la República en materia del trabajo. Dos consideraciones determinaron a los constituyentes a cambiar de opinión: la convicción de que contrariaba el sistema federal y el convencimiento de que las necesidades de las entidades federativas eran diversas y requerían una reglamentación diferente. Por esas dos razones, en el párrafo introductorio del artículo 123 dijeron:

“El congreso de la Unión y las legislaturas de los estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir alas bases siguientes”:

La legislación de las entidades federativas: los poderes legislativos estatales, con una conciencia clara de su misión, expidieron un conjunto de leyes en el lapso que va de mil novecientos dieciocho a mil novecientos veintiocho. El 14 de enero de 1918, el Estado de Veracruz expidió su Ley del Trabajo, que no solamente es la primera de la República, sino que, salvo disposiciones dispersas de algunas naciones del sur, es también la primera de nuestro continente; se completó la Ley con la del 18 de junio de 1924 y fue un modelo para las leyes de las restantes entidades federativas, más aún, sirvió como un precedente en la elaboración de la Ley Federal del Trabajo de 1931. En un primer párrafo, su Exposición de motivos señaló las finalidades de la legislación:

Urgía remediar las graves injusticias que en épocas pasadas se cometieron y que fueron una de las causas principales de la Revolución. De aquí que siendo el objeto de la ley remediar esas injusticias y a fin de que no puedan repetirse, fue preciso dar a sus disposiciones el único carácter que las pone a cubierto de las contingencias de la política: el de ser justas.

En uno de los renglones posteriores se hizo notar el sentido propio, nacional, para decirlo así de la ley, una característica que coincide con el origen y la evolución de nuestro Derecho del Trabajo, que nació, en los campos y de los hombres de la Revolución, y que no es, ni ha querido ser, una imitación extralógica de normas de otros pueblos, por muy bondadosas que se las considere en ellos:

La Ley del Trabajo de Veracruz produjo grandes beneficios: el reconocimiento pleno de la libertad sindical y del derecho de huelga que ayudó eficazmente al desarrollo del movimiento obrero, que es, desde entonces, uno de los más fuertes y aguerridos de la República. Y las disposiciones sobre el salario y en general, sobre las condiciones de trabajo, aunadas a la política de los primeros gobernadores, contribuyeron a la elevación de las formas de vida de los hombres.

La legislación y los proyectos legislativos para el Distrito y territorio federales:

- A) Un decreto del presidente Carranza de 1917 señaló la forma de integración de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y las medidas que debían adoptar en los casos de paros empresariales; otro decreto de 1919 reglamentó el descanso semanario. En el año de 1925 se expidió la Ley reglamentaria de la libertad de trabajo y en ella se contemplaron algunos problemas de la huelga. Un año después, se publicó el reglamento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Finalmente, en 1927, se dictó un decreto sobre la jornada de trabajo en los establecimientos comerciales. (26)
- B) La legislatura federal de 1918 creía preferible dictar leyes separadas para cada uno de los temas del trabajo. de ahí los dos proyectos sobre accidentes de trabajo, el segundo de los cuales, del diputado Octavio M. Trigo, estuvo precedido de una excelente exposición de la teoría del riesgo profesional.

En el año de 1919, con base en los estudios de Macías, se discutió en la Cámara de diputados un proyecto de ley, en el que se encuentran una reglamentación del derecho obrero a una participación en las utilidades y la regulación de un sistema de cajas de ahorro. En el año de 1925 se formuló un segundo proyecto, de cuyos principios destaca la tesis de que "el trabajo humano no podía ser considerado como una mercancía".

IV EL NACIMIENTO DE LAS JUNTAS FEDERALES DE CONCILIACION Y DE LA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

Las Juntas Federales de Conciliación y la Federal de Conciliación y Arbitraje nacieron le necesidades prácticas, pues numerosos conflictos de trabajo afectaban directamente a la economía nacional y otros no podían ser resueltos por las Juntas de los estados, porque trascendía los límites de su jurisdicción.

Delante de esa situación, la Secretaría de Industria giró la circular de 28 de abril de 1926, en la que previno a los gobernadores de los estados

que los conflictos ferrocarrileros serían resueltos por el Departamento de Trabajo de la Secretaría. El 5 de marzo, giró una nueva circular en la que dijo que el Artículo 27 de la Constitución “declaraba de jurisdicción federal todas las cuestiones relativas a la industria minera”, por cuya razón, los conflictos que surgieran entre los trabajadores y las empresas serían resueltos por la propia Secretaría. Por último, el 18 del mismo marzo giró una tercera circular explicando que en consideración a que los trabajadores y los empresarios de la industria textil habían celebrado un contrato-ley nacional, y con objeto de uniformar su aplicación, todas las cuestiones derivadas de él serían igualmente resueltas por el Departamento de Trabajo de la Secretaría.

La situación creada por esas circulares determinó al Poder Ejecutivo a expedir el 27 de septiembre de 1927 un decreto creador de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y de las Juntas Federales de Conciliación, decretó que se declaró reglamentario de las leyes de ferrocarriles, petróleo y minería, todas las cuales hacían imposible la intervención de las autoridades locales. Seis días después se expidió el reglamento a que debía sujetarse la organización y funcionamiento de las Juntas.

La legitimidad constitucional de estas disposiciones fue largamente combatida, pero el debate quedó clausurado al federalizarse la expedición de la Ley del Trabajo y distribuirse las competencias entre las Juntas federales y las locales.

V. LA FEDERALIZACION DE LA LEGISLACION DEL TRABAJO

La idea del Derecho del Trabajo: defensa de la persona humana que entrega a la sociedad su energía para que se construyan la civilización y la cultura, es una conquista de la historia que tiene una pretensión de eternidad; pero sus formas y medios de realización cambian al mismo ritmo de las transformaciones sociales y económicas. Así ocurrió con el carácter local o federal de la legislación del trabajo.

La Declaración de derechos sociales fortaleció el ejército de los trabajadores para beneficio del trabajo: el despertar obrero reafirmó su conciencia de clases y se extendió por toda la República y creó sindicatos, federaciones y devino una fuerza viva y activa al servicio del trabajo, y se convirtió en una fuente cuyas primicias fueron los conflictos colectivos, las huelgas y los contratos colectivos. Pero no estaban satisfechos los trabajadores y lentamente se fue formando un rumor que resonó en los campos mineros y petroleros y en las fábricas y en los talleres: fue noble y oportuna la solución de la Asamblea de Querétaro, decía el rumor, pero la

República es un enjambre de leyes que dan a los trabajadores tratamientos distintos, situación que implica la negación del principio democrático de la igualdad de derechos y beneficios. Por otra parte, el gobierno federal sostenía, con justificación, que el artículo 27 de la Carta Magna había reivindicado para la Nación el dominio sobre los productos del subsuelo, atribución que exigía que todos los asuntos que pudieran afectarlo se estudiaran y resolvieran por las autoridades nacionales. Finalmente, algunos conflictos colectivos y huelgas se extendían a dos o más entidades federativas, ninguna de las cuales podía intervenir, porque sus decisiones carecían de eficacia fuera de sus fronteras.

En vista de la multiplicación de las dificultades, el poder revisor de la Constitución modificó en el año de 1929 el párrafo introductorio de la Declaración y propuso una solución estrictamente original: la Ley del Trabajo sería unitaria y se expediría por el Congreso Federal, pero su aplicación correspondería a las autoridades federales y a las locales mediante una distribución de competencias incluida en la misma reforma. Así se abrió el camino para la expedición de una Ley Federal del Trabajo aplicable en toda la República.

VI. LA LEY FEDERAL DEL TRABAJADO DE 18 DE AGOSTO DE 1931

La Ley de 1931 fue el resultado de un intenso proceso de elaboración y estuvo precedida de algunos proyectos.

El presidente Calles terminó su período el 31 de noviembre de 1928; al día siguiente, por muerte del presidente electo, fue designado presidente interino el Lic. Emilio Portes Gil. Pero antes de esa fecha el gobierno tenía planeada la reforma de los arts. 73, frac. X y 123 de la Constitución, indispensable para federalizar la expedición de la Ley del Trabajo. dentro de ese propósito, y aun antes de enviar la iniciativa de reforma constitucional, la Secretaría de Gobernación convocó una asamblea obrero-patronal, que se reunió en la ciudad de México el 15 de noviembre de 1928 y le presentó para su estudio un Proyecto de Código Federal del Trabajo. este documento, publicado por la C.T.M. con las observaciones de los empresarios, es el primer antecedente concreto en la elaboración de la Ley de 1931.

El 6 de septiembre de 1929 se publicó la reforma constitucional. Inmediatamente después, el presidente Portes Gil envió al Poder Legislativo un Proyecto de Código Federal del Trabajo, elaborado por los juristas Enrique Delhumeau, Praxedis Balboa y Alfredo Iñárritu, pero encontró una fuerte oposición en las cámaras y en el movimiento obrero, porque establecía el principio de la sindicación única, y porque consignó la

tesis del arbitraje obligatorio de las huelgas al que disfrazó con el título de arbitraje semi-obligatorio, llamado así porque, si bien la Junta debía arbitrar el conflicto, podían los trabajadores negarse a aceptar el laudo, de conformidad con la frac. XXI de la Declaración de derechos sociales.

Dos años después, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, redactó un nuevo Proyecto, en el que tuvo intervención principal el Lic. Eduardo Suárez, y a la que ya no se dio el nombre de Código, sino el de Ley. Fue discutido en consejo de ministros y remitidos al Congreso de la Unión, donde fue ampliamente debatido; y previo un número importante de modificaciones, fue aprobado y promulgado el 18 de agosto de 1931. (27)

VII. LA NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1 DE MAYO DE 1970

El Presidente Adolfo López Mateos había nombrado una comisión en el año de 1960 encargada de preparar un anteproyecto de Ley del Trabajo, dicha comisión quedó integrada con el secretario del Trabajo y de la Previsión Social, Salomón González Blanco, hombre de excepcionales conocimientos en la materia, adquiridos tanto como ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como subsecretario y secretario del ramo y eminente catedrático, con el maestro Mario de la Cueva y con los presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, Federal y Local del Distrito Federal.

Los trabajos de la comisión culminaron en la redacción de un anteproyecto que no fue presentado como tal, pero que sirvió de base a las reformas constitucionales y reglamentarias de 1962.

En 1967, el presidente Díaz Ordaz designó una segunda comisión formada con las mismas personas antes mencionadas y con el maestro Alfonso López Aparicio. Esta comisión se reunió en la casa del maestro De la Cueva y en los primeros días de 1968, el Presidente fue informado de la terminación del anteproyecto. Por decisión de Díaz Ordaz, se remitió el proyecto a los sectores interesados para que expusieran sus puntos de vista. La clase patronal se abstuvo de hacer comentarios. En virtud de ello se considero oportuno que los sectores nombraran comisiones para la discusión del Proyecto con sus autores.

La clase patronal formó una comisión con muy distinguidos especialistas (entre otros, la integraban, Fernando Yllanes Ramos, Manuel Marván, Rafael Lebrija, Manuel Ogarrio, Baltazar Cavazos Flores, Francisco Breña Garduño y eventualmente Salvador Laborde), y otro tanto hizo el sector obrero observando ambos grupos una muy distinta actitud. Los primeros, de crítica feroz al anteproyecto al grado de que pidieron que

sólo se hicieran reformas procesales a la Ley de 1931. Los segundos, de respetuosa sumisión a lo que veían como una orden presidencial, sin embargo de las sugerencias del sector obrero se derivaron algunas modificaciones en materia de libertad sindical, contratación colectiva y ejercicio del derecho de huelga.

Formulando de nuevo el Proyecto con las observaciones de los sectores, se remitió la iniciativa a las Cámaras donde, de nuevo, acudieron las partes interesadas. La clase patronal presentó un estudio que dividía en tres partes: aspectos no objetables, aspectos objetables, subdivididos en conflictos administrativos y económicos, y aspectos inaceptables. De estos últimos la referencia a la interrupción de la jornada durante media hora, la integración del salario, el escalafón ciego, la prima de antigüedad, el concepto de empleado de confianza, las normas sobre agentes de comercio y, en especial, de seguros, trabajo a domicilio, huelgas, participación de utilidades y casa habitación. Además el sector patronal intentó introducir el contrato a prueba y restablecer el aprendizaje.

A las Cámaras acudieron también los miembros de la Comisión redactora del Anteproyecto para un cambio de impresiones.

En realidad por iniciativa de los diputados y senadores, se introdujeron varias modificaciones, pero sin alterar sustancialmente el documento original.

La Nueva Ley, en su elaboración configuró un proceso democrático de estudio y preparación de una Ley Social, un precedente de la mayor trascendencia para el ejercicio futuro de la función legislativa.

La Nueva Ley entró en vigor el 1 de mayo de 1970, en la fecha en que se conmemora a los mártires de Chicago. La Ley anterior tuvo, entonces, una vigencia paralela a la del antiguo sistema político y sindical. Fue buena, si se piensa que nació para una economía subdesarrollada y pudo operar en la etapa de la industrialización. Pero ambas son, básicamente, leyes creadas para una economía capitalista y burguesa. Lo que evidentemente, no podía ser de otra manera.

SENTIDO SOCIAL DE LA REFORMA DE 1980

El procedimiento laboral para el trabajo en general es un Derecho Social de clase, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1980 y vigente a partir del 1 de mayo del mismo año.

El Derecho del Trabajo mexicano es de naturaleza social; su génesis la constituye el artículo 123 constitucional que fue impuesto por y para los trabajadores.

En la Declaración de los derechos sociales establecen los principios fundamentales que deben regir las relaciones laborales; estos principios son de observancia obligatoria y por su cumplimiento debe velar el Estado mexicano con el compromiso de proteger a la clase trabajadora, en razón de su condición cultural, económica y social, de inferioridad ante los patrones.

Esta tesis ha sido aceptada, desde siempre, y cada vez con mayor acento, en el Derecho Individual y en el derecho colectivo del trabajo. En estos dos rubros se puede apreciar que, en las normas contenidas en los distintos ordenamientos laborales, nunca ha dejado de estar presente el carácter social que le imprimió el Constituyente de 1917.

Por lo que hace el Derecho Procesal, la Ley Federal del Trabajo de 1931 y la de 1970 no reflejaron la mística clasista y social que pretendió imprimirle la diputación obrera. Mantuvieron al procedimiento alejado de la antorcha de la justicia social que ilumina las reivindicaciones proletarias de los tiempos nuevos.

El Procedimiento era alumbrado, en cambio, por las opacas y confusas luces de la igualdad formal de las partes en el proceso.

Al amparo de esas leyes, basadas en principios civilistas, se hizo del proceso laboral un torneo de astucia y prestidigitación, en el cual, uno de los contendientes disponía de la fuerza económica, en tanto que el otro se presentaba con sólo la creencia de que algún día habría justicia en la tierra. En este supuesto mentiroso de igualdad formal de los litigantes, la misión de las juntas de Conciliación y Arbitraje era un papel pasivo, un dejar hacer y dejar pasar a los contendientes.

Y por si fuera poco, el procedimiento se hallaba infestado de defensa e incidentes que lo convertían en un mecanismo lento y costoso en perjuicio de los trabajadores. Mientras más se prolongaba el procedimiento resultaba más benéfico para el patrón y más perjudicial para el trabajador, ya que lo prolongado del procedimiento hacía que el trabajador renunciara a continuar el juicio a fin de dedicarse a alguna otra actividad que le permitiera subsistir.

El legislador se dio cuenta de que no era suficiente otorgar a los trabajadores una serie de derechos sustantivos, tanto individuales como colectivos, sino que además era necesario que se estableciera una infraestructura procesal que hiciera verdaderamente factible la defensa en juicio de dichas prerrogativas.

Con la finalidad de subsanar todos esos vicios, se reestructuró el procedimiento laboral, mediante la implementación de una reforma legal cuyo proceso de creación duró tan sólo 17 días.

El resultado objetivo de la reforma de 1980 fue el establecimiento, como premisa fundamental, de la nivelación del poder económico del empresario y la fuerza jurídica de un derecho de clase, mediante la regulación desigual de los desiguales.

A partir de la reforma quedaron integrados en la Ley Federal del Trabajo, como una unidad indisoluble, el Derecho Individual, el Derecho Procesal. Está trilogía encuentra su asiento en la tesis social del artículo 123 constitucional.

Impregnadas de ese espíritu social fueron introducidas las nuevas normas del procedimiento del trabajo, entre las que destacan: los efectos del aviso del despido; la preferencia de la conciliación como medio para la solución de los conflictos; la concentración del procedimiento; la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador; la imposición de la carga de la prueba al patrón; las modificaciones al procedimiento de huelga; y la participación inmediata de las autoridades en beneficio de la verdad y de la justicia.

D) EL DERECHO DEL TRABAJADOR EN EL AMBITO MUNICIPAL

Los Constituyentes de Querétaro tuvieron un espíritu altamente visionario, pero no eran omnisapientes. Los principios sociales que consagraron a favor de la clase trabajadora dejaron de comprender a algunos sectores laborales como el de los trabajadores al servicio del Estado, incluyendo a los que prestan servicios a los gobiernos federal, estatales y municipales.

Prolongado y lleno de dificultades fue el camino que tuvieron que transitar los trabajadores al servicio del Estado para lograr que sus relaciones laborales quedaran protegidas por la Constitución Federal, siendo aún más penoso el caso de los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y de los municipios; fue necesario que transcurrieran 66 años para que diera la voluntad política de garantizar el respeto a sus derechos laborales, mediante su incorporación al texto constitucional.

Su derecho se encontraba en estado latente, potencial; el que anteriormente no existiera disposición expresa en la Constitución, no

significaba de ninguna manera que los trabajadores al servicio de las entidades federativas y municipios no tuvieran derechos o que éstos les pudiesen ser negados. (28)

El Constituyente de 1917 en observancia del régimen federal decidió facultar de manera concurrente al Congreso federal y a las legislaturas de los estados para legislar en materia de trabajo. el proemio de la naciente Declaración de Derechos Sociales dispuso:

“El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo.”

En ejercicio de la facultad anterior, las legislaturas de los estados expidieron, durante el período comprendido entre 1917 y 1929, un gran número de leyes, reglamentos y Códigos de Trabajo, los que sin embargo no constituían verdaderas reglamentaciones del artículo 123, ya que solamente regulaban aspectos específicos del contenido de éste.

La Ley del Trabajo del Estado de Veracruz, expedida el 14 de enero de 1918, pionera en su género en el Continente, excluía de su reglamentación a los trabajadores al servicio del gobierno del estado (artículo 8 fracción I). Similar actitud asumían el Código de Trabajo del Estado de Yucatán, de 16 de diciembre de 1918 y la Ley del Estado de Tabasco de 18 de octubre de 1926.

Paralelamente, algunas entidades federativas como Chihuahua (1922), Chiapas (1927) y Aguascalientes (1928), si reglamentaron las relaciones con sus trabajadores.

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

Considerando que no había razón alguna para conceder derechos distintos a los trabajadores, el presidente Emilio Portes Gil presentó al Senado de la República una iniciativa de reformas; planteaba modificaciones a los artículos 72, fracción X y al párrafo introductorio del 123; en ellas proponía que se federalizara la legislación del trabajo. las modificaciones propuestas fueron aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 6 de septiembre de 1929. La anterior reforma propuso una solución estrictamente original: la Ley del Trabajo, sería unitaria y se expediría por el Congreso Federal, pero su aplicación de

competencias incluida en la misma reforma. Así se abrió el camino para la expedición de una Ley Federal del Trabajo aplicable en toda la República.

La reforma a la fracción X del artículo 73 fue en el sentido de establecer una jurisdicción federal laboral que originalmente comprendió: la industria ferrocarrilera y demás empresas de transportes amparados por concesión federal, minería e hidrocarburos y trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas; se buscaba evitar con ello que los conflictos de estas materias, que comúnmente se extendían a dos o más entidades, no dejaran de solucionarse por no estar determinado qué jurisdicción debía dirimirlos.

El proyecto de Código Federal del Trabajo sometido en 1929 a la consideración del Poder Legislativo por el presidente Portés Gil, pese a que fue rechazado por el movimiento obrero, entre otras razones, por contener la sindicación única y el arbitraje obligatorio en las huelgas, constituyó uno de los primeros intentos por reglamentar las relaciones laborales del Estado con sus trabajadores, ya que en el artículo tercero establecía:

“Estarán sujetos a las disposiciones del presente Código todos los trabajadores y patrones inclusive el Estado (la federación, los estados y los municipios), cuando tengan el carácter de patrón. Se considera que el Estado asume ese carácter cuando tiene a su cargo empresas o servicios que puedan ser desempeñados por particulares.”

Este artículo fue rechazado con el argumento de que si bien era cierto que en muchos aspectos existía identidad entre los servidores públicos y los trabajadores en general, asimilarlos completamente y aplicarles por igual los principios del artículo 123 constitucional podría acarrear, en un momento dado, la paralización de la función pública.

Como consecuencia de la federalización de la legislación del trabajo se expidió la Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931, publicada en el Diario Oficial de 28 de agosto del mismo año.

El artículo dos de la Ley de 1931 determinó “Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan.”

Dicho ordenamiento no estableció el órgano competente para expedir esas leyes y es evidente que en tanto no se expidieran, los servicios públicos se hallarían en una situación de desprotección legal en su trabajo.

En esta etapa tomó fuerza la idea de que las relaciones del Estado con sus trabajadores estaban encuadradas en el ámbito del Derecho

Administrativo. La propia Suprema Corte de Justicia, rechazando la idea del Estado-patrón, estableció criterios en el sentido de que los burócratas no gozaban de las prerrogativas que señalaba el artículo 123 para los trabajadores en general, en virtud de tratarse de funciones con finalidades distintas.

La gran inseguridad que padecían los trabajadores al servicio del Estado, originó que el 9 de abril de 1934 se expidiera un acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil; en dicho acuerdo el Ejecutivo abdicaba a su facultad discrecional de remover a los empleados y en bien de la eficacia de los servicios públicos, un régimen interno con normas para la admisión y nombramiento de los servidores del gobierno, señalando sus derechos, obligaciones y recompensas, y estableciendo la garantía durante la vigencia del acuerdo de que ningún funcionario o empleado podría ser removido sin justa causa debidamente comprobada ante las comisiones del Servicio Civil que el propio acuerdo estableció.

La primera batalla importante la consiguieron los empleados públicos al expedir el presidente Lázaro Cárdenas el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de 5 de diciembre de 1938, el cual tuvo como antecedente inmediato un proyecto de ley del servicio civil elaborado en 1935 por el Partido Nacional Revolucionario.

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

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

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

“El Estado, como toda persona jurídica colectiva, necesita de la participación del individuo o persona física, para que realice en particular sus tareas o cometidos, para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que le corresponden.” (29)

Dado que no existe diferencia esencial entre la naturaleza del servicio que prestan los poderes federales y estatales, incluidos los municipios, podría estimarse, en principios, que las relaciones del trabajo de los burócratas locales se encontraban reglamentadas por el apartado "B" del artículo 123 fue: ... legislar exclusivamente respecto a las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión las autoridades federales, los gobiernos del Distrito y de los territorios federales y los trabajadores y empleados de los mismos.

En el proemio del apartado "B" del artículo 123 constitucional se establece: "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán ...B. Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores ..."

Por su parte, el artículo 1 de la Ley Reglamentaria del Apartado "B" determina:

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... así como de los otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Es evidente que dentro del ámbito de la aplicación personal de la disposición constitucional y de la ley reglamentaria, no se contemplaba a los servidores públicos estatales y municipales.

Partiendo del hecho evidente de que jurídicamente no se podía afirmar que los trabajadores estatales y municipios fueran sujetos del apartado "B" resultaba lógico pensar que por exclusión se hallaban en el apartado "A".

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

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

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

En consecuencia nos resulta claro que la distinción que hace nuestra Constitución en el artículo 123 entre los trabajadores en general y los trabajadores al servicio del Estado, es porque reconoce la existencia de dos formas jurídicas, de dos relaciones laborales diferentes por lo que no es lícito al intérprete de nuestra Ley fundamental pretender que la relación de trabajo entre las autoridades estatales y sus trabajadores que fue identificada por la Constitución como esencialmente 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, por el apartado "A" del artículo 123.

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

Por todo lo anterior era manifiesto que las relaciones laborales de los estados y municipios con sus trabajadores no estaban reguladas en el apartado "A" ni lo estaban en el "B" del artículo 123 constitucional.

No estando incluido este tipo de relaciones a nivel de ley reglamentaria, la incógnita era saber en qué ordenamiento quedaban comprendidas y a qué autoridad correspondía expedirlo.

El Congreso de la Unión está facultado para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123 Constitucional. Respecto al apartado "A" las facultades legislativas son amplias. Por lo que hace al apartado "B", las facultades se limitan a legislar respecto a las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, por lo que en esa situación también es indudable que ha quedado fuera de las facultades y atribuciones del Congreso Federal, la de legislar sobre vínculos de servicio público laboral existentes entre los estados de la federación y los municipios con sus respectivos trabajadores y empleados.

Si el poder legislativo federal no estaba facultado para expedir las leyes relativas al vínculo laboral entre los estados y municipios con sus trabajadores, era indudable que, de acuerdo con el mandato del artículo 124 constitucional, se trataba de una facultad reservada a las legislaturas locales.

Conforme se fueron expidiendo las leyes del servicio civil que fue haciendo muy notoria una gran disparidad en el trato que daba estos ordenamientos a los trabajadores de sus respectivas jurisdicciones territoriales.

LA REFORMA DE 1983

Como parte de un paquete legislativo que reformó y adicionó varios preceptos constitucionales, fue publicado en el Diario Oficial de 3 de febrero por el cual se materializó lo que desde las consultas populares le dio en llamar "la reforma municipal".

La reforma municipal comprendió aspectos tan importantes como la suspensión y la declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos, la redistribución de competencias en materia fiscal, en aras de una mayor autonomía económica de los municipios, etcétera; en esta ocasión interesa sólo uno de ellos, el relativo al régimen laboral de los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y municipios.

El valor que en sí mismo tiene cada uno de los renglones que conformaron la reforma del artículo 115 constitucional, en su conjunto adquiere una dimensión especial, persigue superar las dos grandes omisiones que a pesar suyo, nuestro Constituyente de 1917 dejó respecto al municipio: la autonomía económica y las relaciones de las autoridades del Estado con las del municipio; tiende también a resolver una serie de problemas originados en las últimas décadas y que el Constituyente de Querétaro no podía prever, está imbuida del espíritu del Constituyente.

Producto de la reforma, la fracción IX del artículo 115 constitucional (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), 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 refiere."

Si analizamos la fracción anteriormente descrita, encontramos que la reforma constitucional sólo determinó que las leyes locales 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 derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, 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 controversias.”

Lo anterior nos revela que desde que se gestó el proyecto de reforma se tuvo en mente siempre la normatividad que establece el apartado “B”. Sin embargo, en la forma amplia como quedó redactada la citada fracción IX del artículo 115, se podría pensar que se intentaba dejar que las legislaturas locales optaran por el régimen laboral que quisieran seguir o bien que la intención en que indistintamente pudieran incluir en sus leyes laborar derechos de los dos apartados.

A mi juicio, en razón de los sujetos y de los contenidos de las relaciones de trabajo de que se trata, estados y municipios y sus trabajadores, las reglas aplicables serían las consagradas en el apartado “B” y sus disposiciones reglamentarias, y los comunes en el apartado “A”.

Aún tras la reforma de 17 de marzo de 1987 en donde se ubica en los artículos 115 y 116 la reforma mencionada de la fracción IX del artículo 115 constitucional, no se aclara si lo mínimos legales que servirán de referencia serán los del apartado “A” o los del apartado “B”. De acuerdo a la ortodoxia jurídica debió definirse expresamente, dentro del cuerpo de la reforma, que el régimen jurídico laboral al cual deberían ceñirse las legislaturas locales, sería el apartado “B”.

Con la adición de la fracción IX del artículo 115 constitucional (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), 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 estados y municipios con sus trabajadores.

Al efecto, el artículo segundo transitorio del decreto de reforma 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 decretó,

procederán a reformar y adicionar las leyes federales, así como las constituciones y leyes locales respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo...”

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

En un estudio realizado acudiendo a las mejores bibliotecas de la especialidad, encontré que de las entidades federativas que integran al país, únicamente 23 estados reformaron sus constituciones estatales para adecuarlas al sentido de la fracción IX del artículo 115 constitucional.

De las 23 constituciones locales reformadas con este motivo, siete ordenaron la expedición de una ley del servicio civil, sin especificar el marco jurídico a que debería sujetarse su articulado; dos constituciones más indicaron que las leyes reglamentarias que se expidieran se apegarían a las bases de trabajo similares a las del apartado “B”, que producto de la misma reforma se incluyeron en dichas constituciones; ocho constituciones impusieron idéntica obligación, pero señalando como referencia genérica los principios contenidos en el artículo 123; finalmente seis constituciones dispusieron que la expedición de las leyes del servicio civil sería conforme a los mínimos señalados en el apartado “B” del artículo 123 constitucional.

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

<i>ESTADO</i>	<i>FECHA DE PUBLICACION</i>	<i>REGIMEN JURIDICO QUE ADOPTAN</i>
Aguascalientes	P.O 29 ene 1984	
Chihuahua	-----	Unicamente disponen expedir Leyes del servicio civil, Sin establecer ningún marco de referencia.
Jalisco	P.O 7 jul. 1983	
Puebla	P.O 2 feb. 1984	
San Luis Potosí	P.O. ene 1984	
Sonora	P.O ene 1984	
Veracruz	P.O. 16 feb. 1984	
Morelos	P.O. 29 dic. 1983	
Nuevo León	P.O. 28 dic. 1983	
Durango	P.O. 12 ago. 1984	
Guerrero	P.O. 31 ene 1984	
México	P.O. 28 feb. 1984	Sólo hacen referencia genérica
Quintana Roo	P.O. 21 nov. 1983	al artículo 123
Sinaloa	P.O. ene de 1984	constitucional
Tabasco	P.O. 13 jul. 1983	
Tamaulipas	-----	
Tlaxcala	P.O. feb. de 1984	
Baja California	P.O. 31 ene 1984	
Chiapas	P.O. 1º. Feb. 1984	Disponen expedir leyes del servicio civil con base en el apartado "B" del artículo 123 constitucional
Coahuila	P.O. 27 ene 1984	
Colima	P.O. 24 dic. 1983	
Nayarit	P.O. 28 dic. 1984	
Zacatecas	P.O. 4 feb. 1984	

En relación con la adecuación de las leyes del servicio civil a lo ordenado por la norma constitucional, es notoria una gran apatía, pues a más de diez años de que la totalidad de las legislaturas locales debieron haberlas expedido o reformado, sólo en unos cuantos estados se ha cumplido el pacto federal, en ese renglón.

F) EL DERECHO LABORAL-MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO

TERRITORIO DEL ESTADO DE MEXICO: EVOLUCION HISTORICA Y POLITICA.

Muchos historiadores se han ocupado de estudiar el carácter que tuvo el concepto de "tenencia de la tierra", pero pocos han señalado el menosprecio que manifestaron los conquistadores y primeros pobladores para dedicarse al cultivo de las tierras de los valle altos de México.

Sin que sea necesario insistir sobre la "sed de oro" tan característica de los conquistadores españoles ni sobre el afán de disponer de vasallos a los que oprimir, aunque se oculta tal pretensión bajo el engaño de recibir los encomendados, conviene recordar que la porción del Estado de México menos montañosa y desde luego más atractiva que los valles de Otumba y Teotihuacán es el antiguo Valle de Matlatzinco, que entró en la historia nacional en 1493, cuando Axayacatl sometió a sus antiguos habitantes, no atrajo el interés de los conquistadores de inmediato, como aconteció con otras provincias lejanas de las que se suponía obtenía Moctezuma el oro, en pos del cual venían los conquistadores.

El bullicio que hubo en los primeros años, después de 1521, lo hacían los indios otomíes mazahuas, y matlatzancas, principalmente, que habiéndose entregado a los españoles, casi sin resistencia y conservándose mejor que otros núcleos aguerridos pagaron su sometimiento cruelmente, sobre ellos recayó la obligación de llevar la madera, las canteras y hasta los bastimentos que se necesitaban para levantar la nueva capital, ahora del Virreinato de Nueva España.

El padre Motolinia da fe del bullicio que producían los indios que bajaban de las montañas que por el sur cierran el Valle de México que sólo pudieron ocuparse de construir por voluntad o presión sus iglesias y conventos después de 1540. No era fácil que en los valles altos de México y Toluca se impidían cultivos nuevos aunque Hernán Cortés la haya intentado. El clima frío y la falta de riego impedían cultivos que en cambio se desarrollaron fácilmente al sur de la Ciudad de México en la región caliente junto a Cuauahuac, de la que se apoderó Hernán Cortés, mientras dejaba las tierras del Valle de Toluca para personas de menor categoría, pobladores llegados tardíamente o conquistadores como Juan Pérez de Herrera, menos influyentes.

Al licenciado Juan Altamirano, primo de Hernán Cortés, le cupo el pomposo título de Conde del Valle de Santiago de Calimaya y dentro de su

feudo se inició la cría de ganado bovino que medró fácil y prontamente sin que fuera necesario adoptar ningún método, ni el más primitivo de cría, los toros traídos según se dice de Jarama, crecieron como los búfalos, en las extensas dehesas sólo interrumpidas de trecho en trecho por los minúsculos poblados indígenas que fueron obligados a construir cercas de piedra para que el ganado bravo no dañara sus minúsculas sementeras.

Toros, yeguas y cerdos fueron los animales que modificaron el paisaje habitual del Valle de Toluca que varias veces después de la Conquista vio reducida su población al mínimo. Así mientras en las regiones en que se descubrían minas de oro y plata, se producían cambios de toda índole, el Valle de Toluca se estancó de tal manera que su principal ciudad Toluca, fue hasta antes de que se convirtiera en la flamante capital del Estado de México, un poblado sin relieve y casi marginado en la historia colonial. (30)

Las cosas comenzaron a cambiar después de la Independencia, la antigua Intendencia de México se transformó en una parte de la Federación Mexicana como consecuencia del Plan de Casa Mata. La nueva identidad política se erigió formalmente el 2 de marzo de 1823, pasó a formar parte de la Federación llamada Estados Unidos Mexicanos, por la Constitución de 1824.

La jurisdicción original de esta Entidad, de la que fue nombrado primer Gobernador el General Melchor Muzquiz, estuvo integrada por el territorio que actualmente comprenden los Estados de Hidalgo, Morelos, Guerrero y el Distrito Federal, aunque desde el principio se planteó la conveniencia de que la Capital de la República tuviera jurisdicción propia y separada del Estado. Una pequeña porción del Estado de Tlaxcala que forma actualmente el distrito de Calpilpan, correspondió originalmente al Estado de México, el territorio de Querétaro que había pertenecido a la Independencia de México se separó desde el principio para formar otra entidad política.

Durante el período colonial la Intendencia de México, estuvo dividida en alcaldías Mayores y en Corregimientos, debiendo recordarse que los alcaldes mayores designados por el Rey tenían el carácter de autoridades absolutas con facultades de juzgar, legislar e imponer penas en su jurisdicción. Toluca fue Corregimiento.

Las Alcaldías Mayores, que originalmente quedaron dentro del territorio del Estado de México, al menos dentro de la extensión que actualmente tiene, 21,114 kilómetros cuadrados, fueron las siguientes:

Alcaldía mayor de Otumba y Teotihuacán
Alcaldía mayor de Zacualpan y Sultepec.
Alcaldía mayor de Metepec e Ixtlahuaca

Alcaldía mayor de Chalco
Alcaldía mayor de Temascaltepec y Tuzantla
Alcaldía mayor de Malinalco y Tenancingo.

Por lo que se refiere a Texcoco fue durante el período colonial una ciudad muy importante cuya autoridad residía también en un Corregidos nombrado por el propio Rey.

La jurisdicción de Tlalnepantla y Cuautitlán correspondió a la Alcaldía Mayor de Tacuba: pero en diferentes períodos recibió el nombre de Alcaldía mayor de Tlalnepantla y Cuautitlán. La actual población de Ecatepec que ha crecido en importancia, fue por muchos años un municipio muy pobre, durante el período colonial fue Alcaldía Mayor abarcando al actual territorio del Distrito de Zumpango de la Laguna.

Una parte del territorio político de los actuales Distritos del Estado de México, tienen su origen en la vieja división colonial, necesidades de índole económica exigieron la creación no sólo de nuevos municipios sino también de nuevos distritos como el que fue creado en el siglo pasado bajo el nombre de Distrito de el Oro de Hidalgo.

Al proclamarse la existencia legal del Estado de México, como consecuencia de la aprobación del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, el 4 de octubre de 1824, la nación mexicana debía componerse de las provincias comprendidas en el territorio del Virreinato llamado antes de Nueva España.

El artículo 7° del Acta Constitutiva, creó como ya se ha dicho los Estados de la Federación, incluyendo el de México, a los que facultó para establecer contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la República y mediante el artículo 20 los autorizó para que pudieran dividirse cada uno en el ejercicio de poder en tres: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. (31)

En uso de la soberanía que la Constitución de 1824, concedió a los Estados de la Nueva Federación, los diputados constituyentes del Estado de México, aprobaron dividirlo en Distritos rentísticos y judiciales que a su vez tendrían bajo su jurisdicción a los Ayuntamientos que se crearon por la nueva Constitución Local, partiendo de realidades históricas que entre otros aspectos indican la supervivencia de las visiones tribales de los núcleos indígenas que en su mayoría poblaban el Estado de México.

La existencia de los ayuntamientos fue en el Estado de México, el aspecto más importante introducido por su primera Constitución, puesto que la Ley Orgánica Provisional expedida en la Ciudad de México, el 6 de agosto de 1824, se refirió solamente a la división de la Entidad en ocho

distritos que ya le pertenecen y que incluían territorios como Acapulco, Cuernavaca, Huejutla, Tula, Tenancingo y Taxco.

El primer Ayuntamiento que se erigió en lo que actualmente constituye el territorio del Estado de México, fue el de Toluca, creado al impulso de la Constitución de Cádiz de 1812, pues aunque tuvo vida precaria en los primeros años, no cabe duda que representó la introducción de nuevas estructuras en América Latina y en México, puesto que era el inicio de la democracia por la cual luchaban ya, en el campo de batalla los "insurgentes".

En diferentes ocasiones el Estado de México ha sufrido mutilaciones en su territorio. La primera le arrebató la Ciudad de México para crear el Distrito Federal. Por decreto del 4 de enero de 1827, los poderes del Estado de México que tuvieron residencia en una casa de la cuarta calle de Correo Mayor que antes se llamó del Indio Triste, se trasladaron a Texcoco, reuniéndose el Congreso Local para escuchar el informe del General Melchor Múzquiz en el antiguo convento de San Juan de Dios, que habían abandonado los frailes llamados "juaninos" igual que lo había hecho en Toluca, varios años antes de la Independencia.

Quejas e incomodidades evidentes para el ejercicio del poder en una jurisdicción tan amplia, que casi llegaba desde el Mar Pacífico por el Sur, hasta el Golfo de México por el Norte, exigieron muy pronto el traslado de los poderes a un lugar que presentara menos incomodidades. Esta fue la razón por la que los poderes del Estado de México se trasladaron en el año de 1827 a San Agustín de las Cuevas, que volvió a recibir el nombre de Tlalpan, por decreto de la Legislatura Local.

La cercanía de Tlalpan y la fácil comunicación con la Ciudad de México facilitaba la actividad política de Zavala a favor del General Vicente Guerrero; pero no la atención de los problemas de la entidad nueva que seguían sin solución por lo difícil de las comunicaciones, por las miles de dificultades heredadas de la época colonial y también por la anarquía en la que mantuvieron al Estado de México los múltiples caciques, que con el nombre de jefes militares, surgieron en los primeros años de la Independencia. Así todo el Estado de México tenía problemas, la porción social que se asentaba en el territorio que después fue el Estado de Guerrero, en la práctica no obedecía ni tenía respeto por los poderes radicados en Tlalpan. Por lo que se refiere a los Distritos que actualmente pertenecen al Estado de Hidalgo, como Huejutla y Tulancingo tampoco obedecían ni tenían que ver nada o casi nada con los poderes que desde Tlalpan pretendían gobernar.

En la práctica el territorio del Estado de México fue consolidándose muy lentamente. Los lugares que tenían comunicaciones más fáciles, comercio más frecuente y vínculos más directos con la Capital

del Estado de México, fueron aglutinándose mientras que los lugares más remotos acentuaban su separación y su alejamiento de la Capital del Estado.

La primera vez que se puso en evidencia la anarquía de una entidad que por su extensión era difícil de gobernar, fue cuando los centralistas derribaron a Guerrero para poner en su lugar a Anastasio Bustamante: la mayor parte de los jefes militares surgidos durante la Guerra de Independencia se habían convertido en pequeños caudillos en los diferentes distritos del Estado de México. Fusilando en Cuilapán el General Vicente Guerrero, los distintos Distritos de Acapulco y Chilpancingo en la práctica quedaron bajo el mando absoluto de los hermanos Bravo y Don Juan Alvarez: estos caudillos muy ameritados de la Independencia no simpatizaban con el Gobernador Zavala al que no soportaban, pero tampoco eran partidarios de los centralistas. En la región de Zacatula y de Balsas el antiguo insurgente Isidro Montes de Oca, con el pretexto de defender la Federación se había erigido en amo absoluto. (32)

Los centralistas agrupados en torno de Anastasio Bustamante, se hacían llamar "hombres de bien" y consideraban a los pequeños caudillos que levantaban la Bandera del federalismo, como defensores de sus cacicazgos puramente.

El sistema centralista, apoyado por las fuerzas clericales, tenía como propósito abatir la anarquía, pero en realidad dio origen al nacimiento del llamado Santanismo que hizo de un hombre tan torpe y fatuo como Antonio López de Santa Anna el personaje más visible de la Historia de México en los días en que era más necesaria la cohesión, ya que los norteamericanos habían iniciado sus maniobras para quedarse con el territorio donde actualmente es Texas, culminando con la guerra injusta de 1847 y como resultado indirecto de ella, el Estado de México sufrió la primera y más grande desmembración pues Don Juan Alvarez, igual que Nicolás Bravo, disgustados y resentidos con el Gobernador Francisco Modesto de Olaguibel, separaron del Estado de México, los distritos de la Tierra Caliente que colindan con el Pacífico, logrando en 1848 la erección del Estado de Guerrero, revelando de esta manera las rencillas que tenían los mexicanos en los momentos en que se requería de la mayor unidad para enfrentar al invasor.

Los desmembramientos posteriores del Estado de México fueron también el producto de conflictos y de divisiones internas frente al enemigo extranjero.

Benito Juárez creó tres distritos militares a fin de facilitar la defensa de la patria en el centro del País contra los franceses: Dos de esos distritos militares formaron consumada la Reforma, los Estados de Hidalgo y de Morelos: perdido el Distrito de Calpulalpan que se anexó a Tlaxcala;

creados los dos nuevos Estados, el de Hidalgo y el de Morelos, el Estado de México quedó reducido a la extensión actual.

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ESTADO DE MEXICO SOBRE EL MUNICIPIO Y LEGISLACION ORDINARIA MUNICIPAL. PRIMEROS AÑOS DE LA VIDA INDEPENDIENTE

Antecedentes. Las reformas borbónicas en el aspecto político reestructuraron la distribución geográfica y el funcionamiento de las autoridades administrativas. Don José de Gálvez fue quien cumplió con los objetivos reformistas de Carlos III y entre los cambios notables se encuentra la abolición de los tenientes letrados y de los alcaldes mayores, funcionarios regionales causantes de diversos conflictos que iban desde el escándalo hasta la más grave corrupción: las nuevas figuras políticas que los van a substituir son los subdelegados, con mayores controles de responsabilidad y sujetos a los intendentes, en la práctica no fue fácil llevar adelante las reformas, con medidas jurídicas como la Real Ordenanza de Intendencia de 1786 se pretendió cumplir.

Factores de índole económica que originaron crisis y las epidemias que acontecieron entre 1786-1804 en donde participaron sacerdotes del bajo clero para ayudar a bien morir a la gente del campo y pobres de la ciudad, no permitieron el cabal cumplimiento de las reformas pretendidas y los intereses económicos de comerciantes y hacendados motivaron y pidieron que se volviera al sistema político anterior aboliéndose el sistema de intendencias. El Rey no dio marcha atrás y endureció las medidas para evitar la caída del tributo indígena y elevar el ingreso de las 143 alcaldías mayores, existentes para pagarles los salarios a los subdelegados y evitar el repartimiento, para ello se promulgó en 1803 la Nueva Ordenanza de Intendentes.

Las reformas borbónicas crearon desconcierto y fue muy molesto el cambio estructural y funcional para los grupos tradicionales que habían tenido el poder: se conformó un nuevo sistema de autoridades inferiores y superiores; metropolitanas y provinciales, no se definieron perfectamente las facultades de los municipios; el ayuntamiento en donde los criollos aprendieron a hacer política fue elemento muy importante de liderazgo social, ante sus representantes acudían los vecinos para que se les escuchara en su problemática, por ello son muy importantes esos cuerpos edilicios en la formación de la conciencia independista.

Si se observa el mapa de la Nueva España de acuerdo con la conformación de las reformas borbónicas hacia 1787, se aprecia que la Intendencia de México, en el centro de aquella división territorial, es una de las más extensas, hasta costas marítimas tenía, que eran las de Acapulco

de mucha fama mercantil con vinculación en Oriente en alguna etapa colonial, mediante la Nao de China.

Nacimiento Jurídico del Estado de México. La situación difícil consistente en la desorganización de los ayuntamientos no se resolvió con el sistema de intendencias y se agravó con la crisis económica, política y social resultante de la insurgencia y su desaliento, el gobierno realista se preocupó por endurecer las relaciones con los gobernadores y fortalecer a la fuerza militar.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, creó jurídicamente como parte integrante de la Federación al Estado de México, quedando establecido en su artículo 5 y en el artículo 161 se precisó "Cada uno de los Estados tiene la obligación: I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva". Con la correcta interpretación del texto constitucional obtenemos que conjuntamente con el nacimiento del Estado de México, se convalida la existencia del municipio que sería establecido como parte de la organización y administración interiores de los Estados.

Es el 2 de marzo de 1824, cuando sucede la Erección del Estado de México, cuando se instaló legítimamente el Congreso Constituyente que tuvo a bien elaborar en ese año la Ley Orgánica Provisional para el gobierno interior, que fue jurada y publicada el 16 de agosto de 1824. El primer Gobernador del Estado de México, nombrado por la Legislatura fue el General Melchor Múzquiz, a quien le correspondió el mérito de promulgar la primera Constitución el 14 de febrero de 1827 y una vez reunidos los poderes en Texcoco que en aquellos momentos era la Capital del Estado de México, juraron la Constitución en la ceremonia del 26 de febrero de 1827.

Formalización del Municipio en el Estado de México, fundamentación constitucional local. Era necesaria la instrumentación de los principios del municipio para superar la situación difícil que imperaba como una herencia colonial, que era descrita en las condiciones siguientes:

"El gobierno municipal que debía ocuparse en el fomento de la prosperidad interior, poniéndose de acuerdo con las autoridades políticas secundando sus providencias, y procurando la unión íntima de los habitantes de cada lugar, tenía abandonados estos sagrados deberes, y se hallaba tan lejos de ocuparse de ellos, que las disensiones entre los vecinos, las ruidosas competencias con las demás autoridades y la insubordinación al gobierno, traían su origen de los cuerpos municipales, y se reconocían por principio de su absoluta independencia y viciosa organización..." (33)

Las primeras disposiciones para la reorganización del municipio en el Estado de México, que se dan en la Época Independiente, se encuentran formalizadas en el Decreto de 9 de febrero de 1825, que da el Congreso Constituyente, el motivo fundamental de su expedición fue "poner término a los males que causa la desorganización de los cuerpos municipales".

En el Capítulo I del aludido Decreto, se maneja como factor poblacional el número de cuatro mil habitantes para que pueda haber ayuntamiento, pudiendo unirse los pueblos que no tuvieran la población requerida para integrar su organización municipal, ningún pueblo quedaría fuera de esta consideración, los pueblos que no estuvieran en el supuesto del Decreto o no fuera factible la unión para formar ayuntamiento, se agregarían al ayuntamiento cercano.

La fijación de condiciones de la vida política quedaba a criterio de los prefectos quienes establecían los ayuntamientos, documentándolos debidamente, cuidando tener el control cuantitativo de la población mediante los padrones eclesiásticos en donde se registraba con mayor eficacia el movimiento natural de la población; se da aquí una reminiscencia de las facultades que dio la Constitución de Cádiz a los prefectos, durante su vigencia efímera en México.

En el Capítulo II se fija la composición de los ayuntamientos con alcaldes, síndico y regidores fijándose sus calidades y requisitos, entre los que destacan el saber leer y escribir; los regidores por lo menos deberían saber leer. Existen impedimentos para formar parte del ayuntamiento que nos llevan a expresar que los cuerpos edilicios deberían integrarse con ciudadanos de vida y ocupación civil dentro de la comunidad, de posición económica solvente, de buen trato político y de reconocimiento moral, con verdadero conocimiento de los problemas y las posibilidades del desarrollo municipal, no debiendo estar impedido o afectado por ningún interés que desviara las directrices municipales.

Capítulo III, fija la composición del ayuntamiento en la forma siguiente:

- a) Menos de cinco mil almas, el ayuntamiento se integraría de un alcalde, un síndico, cinco regidores
- b) Más de cinco mil almas, pero menos de diez mil: dos alcaldes, un síndico y ocho regidores.
- c) En la Capital del Estado: siete alcaldes, dos síndicos y seis regidores.

Capítulo IV. Aquí se fija el procedimiento de elección para los integrantes del ayuntamiento, que se elegirán en junta o juntas según el

caso numérico de la población; los electores nombrarían el primer domingo de diciembre, la elección sería llevada por el Alcalde, con la vigilancia del prefecto y la participación activa del subprefecto quien en trato directo de las municipalidades daría el visto bueno para el número de electores y escrutadores.

Capítulo V. La elección sería presidida por el alcalde de la municipalidad y las votaciones se efectuarían para los integrantes del nuevo Cabildo; la elección se efectuaría el tercer domingo del mes de diciembre; el nuevo ayuntamiento tomaría posesión el primero de enero; quedaba el recurso de anulación que se promovería ante el prefecto, y debería hacerse dentro de ocho días de publicada la elección, los recursos de nulidad y de queja no suspenderían el funcionamiento de las actividades administrativas del ayuntamiento.

Capítulo VI. Fija las facultades que tienen los alcaldes, se pueden encuadrar en los siguientes conceptos:

1. Conciliatorias.
2. De jurisdicción civil, en asuntos hasta de cien pesos, en cuestiones penales decidían de asuntos menores, pudiendo imponer penas de represión o corrección ligera, pudiendo derivarlas de un juicio verbal.
3. Podía practicar medidas precautorias para evitar que un deudor sustrajera los efectos que garantizaran una deuda, tomar medidas en interdictos de obra nueva o de otras "cosas de igual urgencia", lo que se debería de hacer a petición de parte interesada, procediendo de inmediato al juicio conciliatorio.
4. Todavía con reminiscencias coloniales, los alcaldes de estos primeros años de vida independiente, intervenían en asuntos civiles para preservar situaciones de derecho que si eran contenciosas deberían ser enviadas las actuaciones al juez de partido.
5. En asuntos penales, practicaban las averiguaciones previas aseguraban a los delincuentes, debiendo remitir inmediatamente las actuaciones y detenidos, si lo hubiere al juez del partido correspondiente, para la instrucción del proceso.
6. La imposición de las multas por violación de los bandos de policía y buen gobierno, en dinero sería hasta cien pesos, si excedía de esa cantidad, se presentaba un recurso de reclamación que procedería si la cantidad quedaba debidamente

asegurada, en vía de corrección se podía imponer trabajos forzados que serían hasta quince días de obras públicas, privación de la libertad hasta de un mes que se cumpliría en prisión municipal y habla de una arresto en hospital, esto de acuerdo con las condiciones de salud del reo.

7. Los alcaldes como medios políticos entre la comunidad y los gobiernos estatal y federal, tenían la responsabilidad de dar publicidad en su municipio, de leyes, bandos y órdenes que enviara la superioridad a quien se le informaría del cumplimiento que se diere.
8. Los alcaldes deberían procurar seguridad y paz dentro de sus municipios y serían el único conducto entre el ayuntamiento y las autoridades superiores, el término de superioridad da una idea de la dependencia municipal del Estado y de la Federación, el manejo del concepto de la autonomía municipal todavía estaba muy lejano.

El Capítulo VII, fija las facultades de los ayuntamientos, considerando las siguientes:

- a) Cuidar de la limpieza de los lugares públicos.
- b) Revisión de bebidas y alimentos que expidieran en la municipalidad.
- c) Ubicación de cementerios.
- d) Medidas de salubridad.
- e) Llevar nota de nacimientos, defunciones, matrimonios y enfermedades que acontecieran en la municipalidad fijando las medidas y recursos para combatirlas, dando cuenta al sub-prefecto y en casos graves al prefecto para procurar el suministro de auxilios.
- f) Integrar la comisión de sanidad municipal de la que formaría parte el párroco del lugar y el médico que asistieran a la municipalidad.
- g) Procuración y conservación de bienes y obras públicas de utilidad, servicio y ornato.

- h) Procurar por que los niños de la municipalidad asistían puntualmente a las escuelas de primeras letras, las que fomentarian de acuerdo a las posibilidades económicas.
- i) Seguridad y orden en el municipio.
- j) Informe anual al prefecto del gasto y distribución de los fondos municipales.
- k) Remisión de las recaudaciones a la tesorería respectiva.
- l) Como una aplicación del liberalismo económico el ayuntamiento tendría a su cargo remover todos los obstáculos y trabas que se opusieran al progreso de la industria, agricultura y comercio.
- m) En momentos de movilidad de tropa, el ayuntamiento procuraría la distribución de cooperaciones entre los vecinos en igualdad de condiciones para aportar bagajes, alojamientos y suministros para la tropa.
- n) El ayuntamiento tenía el deber de informar al prefecto del distrito correspondiente, las condiciones en que se encontraban los objetos que habían sido puestos a su cuidado.

El Capítulo VIII. Fija las facultades del ayuntamiento de nombrar y remover libremente a sus empleados, siendo los más importantes el Secretario y el Depositario.

El Capítulo IX tiene previstos los fondos municipales que eran:

I. Propios, entre los que se enuncian:

Bienes raíces de posesión pacífica
Bienes comunes.

II. Arbitrios que son los ingresos municipales por:

Inspección de pesas y medidas
Mercados y puestos de venta al público
Permisos y licencias por diversiones públicas
Juegos públicos permitidos
Multas por infracciones a bandos y reglamentos municipales
Cobros que fije el congreso del Estado.

Este decreto del Congreso Constituyente prevé la formación de ordenanzas y reglamentos que deberán formar los ayuntamientos, las que no quedarían al arbitrio propio deberían sujetarse a las instrucciones que diere el gobierno del Estado. (34)

FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO

A los tres años de ejercicio del Congreso Constituyente, fue elaborada la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, con una exposición de motivos que es una verdadera cátedra de Derecho Constitucional y fundamenta magistralmente la necesidad de la organización de la vida municipal, cuyos objetivos hemos ya citado con anterioridad. Al elevar a rango constitucional local al Municipio, se incluyeron las disposiciones siguientes:

Es el Estado quien ordena a su gobierno interior.

El Congreso dictará las leyes para la administración y gobierno interior del Estado, significando con ello que dictaría leyes para regir y ordenar la vida municipal estimando la relativa autonomía que le permitiera al Municipio.

De acuerdo con el artículo 72, para las elecciones de diputados habría juntas municipales: los presidentes municipales serían los responsables de la elección, organizando a las juntas de cabecera municipal y cuidando de la votación.

El artículo 153 facultaba a los prefectos para "Hacer que los ayuntamientos de su distrito llenen las obligaciones que les imponen las leyes", la vinculación entre el ayuntamiento y el prefecto la efectuaba el sub-prefecto.

En el Capítulo IV de la Constitución en análisis se incluyeron elevándose a rango constitucional en los artículos del 159 al 170, los elementos esenciales de la Ley de 9 de febrero de 1825, que ya se ha analizado en páginas anteriores, destacando la cantidad de habitantes para formar ayuntamientos que sería de cuatro mil o la manera de integrar a los pueblos que no lo reunieran. De la composición de ayuntamientos por alcalde o alcaldes, síndico o síndicos y regidores; los requisitos para serlo y los impedimentos para llegar a ser funcionario municipal. Sus términos de renovación. Las facultades del ayuntamiento y de los alcaldes.

La Constitución tiene como fecha de haberse elaborado por el Congreso Constituyente del Estado de México el 14 de febrero de 1827,

firmaron los constituyentes que presidió el Dr. José María L. Mora, y siendo gobernador Melchor Múzquiz, dada en la Capital del Estado de México que en ese momento era Texcoco.

LEY DE ELECCIONES PARA DIPUTADOS AL CONGRESO GENERAL Y AL CONSTITUCIONAL DEL ESTADO.

Esta Ley es importante para el estudio del Municipio en el Estado de México, en virtud de la importancia que atribuye a las municipalidades en las elecciones de los representantes populares; fue elaborada el 14 de febrero de 1817 por el Congreso Constituyente.

Los prefectos y presidentes municipales llevarían el proceso electoral, teniendo relevancia las actividades municipales por ser en donde se llevarían los padrones de las municipalidades de los distritos y el acreditamiento de ciudadanía por medio de una certificación que firmarían el alcalde y el síndico.

La constitución de las Juntas municipales era previo a la renovación de los congresos general y del Estado de México y se reunirían el primer domingo de agosto del año anterior al de la elección para diputados y cuando se verificara ésta la Junta funcionaría en las municipalidades y cabeceras de Distrito de acuerdo con las disposiciones de la Ley Electoral.

La inestabilidad política y la procuración del control de la gran extensión del territorio del Estado de México fueron los factores para que en el mismo año de la Promulgación de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, los poderes se trasladaran a San Agustín de las Cuevas, que ya constituida la Legislatura del Estado de México, por Decreto determinó Tlalpan en cuyo edificio de la Delegación Política del D.F., que lleva ese nombre aun se puede leer referencias históricas de la presencia de los poderes del Estado de México en el año de 1827 y acontecimientos registrados en ese año, como el de la fundación del Instituto Literario del Estado de México.

EL ESTADO DE MEXICO CAMBIA EL ASIENTO DE SUS PODERES A TOLUCA CONDICIONES POLITICAS DEL MUNICIPIO EN LOS CAMBIOS DE FEDERALISMO A CENTRALISMO.

En el año de 1827, Melchor Múzquiz tuvo que dejar la gubernatura del Estado de México, quedando como gobernador Lorenzo de Zavala, personaje muy discutido en la historia nacional y en la regional, gobierna

desde Tlalpan en condiciones de inestabilidad política por los enfrentamientos entre Gómez Pedraza y Vicente Guerrero, quien sube al poder ocupando la presidencia de la República Mexicana, el primero de abril de 1829 y nombra a Lorenzo de Zavala Ministro de Hacienda, quien solicitó licencia para separarse de la gubernatura del Estado de México, Zavala, por presiones políticas dejó el Ministro de Hacienda el primero de octubre de 1829.

El 16 de octubre siendo Gobernador del Estado de México Don Melchor Múzquiz, la Legislatura acordó y reformó el artículo 5 de la Constitución del Estado, para fijar como nueva residencia de los poderes la ciudad de Toluca.

“Los rasgos más significativos de los titulares de los ayuntamientos durante el lapso de 152 años fueron los siguientes:

1. De 1830 a 1827 los períodos que desempeñaron fueron de un año, de 1828 a 1845 de dos y de 1846 a la fecha de tres.
2. La mayoría de los alcaldes y presidentes municipales iniciaron sus funciones el 1° de enero y finalizaron el 31 de diciembre, excepto algunos que comenzaron en diferentes fechas.
3. No todos los ayuntamientos, y por ende sus titulares, lograron terminar sus períodos de gobierno, por ejemplo el cabildo de 1857 que concluyó el 21 de abril porque “se negó a prestar juramento a la Constitución”; el de 1858 que disolvió el prefecto José María Martínez “por haber desmerecido la confianza pública”; el de 1863 que terminó “como consecuencia de haberse separado de Toluca los poderes del Distrito” y el de 1914 que concluyó sus funciones porque el general Francisco Murguía designó uno nuevo “de acuerdo con lo prescrito en el Plan de Guadalupe”.
4. En otras ocasiones por el contrario, desempeñaban el cargo varios meses más; al ayuntamiento correspondiente a 1845 que fungió hasta el 21 de mayo de 1846 “por no haberse celebrado las elecciones correspondientes en el mes de diciembre de 1845 y el de 1865 que estuvo hasta el 6 de febrero de 1866”; aunque no se consigna la causa.
5. Otra de las variaciones consiste en que algunas ocasiones hubo hasta tres ayuntamientos en un año (1874): cuatro (1869) y cinco (1860).

Con diferencias y similitudes con el caso de Toluca se puede considerar durante los siglos XIX y XX a los municipios del Estado de México.

Lorenzo de Zavala llegó a Toluca el 1° de noviembre de 1832 para hacerse cargo de la Gubernatura:

“...encontrando al Estado en una situación verdaderamente lamentable, no sólo por los trastornos de la Revolución iniciada, que dentro de su territorio se desarrolló en gran parte, sino a causa de que el gobierno de Múzquiz había suprimido muchas de las instituciones iniciadas o fundadas antes...”.

Zavala renunció al Gobierno del Estado de México y salió el 30 de noviembre de 1833 de la Ciudad de México con rumbo a París en donde había sido designado Ministro, en estos momentos Antonio López de Santa Anna era un militar en ascenso político que en 1833 había ocupado tres veces la Presidencia de la República y cuando la ocupó por cuarta vez el 24 de abril de 1834, Zavala renunció a su cargo ministerial y le escribió una carta a Santa Anna en donde le expresa:

“En mi opinión la Constitución del año de 1824 ha perdido toda su fuerza. En su principio la tuvo puramente ficticia: fuerza de ilusión. Fue mantenida por pretexto de revoluciones y por último vilipendiada con ellas mismas. La nación necesita reconstituirse...”. (35)

EL MUNICIPIO DEL ESTADO DE MEXICO DURANTE EL CENTRALISMO

A la primera Constitución Centralista se le conoce como la Constitución de las Siete Leyes, con esos fundamentos se organizaron a los ayuntamientos precisamente en la Tercera Ley es vigente con posterioridad al 30 de diciembre de 1836: desde el centro se darían las disposiciones para los municipios y la iniciativa para legislar sobre administración municipal le corresponderá a las juntas departamentales quienes las harán llegar a la Cámara de Diputados; los ayuntamientos también eran receptores de iniciativas de ley que hiciere llegar algún ciudadano debiendo canalizarlos por medio de la junta departamental hacia la Cámara de Diputados.

En la sexta Ley la República Mexicana se dividió en Departamentos, éstos a la vez en Distritos y éstos en partidos; en cada cabecera de Distrito el Gobernador nombraría a un prefecto que duraba en funciones cuatro años y entre sus funciones estaba “III. Velar sobre el cumplimiento de obligaciones de los ayuntamientos, y en general sobre

todo lo concerniente al ramo de policía". En la cabecera de partido se nombraba a un sub-prefecto con dependencia del Prefecto.

En esencia las estipulaciones de la Ley Municipal de 9 de febrero de 1825 y de la Ley Electoral de 14 de febrero de 1827, pervivieron en la Constitución Centralista de las siete Leyes; se le agregaron modalidades específicas del gobierno centralista, pero no existen variantes.

Desde el centro se dieron todas las disposiciones para el Departamento de México: por ello durante el gobierno unitario no encontramos leyes municipales locales, todas las disposiciones de los ayuntamientos habían quedado incluidas en los cuerpos de las leyes que ya se han comentado. La inconformidad de los federalistas en contra de las Siete Leyes motivaron el proyecto de Reforma de 1840 y en la sección cuarta del Título Sexto se incluían las disposiciones constitucionales sobre los ayuntamientos que deberían integrarse exclusivamente de regidores y síndicos, nombrados popularmente, los ayuntamientos continuaban bajo la vigilancia de los prefectos y subprefectos para el cumplimiento de obligaciones municipales y cuidado del manejo de los fondos públicos. Los integrantes de los Ayuntamientos no tendrían obligación de ser conciliadores, no tendrían facultades judiciales; no se proyectaron grandes reformas para el municipio, ni se pudieron llevar a la práctica por las reacciones de los inconformes que también protestaron contra el Proyecto de 1842.

BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843

El decreto de reformas de 1842, es el documento básico para las Bases Orgánicas de 1843, en cuyo artículo 4º se incluyó "el territorio de la República se dividirá en Departamentos, y éstos en Distritos, partidos y municipalidades... "Correspondía a las Asambleas departamentales, entre sus diversas facultades: "XIII. Aprobar los planes de árbitros municipales y los presupuestos anuales de gastos de las municipalidades "; al gobernador del departamento le correspondía nombrar a las autoridades políticas subalternas: estas disposiciones constitucionales no especificaron facultades de los Ayuntamientos. Los Gobernadores tendrán facultades para procurar la buena administración del Departamento y las Asambleas departamentales con fundamento en el artículo 134 fracción X de las Bases Orgánicas, tenían facultades para "Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas, y reglamentar la policía municipal, urbana y rural".

Disposiciones Administrativas del Centralismo para organizar a los ayuntamientos del Estado de México. El 25 de octubre de 1845, Mucio

Barquera, que era Presidente de la Asamblea Departamental de México y por Ley Gobernador Interino, con fundamento en las facultades que se conferían a las asambleas departamentales, da a conocer el Decreto que establece las normas para los ayuntamientos destacándose lo siguiente:

1. Contiene la mayoría de los conceptos de la Ley que contiene las bases para la formación de ayuntamientos del Estado de México de 1825, con algunas modalidades como son las siguientes:
 - a) Se instalaría ayuntamiento en las poblaciones que tengan por lo menos dos mil habitantes.
 - b) Los prefectos y subprefectos determinarían las condiciones y los trámites para que el gobierno y las asambleas departamentales, intervengan para resolver las solicitudes de creación de nuevos ayuntamientos.
 - c) Los integrantes de los ayuntamientos serán regidores y síndicos.
 - d) Los alcaldes sólo serían establecidos en los pueblos donde no hubiere ayuntamiento, con facultades concentradas de regidor y síndico.
 - e) Se creaban los auxiliares con facultades debidamente reglamentada, para que atendieran los asuntos municipales en poblaciones con menos de mil habitantes.
 - f) Para el ayuntamiento de Toluca se daría un decreto particular para su organización y funcionamiento.
 - g) Las facultades y obligaciones de los ayuntamientos son similares a las Ley municipal citada en el punto I, aunque ya destaca en todas las obras y servicios, el cuidado por los monumentos arqueológicos y su descubrimiento debería darse a conocer al subprefecto respectivo. Que los ayuntamientos hicieran proposiciones de los posibles arbitrios para fortalecer su hacienda para de ser posible el gobierno se los aprobare. La elección de los ayuntamientos se haría popularmente, de acuerdo con las disposiciones electorales. Se introducen las modalidades de los suplentes y en caso que se inhabilite a un Ayuntamiento entrará en funciones el que hubiere salido el año anterior.
 - h) Los auxiliares serían nombrados para las poblaciones de menos de mil habitantes y que se encontraran distantes de los ayuntamientos, como poblados, haciendas, barrios y ranchos,

los auxiliares deberían prestar juramento ante el nuevo ayuntamiento, para entrar inmediatamente en funciones con las facultades y obligaciones que les daba la ley.

- i) Para sus disposiciones normativas los ayuntamientos deberían sujetarse a las Ordenanzas Municipales.

ORDENANZAS MUNICIPALES

El día 17 de noviembre de 1845, el Gobernador Mucio Barquera, que era Interino y Presidente de la Asamblea Departamental, expidió las Ordenanzas Municipales que eran los lineamientos legales, políticos y administrativos a los que deberían de sujetarse los Ayuntamientos del Departamento de México, entre los que podemos destacar:

1. Ubicación y área del ayuntamiento.
2. Cumplimiento de las disposiciones para renovar ayuntamientos.
3. Solemnidad en la renovación, una vez reunidos los integrantes del ayuntamiento, empleados y auxiliares, "Para el acto de juramento se colocará en una mesa la imagen de Jesucristo Crucificado, y a los pies de ella, o a su lado en un atril, los Santos Evangelios, y cuatro o dos velas de cera que arderán durante la ceremonia".
4. El presidente era un regidor que dirigía la ceremonia.
5. Se dan formalidades para la recepción y entrega de la administración municipal.
6. Se reglamentan las sesiones o cabildos del ayuntamiento.
7. Son establecidas las consideraciones y prerrogativas que deben disfrutar regidores y alcaldes, como no ser encarcelados o detenidos en la cárcel pública durante su mandato y seis meses después de haber cometido un delito solamente se le podía detener en las casas consistoriales o en lugar seguro que señalare el juez.
8. Se dictan las medidas para las asistencias a ceremonias civiles y religiosas.
9. Se fijan las facultades de los Presidentes de los Ayuntamientos para cumplir con los cabildos y que se renovará el bando de

policía dándole publicidad en el mes de enero de cada año, con las formalidades y esquemas que se dan ex profeso.

10. Cuidar del mantenimiento de las cárceles, alimento, higiene y trabajo de los detenidos, el ayuntamiento cuidaría del trato que dieran "el alcaide, sota-alcaide" a los presos.
11. Define qué son los fondos públicos y los arbitrios, así como los gastos que deban hacerse de los fondos.
12. Se especificó el ramo de policía.
13. El tesorero cobraba comisión al cinco y medio por ciento al año de la recaudación efectiva, y se le fijaban sus atribuciones.
14. Se indican las condiciones para llevar el fiel contraste, que es el sistema de pesas y medidas que deberían tener revisión por lo menos cada seis meses.
15. Se dan lineamientos para llevar el manejo de ingresos y egresos.
16. Se dan lineamientos para seguridad y ornato.
17. Se reglamentan diversiones públicas, cómo proceder para obtener alojamiento y bagajes para la tropa, de los mesones, mercados y abastos públicos, de las fondas, bodegones y pulquerías, de la salubridad, de la educación primaria que se cumpliera de acuerdo con las leyes y la religión, de la beneficencia pública.
18. En el caso de litigios, deberían los integrantes del ayuntamiento comunicar al prefecto del Distrito las condiciones del asunto y si el prefecto autorizaba al ayuntamiento para entrar en litigio en interés del municipio sería el Síndico quien siguiera el negocio a nombre del mismo ayuntamiento.
19. Debería llevarse un riguroso inventario de los bienes muebles e inmuebles del municipio y un control del archivo municipal.
20. Las Ordenanzas Municipales deberían publicarse por bando en todos los pueblos del municipio y del Departamento, fijándose en todas las secretarías de los ayuntamientos y alcaldes.

El documento en comentario es todo un contenido de planeación municipal, sus especificaciones son múltiples con preocupación por su funcionalidad, ya con intentos de tener un orden en la producción, en la

estabilidad social y en las instituciones, lo que resultó difícil por los cambios revolucionarios que se gestaban ya en los momentos de la expedición de las Ordenanzas Municipales, no sólo en lo interno, sino en lo internacional.

RESTABLECIMIENTO TEMPORAL DE LA CONSTITUCION DE 1824

Como efecto del levantamiento militar del General Salas se restableció la Constitución de 1824, en forma provisional, mientras se integraba el Constituyente que formularía nuevas disposiciones constitucionales para regir al país, lo anterior de acuerdo con el Decreto de 22 de agosto de 1846: los Departamentos volvían a ser estados en número de 24, más dos territorios y un Distrito Federal.

Nuevamente como Estado de México, su Gobernador Constitucional el Licenciado Francisco Modesto de Olaguibel, el día 16 de enero de 1847 mandó la publicación de la Ley que restablecía los Ayuntamientos en todos los pueblos que lo tenían en el año de 1834, bajo las siguientes consideraciones:

1. Hace remisiones a la Ley de 9 de febrero de 1825 para el fin de la formación del Ayuntamiento, para precisar las facultades de los integrantes del Ayuntamiento y las atribuciones que en materia política y administrativa tendrían las municipalidades.
2. Los fondos municipales se sujetarán a las Ordenanzas Municipales de la asamblea departamental del 7 de octubre de 1845, las que continuarían vigentes en lo que no se opusieran a la Ley Municipal de 1847.
3. Incluye a los auxiliares municipales para aquellos lugares que no sean cabecera de municipalidad.
4. Especifica los capítulos y artículos del decreto de 9 de febrero de 1825, y de las ordenanzas municipales que deben observarse para el cumplimiento de lo relativo a funcionamiento y elección de ayuntamientos, mencionando lo siguiente:
 - a) Composición de ayuntamientos, de alcaldes, síndicos y regidores y los requisitos para tener esos cargos.
 - b) Del número de funcionarios municipales que ha de integrar el ayuntamiento, de acuerdo con los habitantes: hasta cinco mil la composición sería de un alcalde, un procurador síndico y cinco regidores: más de cinco mil sin rebasar a diez mil el ayuntamiento tendría dos alcaldes, un procurador síndico y

ocho regidores; cuando fueran más de diez mil personas, el ayuntamiento tendría una composición de dos alcaldes, dos procuradores síndicos y once regidores.

- c) Se incluía para la designación de ayuntamientos, el sistema de electores, con un procedimiento electoral debidamente especificado en la Ley Municipal.
- d) Se precisaron las facultades de los alcaldes como la conciliación, la jurisdicción civil en demandas hasta de cien pesos, la jurisdicción penal en delitos menores, las actividades políticas y todo aquello que era necesario para proveer en la administración del municipio y sus relaciones con las autoridades estatales y federales.
- e) Se repitieron de la Ley Municipal de 1825, lo relativo a facultades de los Ayuntamientos, empleados del ayuntamientos, hacienda municipal que se integraría y manejaría de acuerdo con las especificaciones de las Ordenanzas Municipales previstas para los fondos públicos y los arbitrios.

Para la solución de los problemas institucionales el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, sancionó el 18 de mayo de 1847, el Acta Constitutiva y de Reformas, en ese documento se registra un cambio en la división territorial del Estado de México, provocado por las acciones militares del grupo de Juan Alvarez que manejaron a las municipalidades de Chilpancingo, Taxco, Tepecoacuilco, Iguala, Ixcateopan, Acapulco, Tixtla, Apango, Atenango del Río, Zumpango del Río, Zacatula, San Marcos y Tecpan, por otra parte Tejupilco, Sultepec, Temascaltepec, Otzoloapan y Mineral de Zacualpan también solicitaron en voluntad por conducto de sus ayuntamientos para que Don Juan Alvarez tomara conocimiento de su pretendida anexión al nuevo Estado que estaba por formarse, quedando la condición jurídica y territorial registrada en los términos siguientes:

“Son Estados de la Federación los que se expresaron en la Constitución Federal y los que fueron formados después conforme a ella. Se erige un nuevo Estado con el nombre de Guerrero, compuesto de los distritos de Acapulco, Chilapa, Taxco y Tlapa y la Municipalidad de Coyuca pertenecientes los tres primeros al Estado de México, el cuarto a Puebla y la quinta a Michoacán, siempre que las Legislaturas de estos tres estados den su consentimiento dentro de los tres meses”.

Mientras existían divisiones internas, la guerra de los Estados Unidos de Norteamérica contra México se encontraba en su pleno furor, los sureños manejaban a los ayuntamientos del Estado de México para su desvinculación, ese es un punto que se le critica a Juan Alvarez. El 16 de

octubre de 1848, la Legislatura del Estado de México, consintió en la creación del Estado de Guerrero, desde donde con posterioridad se levantaría la Revolución de Ayutla que culminaría con el derrocamiento de Antonio López de Santa Anna, quien no supo mantener las Reformas del 47 y después de sus salidas de la Presidencia de la República, volvió de Turbaco, en 1853, para dar un nuevo giro de federalismo a centralismo con pretensiones monárquicas y acento dictatorial.

NOTAS SOBRE LA REVOLUCION DE 1910 EN EL ESTADO DE MEXICO

Si para hablar del movimiento revolucionario iniciado por don Francisco I. Madero en 1910, en contra del gobierno del presidente Porfirio Díaz, es menester transitar por un camino sumamente tortuoso por la infinidad de estudios ya realizados sobre el tema y por las numerosas fuentes que existen para su investigación, discurrir sobre lo sucedido durante esta época en el Estado de México resulta mucho más difícil, por la escasez de estudios que se aboquen a tratar el tema y la extensa gama de documentos que existen en los diversos archivos de la entidad que se refieren expresamente a los acontecimientos tenidos lugar en el territorio del Estado de México durante los años 1910 a 1920.

SEMBLANZA GENERAL DE LO ACONTECIDO ENTRE 1910-1920

En el año en que se inició el movimiento político-militar conocido con el nombre de Revolución Mexicana, el Estado de México estaba dividido políticamente en dieciséis distritos y ciento dieciséis municipalidades. La población que tenía la entidad ascendía a 989,510 habitantes, la cual se encontraba distribuida en una superficie de 20,685 kilómetros cuadrados.

El Estado de México desempeñaba en esta época un papel de gran importancia dentro del contexto nacional, tanto política como económicamente. La primera de ellas se derivaba por su cercanía con la capital de la República, el enorme número de habitantes y la extensa superficie territorial que poseía y la segunda por haber funcionado como uno de los principales centros abastecedores de productos agropecuarios del Distrito Federal.

Durante los primeros años de guerra la calma reinante en la mayor parte de los municipios integrantes de los distritos de Toluca y Lerma fue

la tónica que prevaleció, debido más que nada al control militar que las autoridades estatales ejercían sobre estos territorios, mediante la asignación de partidas armadas en las cabeceras distritales y municipales, no obstante, las haciendas de Doña Rosa, Santa Catarina y San Nicolás Peralta, pertenecientes al municipio de Lerma, fueron objeto de múltiples ataques por parte de los pequeños grupos revolucionarios de filiación zapatista que operaron en el Estado durante los primeros cinco años de lucha. El resto de los municipios de los distritos que se hace alusión, sólo esporádicamente sufrieron las incursiones las huestes zapatistas, precisamente porque las fuerzas dirigidas por Emiliano Zapata desde el Estado de Morelos, fueron las que tomaron como escenario de su movimiento el Estado de México. Por otra parte ninguno de los principales cabecillas zapatistas que tuvieron mando de tropas en el Estado, como Genovevo de la O, Jesús h. Salgado, Alvaro Lagunas, Próculo Capistrán, Alberto Sámano y Andrés Ruíz Meza, merodearon por los distritos de Toluca y Lerma durante la contienda revolucionaria, y es por ellos que no se hace mayor mención en cuanto a este aspecto.

Por lo que respecta a los acontecimientos más sobresalientes acaecidos en la ciudad de Toluca durante el decenio de 1911 a 1920, cuando estalla a nivel nacional la guerra civil en 1910, en la ciudad de Toluca se encontraba gobernando el Estado de México el general Fernando González, mismo que en el año de 1904 sucedió en la gubernatura al también general José Vicente Villada a quien sólo la muerte había logrado arrancar de la primera magistratura estatal.

El maderismo como corriente política se manifestó en la ciudadanía toluqueña a muy baja escala, puesto que la mayor parte de los opulentos hacendados y comerciantes de la capital mexiquense eran decididos partidarios de la política porfirista, misma que durante el régimen de gobierno del general Porfirio Díaz le había permitido consolidar su influencia económica, política y social. Sin embargo, cuando Madero asciende a la presidencia de México, en Toluca se lleva a cabo una gran agitación política por parte de los personajes más prominentes del Estado, a saber los licenciados Alberto García, Gustavo Vicencio, Andrés Molina Enriquez y el doctor Antonio Vilchis Barbosa, con miras a suceder a Fernando González, mismo que al dejar Porfirio Díaz la presidencia de la República renunció a la gubernatura el 25 de mayo de 1911, siendo sustituido interinamente por Rafael m. Hidalgo. A pesar de la intensa actividad desarrollada por estos políticos, a final de cuentas Francisco I. Madero designó al ingeniero Manuel Medina Garduño para que ocupara la primera magistratura estatal.

Uno de los rasgos más sobresalientes de la sociedad toluquense de principios de siglo fue el carácter oscilante y plegadizo que manifestó frente a los acontecimientos de la época. Nos referimos al hecho de que la sociedad de Toluca durante el movimiento armado se plegó al grupo

revolucionario en el poder. Es decir, cuando dominó el maderismo Toluca se manifestó huertista; cuando el zapatismo alcanzó su máximo grado de influencia en el estado, o sea a fines de 1914 y 1915, Toluca fue zapatista; y cuando triunfo el movimiento constitucionalista acaudillado por Venustiano Carranza, Toluca fue carrancista.

Manuel Medina Garduño ocupó la primera magistratura del Estado en octubre de 1911 para terminar el período de gobierno que el general González había dejado inconcluso y que debería de finiquitar el 19 de marzo de 1913. A lo largo de su gestión, Medina Garduño tuvo que hacer frente al problema que representaba la incursión de guerrillas zapatistas procedentes del vecino estado de Morelos y a las cuales no logró vencer, a pesar de las numerosas fuerzas militares estatales y federales que tenía a su disposición.

Las partidas revolucionarias zapatistas fueron las que en verdad causaron mayores problemas a los distintos gobernadores que la entidad tuvo de 1911 a 1920, ya que ningún momento se sometieron al gobierno constituido y mucho menos permitieron que sus tropas fueran lecionadas, tal como ocurrió en Toluca con las fuerzas de los jefes maderistas Alfonso Miranda, Antonio Zavaleta y Francisco Javier Llamas, en los meses de julio y agosto de 1911.

Con motivo del cuartelazo perpetrado por Victoriano Huerta en febrero de 1913 en contra del presidente Madero, Toluca nuevamente se ve convulsionada y asiste al cambio de gobernador, tocando en suerte al licenciado Francisco León de la Barra ser escogido por el usurpador para ocupar la gubernatura del Estado. León de la Barra es declarado gobernador constitucionalista en el mes de marzo de 1913 aunque de hecho no ejerció el mandato ya que a los pocos días de ser electo solicitó una licencia para ausentarse del cargo. Vuelto en el mes de mayo de ese año, León de la Barra solicitó una segunda licencia, siendo sustituido interinamente por el general José Refugio Velasco el 12 de julio de 1913. Velasco tampoco pudo desempeñar normalmente la gubernatura, pues a los tres meses de iniciada su gestión fue enviado por Huerta al norte del país a sofocar la rebelión de Venustiano Carranza, mismo que se había levantado en armas para combatir al dictador. En sustitución de Velasco fue nombrado el también general Joaquín Beltrán, el cual ejerció el poder hasta el 27 de agosto de 1914, fecha en que tuvo que abandonar la ciudad de Toluca precipitadamente al ser ocupada la plaza por el general constitucionalista Francisco Munguía.

Durante todo el tiempo que duró la lucha armada entre las diversas facciones revolucionarias que se disputaban el poder en el Estado de México, los zapatistas únicamente lograron tener el control político y militar de la entidad de diciembre de 1914 a octubre de 1915, tiempo en que gobernó al Estado el entonces estudiante de medicina Gustavo Baz,

nombrado gobernador provisional por las fuerzas del general Zapatista Francisco V. Pacheco, Baz pretendió implantar y llevar a cabo durante su gestión los principales postulados del pensamiento zapatista, objetivo que no logró cumplimentar por el corto tiempo de que dispuso y el estado de anarquía reinante en Toluca y en el resto de los municipios estatales.

En el transcurso del periodo de octubre de 1915 a mayo de 1920, la ciudad de Toluca estuvo en poder de las fuerzas carrancistas e influenciada por el pensamiento del llamado primer jefe del ejército constitucionalista, Venustiano Carranza. A lo largo de estos cinco años desfilaron por la gubernatura de la entidad un total de seis gobernadores, siendo ellos el general y licenciado Pascual Morales y Medina, el general y doctor Rafael Cepeda, el general Carlos Tejeda, el general Agustín Millán, el licenciado Joaquín García Luna y el también licenciado Francisco Javier Gaxiola, Morales y Medina ocupó la primera magistratura estatal de octubre de 1915 a agosto de 1916.

A la etapa constitucionalista por la que atravesó el Estado de México podemos caracterizarla por dos hechos fundamentales: la promulgación de la Constitución Política del Estado en 1917 y la dotación de tierras realizadas en los años de 1917, 1919 y 1920 por los gobernadores que en aquella época dirigían el destino de la entidad.

La Constitución Política del Estado de México fue aprobada el 31 de octubre de 1917 y publicada por el entonces gobernador Agustín Millán y por el Secretario General de Gobierno, licenciado Andrés Molina Enríquez, a los ocho días del mes de noviembre del mismo año. Aparte de los obligados capítulos referentes a la organización política del Estado y municipios, también la constitución incluía varios otros dedicados a la ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO y a la legislación agraria, aspectos que desde mi punto de vista eran los que revestían mayor importancia, por las reformas tan radicales que establecían.

En cuanto a la ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO, la constitución estatal hacía suyas las reformas que a nivel nacional se implantaron mediante la Constitución Federal y que eran una consecuencia de las exigencias que el sector obrero, principalmente, había reclamado desde el inicio de la revolución. El artículo 195 disponía la creación de un departamento del trabajo y previsión social encargado de la resolución de todas las cuestiones relativas al trabajo y de la organización de todos los establecimientos de previsión social existentes en el estado.

El artículo 196 además de prescribir que las leyes del trabajo fueran expedidas por el Congreso Estatal en base a lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Federal, recibido la educación primaria obligatoria y el de los menores de 18 años que se encontraban enfermos; protegía las labores y derechos del trabajador doméstico; ordenaba el pago

de cuota doble por el trabajo nocturno, en relación con el diurno; obligaba al patrón a pagar una pensión vitalicia al trabajador que resultara incapacitado para laborar por accidentes ocasionados por el trabajo mismo, o una renta a los deudos del trabajador que dentro de la empresa resultara muerto en el ejercicio de su profesión; disponía además el derecho de todo trabajador a tener asistencia médica y farmacéutica y a percibir su salario íntegro hasta por un mes, siempre y cuando la enfermedad no fuera de carácter venéreo o proveniente de algún vicio; finalmente, decretaba que en todo establecimiento industrial, mercantil y agrícola, cuando menos las dos terceras partes del personal fueran trabajadores mexicanos.

Como podemos ver, la legislación en materia agraria y del trabajo significó un notable avance en cuanto a las condiciones económicas y sociales en que vivían los habitantes del Estado, ya que fueron las primeras disposiciones legales dictadas en estos aspectos a nivel estatal.

La revolución iniciada por Francisco I. Madero en el año de 1910 dejó honda huella en el Estado de México pues sus habitantes se vieron inmersos durante el período de 1910 a 1920 en una total anarquía política, económica y social, de la cual no se recuperaron sino hasta los primeros años de la década de los años cuarentas, pues el movimiento revolucionario no sólo trajo consigo un desequilibrio socioeconómico-político, sino que también detuvo el desarrollo que la entidad había alcanzado durante los gobiernos de los generales José Vicente Villada y Fernando González.

ANTECEDENTES DE LA POLICIA EN MÉXICO, DESDE LA COLONIA HASTA LA ACTUALIDAD.

La seguridad comunitaria y las figuras de preservar el orden son tan antiguas como la humanidad misma, producto, primordialmente de la necesidad de garantizar la sana convivencia y proteger a los individuos.

Los acontecimientos de la política en México están íntimamente ligados con la evolución histórica del procedimiento penal, con la del Ministerio Público, con la del procedimiento administrativo para imponer sanciones por la violación a reglamentos gubernativos o para el buen orden de la ciudad, con la del que debe seguirse para la imposición de penas a desacatos o desobediencia a jueces civiles, jueces penales o tribunales administrativos.

En los inicios de la Colonia se carecía de servicios policiacos, lo que obligó al Virrey Luis de Velasco a formar su propia escolta de protección, integrada por veintinueve alabarderos (soldados portadores de alabarda, armas ofensivas en forma de lanza con cuchillo de media luna).

Esta guardia fue adoptada por la totalidad de los virreyes de la Nueva España, y se vio reforzada más tarde por la infantería y caballería.

Narra Juan Torres Escamilla, autor de "Evolución de la Institución Policial en la Ciudad de México", que a los habitantes que contaban con grandes caudales se les permitió crear su propia privada, pagada con su propio dinero y formada por los criados. Eran de dos clases los guardianes: los corchetes, que podían ir armados de espada, y los golillas o golfos, desarmados informadores de ciertas noticias de interés para su amo.

A partir de estos primeros "policías" surgen funcionarios como los corregidores, los alguaciles mayores, los menores, los de las ciudades y villas, los del campo, los alcaldes del crimen, y los del barrio o cuartel, los ministros y vara y renda, entre muchos otros.

Casi al término de la Colonia surge la figura del guarda faroles, que sería de gran importancia en la evolución de la seguridad pública en nuestro país, pues a partir de ella, se desarrollan otras que desembocaron en el agente del orden público más familiar para la población el policía a pie o de la cuadra.

Al finalizar el movimiento de la independencia, por allá de 1827, se crea el llamado servicio de punto o de punto de crucero, que corría a cargo de los soldados de policía, auxiliados por los vecinos de la ciudad. Este podría ser el germen de la policía de tránsito. Luego se instituye, el 1869, el cuerpo de policías rurales, encargados de acabar con los plagiaros y salteadores de caminos; quizá el antecedente más remoto de la Policía Federal de Caminos.

Para mayor seguridad en 1780, los vecinos instalaron faroles que permanecían encendidos hasta las diez. Cinco años más tarde se instaló el alumbrado público en algunas zonas, y otro lustro después el Virrey Revillagigedo lo extendió a toda la ciudad.

Así, el 1790 se creó la figura del guarda faroles, quien se encargaba de encenderlos, mantenerlos encendidos y apagarlos. Iba provisto de un chuzo (palo con un pincho utilizado como arma), un silbato, una linterna, una escalera, una alcuza, (aceitera) y paños.

Los guarda faroles se pasaban la palabra unos a otros desde las once cada cuarto de hora, diciéndose la hora y el tiempo que hacía. El silbato únicamente lo usaban para reunirse en caso de peligro. Había en aquel tiempo ocho cabos armados de sable para vigilar y proteger a los guarda faroles.

Los guarda faroles se convirtieron en 1843 en agentes de policía para, además de encargarse de los faroles cuidar de la seguridad, detener

malhechores, y evitar conatos de pelea. Fueron bautizados por el pueblo como serenos. El sereno, a su vez, se convierte en el "gendarme de la esquina" al instituirse la Inspección General de Policía, en 1861, y allá por 1928, cuando ésta se transforma en jefatura, se convierte, por Ley Orgánica, policía. Diez años después se introduce por primera vez, la denominación de policía preventiva.

Al paso del tiempo, las necesidades de seguridad pública han sido más y mayores, de tal manera que las estructuras de las instituciones del Estado encargadas de garantizarla se ha ido haciendo más compleja y se ha multiplicado en todo el país.

Este proceso comienza a ser mucho más notorio y acelerado, a partir del siglo que está por terminar, aun cuando casi todas las corporaciones y figuras policiacas conocidas tienen sus antecedentes en la Colonia y, marcadamente, en el México postindependista.

De esa época data otra figura policiaca que ya es raro ver, pero que tuvo importancia en su tiempo: la policía montada, que surge en 1878, cuando se autoriza apostar quince guardias montados. Pero su primer antecedente es el alguacil montado o a caballo, encargado de encabezar procesiones, pregones, fiestas cívicas y religiosas ejecuciones o desfiles, durante la colonia. Posteriormente, en 1893 la inspección General, se divide en gendarmería a pie y gendarmería montada. En 1939, la montada se convierte en una especialidad policiaca.

Es ya hasta el México postrevolucionario cuando comienzan a integrarse nuevos cuerpos policiacos, el primero de ellos la policía de tránsito.

En 1920 la ciudad había crecido enormemente y los vehículos automotores la habían invadido. Esto llevó a crear la Jefatura de Tránsito, en 1922. Entre 1927 y 1928 aparecen las motocicletas y en 1933 se elabora el primer reglamento de tránsito.

Sin embargo, la normatividad más antigua en la materia se expide respecto a coches de alquiler o de propiedad a fines de la Colonia, en 1773. Eran los gendarmes los que debían vigilar que los carruajes del servicio público y particulares llevaran encendidos los faroles al oscurecer, que los choferes no introdujeran cadáveres en el coche, que no negaran el servicio ni escondieran maliciosamente el número del vehículo, así como que no facilitaran la fuga de delincuentes.

Por otra parte, el primero de julio de 1928 se integra formalmente, con 51 elementos, el primer escuadrón de agentes vigilantes de la Oficina de Tránsito dependiente del Departamento de Caminos de la entonces Secretaría de Comunicaciones de Obra Públicas. En 1931 se crea en

definitiva la policía Federal de caminos, y en 1939, bajo el régimen de Lázaro Cárdenas, se decreta su militarización, pasando a tomar parte del ejército como milicia auxiliar, aun cuando su operación todavía es responsabilidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

A su vez, la policía privada, que tuvo un papel relevante en la Colonia reaparece en el país organizadamente en 1923, cuando se crean los primeros grupos, respondiendo a las necesidades de los habitantes de zonas y fraccionamientos alejados del centro de la Ciudad de México.

A finales de 1930 se unifican los grupos de la Policía privada y en 1941 queda integrada la policía preventiva como policía auxiliar, mismo carácter con que se organiza también en 1941, la Policía Bancaria o Industrial.

Dos años antes, en 1939 algunas compañías de policía preventiva fueron dotadas de las primeras granadas de mano, las rojas o lacrimógenas y las verdes o WD. A raíz de esto se formó el primer cuerpo de granaderos, con doce elementos.

Otra corporación policiaca que si bien no nace en este siglo, si desaparece como tal, es el considerado como servicio secreto. Su principal antecedente está en la ley que crea la Inspección General de Policía, en 1861, donde aparecen por primera vez las Comisiones de Seguridad Reservada. Tenía como objeto primordial descubrir delincuentes y malhechores, pero sus agentes no podían por sí mismos hacer aprehensiones, ni tampoco imponer castigos, maltratar a las personas ni recibir dádivas.

Posteriormente en 1910, se dedicaron a la aprehensión de personas que encabezaban manifestaciones contra el gobierno. En 1913, con Huerta, se ocupan de capturar a opositores del Régimen. En 1930 se les denomina Cuerpo de Investigación y Seguridad Secreta, nuevamente con funciones de combatir el crimen. Hasta 1972 cambia nuevamente su denominación por la de División para la Investigación y Prevención de la Delincuencia, que desapareciera once años más tarde en 1983 por decreto del Presidente Miguel de la Madrid.

Desde su origen, a principio de siglo, la Procuraduría General de la República se convierte en una institución esencial para la preservación del Estado de Derecho, encargada no solo de procurar la justicia sino también de prevenir el delito para garantizar la seguridad pública.

La PGR tiene su antecedente más remoto en el ministerio público, figura inspirada en el modelo francés, que surge en 1810 como elemento integrante del poder ejecutivo.

El ministerio público llega al país a través del ministerio español o fiscalía, al final del siglo XVI, formando parte de la Real Audiencia y Cancillería.

Durante el racionalismo las leyes evolucionaron y se consideraron un bien social. A partir de ese momento el sistema de fiscalía se tornó en representante de la sociedad. Esta entidad estaba encargada por dos clases de funcionarios: los fiscales de los civil y del crimen, que a su vez eran ayudados en el desempeño de sus funciones por agentes fiscales o solicitadores, equivalente a los actuales.

Tal situación fue la que motivó el proyecto de reformas, sobre el ministerio público y policía judicial, a la constitución de 1857, reformas que llevó a cabo el Congreso Constituyente de 1916.

Al expresar tal cosa el artículo 21 marcó los lineamientos de la organización policiaca en México.

Dos campos son de la policía uno el cuidado del buen orden de la ciudad, el otro, la persecución de los delitos. Para armonizar las actividades policiacas, la ley ordena que la policía preventiva, es decir la policía administrativa que cuida del orden de la ciudad es auxiliar de la policía judicial, tanto de la que depende de la Procuraduría del Distrito como aquella que depende de la Procuraduría General.

Por otra parte la policía del D.F. a su vez auxiliar de la policía judicial federal. Ello obedece a que quienes pueden tener conocimiento del delito en el momento en que éste tiene lugar, puede ser la policía preventiva o la policía judicial del fuero común y tratarse de un delito de orden federal. Esas dos policías actuarán de auxiliar a la policía federal. Los responsables serán conducidos ante el ministerio público del orden común, que como dijimos en auxilio del ministerio público del orden federal, practicar las primeras diligencias y hecho esto las remitirán al ministerio público del orden federal para su continuación.

Como se puede observar tanto el aparato de administración de justicia como el de seguridad pública han evolucionado junto con la sociedad a la que sirven para marchar al ritmo de las necesidades han diversificado y especializado los organismos y cuerpos policiacos, tarea constante y de mayor responsabilidades y dificultad.

CAPITULO II

MARCO JURIDICO LABORAL-MUNICIPAL

A) LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

México tiene un sistema federal. Por tanto, se puede justamente hablar de un Derecho Constitucional General o Federal y de un Derecho Constitucional Local o de las entidades federativas.

La actual Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos fue expedida el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el primero de mayo de ese año y su fuente mediata fue el movimiento social que principio en 1910 con la rebelión de Madero en contra del presidente Díaz, quien había estado en el poder por treinta años.

Nuestra Constitución, como la inmensa mayoría de las constituciones, posee una parte dogmática y otra organización. La nota más característica de nuestra ley fundamental consiste en que fue la primera en incorporar normas de contenido social. La comisión de Constituciones del Congreso Constituyente de 1916-1917 aceptó adicionar al proyecto del artículo quinto, que contenía el principio de la libertad de trabajo, con los principios de tres diputados constituyentes le habían propuesto, de la jornada máxima de trabajo de ocho horas, el descanso semanal y la prohibición de trabajo nocturno para mujeres y niños. A su vez, dicha Comisión rechazó otros principios que también esos tres diputados le habían sugerido, tales como: a trabajo igual salario igual sin hacer diferencia de sexos, derecho a huelga y establecimiento de juntas de conciliación y arbitraje.

La presentación del proyecto del artículo quinto dividió al Congreso Constituyente, una corriente opinaba que era necesario suprimir las normas sociales de ese artículo porque una Constitución no debía establecer ningún precepto reglamentario. La otra, también se mostró inconforme con el proyecto de artículo, porque deseaba que se le incorporaran todos aquellos principios que aseguraran la vida, la libertad y las energías del trabajador, porque argumentaban era preferible sacrificar la estructura de la Constitución y no al individuo; porque se debían establecer bases precisas sobre las cuales se legislara en materia laboral, y porque se debía hacer justicia a la clase trabajadora que había sido factor importante en el triunfo del movimiento social. Está última corriente fue obteniendo el consenso del Congreso.

Entonces se propuso y aceptó tácitamente que todos los principios del aspecto laboral se trataran en un capítulo o en un título de la Constitución, y un grupo de diputados, fuera de las sesiones del Congreso Constituyente, se dio a la tarea de redactar ese título que, con ligeras modificaciones, la Comisión de Constitución presentó al Congreso. Ya la discusión no revistió mayor relieve, se aceptó que los aspectos generales del problema laboral fueran reglamentados en la Constitución: el artículo 123, con sus veintiocho fracciones, fue aprobado por unanimidad.

Se hacían realidad las palabras que había pronunciado uno de los diputados constituyentes, Cravioto, en una de las sesiones de debates del aspecto laboral: "así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución Mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una constitución los sagrados derechos de los obreros".

Nació toda una concepción del Derecho Constitucional, misma que afloraría en la primera posguerra y con mayor vigor en la segunda: la Constitución no sólo estructura políticamente a la nación sino que asegura al individuo un mínimo decoroso de existencia. El constitucionalismo político se transformaba en social para enriquecerse. De aquí surge el constitucionalismo político-social de nuestros días.

La Constitución mexicana de 1917 está concebida dentro del constitucionalismo occidental, se reconoce a la persona como la base de todas las instituciones sociales, se limita y subordina el poder, y se le asegura al hombre una existencia realmente humana. Dentro de este contexto, nuestra ley fundamental contiene algunas características propias, lo que es natural, ya que cada país tiene sus propios problemas y sus propias necesidades.

Es precisamente en los artículos 115 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que encontramos el fundamento Constitucional del Derecho Laboral-Municipal.

El artículo 115 constitucional en el párrafo segundo de la fracción VIII señala:

"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."

De lo anterior se desprende que la propia Constitución faculta a las legislaturas locales a expedir leyes laborales para regular las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores tomando como base el

artículo 123 constitucional, que como ya lo mencionamos no indica si el apartado "A" o el apartado "B".

EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

La magna obra que creó el Constituyente en materia social fue pionera en su género; solemos enorgullecernos de ella en el ámbito internacional; sin embargo después de más de medio siglo han ido apareciendo diversos fenómenos del trabajo no comprendidos por la norma constitucional; la obra visionaria del Constituyente de Querétaro ha sido rebasada por la realidad social.

Para los sujetos que sí quedaron protegidos por el texto del artículo 123 constitucional, obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo, dicho precepto constituyó el punto de arranque de la lucha de los trabajadores para alcanzar una serie de beneficios en la contratación individual, en la contratación colectiva y en el contrato-ley, con base en los derechos de sindicalización y de huelga. Es el amparo jurídico de los trabajadores para luchar como clase, frente y contra los patrones.

Es evidente el hecho de que todos los trabajadores que quedaron contemplados en el texto original del artículo 123 constitucional formaban un universo; el Constituyente quiso regularlos de manera uniforme, sin distinciones de ninguna especie.

La creación del artículo 123 constitucional por el momento histórico en que se da, se constituye en una respuesta al descontento social que se hizo patente a través de la lucha armada de principios de siglo.

La virtud principal del texto original del artículo 123 constitucional, además de resultar una medida de justicia, fue la de constituir una decisión innovadora que demostró lo mismo la unidad de la clase trabajadora, que el valor, la imaginación y la creatividad de los diputados constituyentes.

Los constituyentes de Querétaro, pese a su profundo espíritu visionario, no contemplaron, y no tenían porque hacerlo, todas las relaciones laborales por existir. Por ejemplo, no previeron la regulación específica de los servidores del Estado, tampoco la de los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, ni la de los trabajadores de las universidades, etc.

Los constituyentes crearon un artículo 123 constitucional sin apartados, esto es, un régimen aplicable a todos los trabajadores. Al

trabajo regulado por el apartado "A" se le denomina trabajo en general, ante el surgimiento de regimenes de excepción que se alejan del origen común.

Las bases de este precepto establece son de naturaleza tutelar, imperativa e irrenunciable. Son tutelares, porque tienen por objeto proteger a una clase social determinada; son imperativas, porque se imponen a la voluntad de las partes en la relación laboral, la que pierde así su naturaleza estrictamente contractual; y son irrenunciables, porque ni siquiera los propios beneficiarios de los derechos que dichas normas consagran, pueden declinarlos o renunciar a su aplicación.

Las normas que integran el apartado "A" y que se refieren al contrato de trabajo en general pueden clasificarse en los grupos siguientes:

- I. Normas tutelares del trabajador individual o reza reglas directas sobre la prestación del servicio. Son las relativas a la duración máxima de la jornada diurna, nocturna y mixta, descansos obligatorios, salarios mínimos, participación en las utilidades, pagos en moneda de curso legal, jornadas extraordinarias y estabilidad de los trabajadores en sus empleos.
- II. Normas tutelares de las mujeres y los menores. Son las que prohíben las labores insalubres y peligrosas, los servicios nocturnos y el trabajo de los menores de 14 años; y establecen una jornada reducida para los menores de 16 años y descanso especial para las mujeres embarazadas.
- III. Normas tutelares de derechos colectivos. Son las que garantizan los más importantes medios de defensa y mejoramiento de la clase trabajadora; la asociación profesional y la huelga.
- IV. Normas sobre previsión social, como las relativas a riesgos profesionales, prevención de accidentes, higiene industrial, seguridad social, servicios para la colocación de los trabajadores, habitaciones y escuelas, medidas contra el vicio y protección al patrimonio familiar.
- V. Normas sobre jurisdicción del trabajo, determinando las bases para la integración y funcionamiento de los tribunales laborales y su competencia local o federal, según el caso.

EL APARTADO "B"

Los trabajadores al servicio del Estado no fueron incluidos en el texto original del artículo 123 constitucional.

Conforme a la facultad concurrente que, para legislar sobre la materia del trabajo, el Constituyente de Querétaro otorgó al Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, estas últimas elaboraron sus leyes del trabajo.

La Ley del Trabajo de Veracruz, expedida el 14 de enero de 1918 y considerada la más antigua de América, no incluyó a los trabajadores al servicio del gobierno del Estado.

Tampoco se ocupó de regular la situación laboral de los trabajadores estatales el Código de Trabajo de 18 de octubre de 1926.

En otras entidades si se reglamentaron las relaciones laborales del Estado con sus trabajadores, a través de las leyes del trabajo que implementaron; tal es el caso de la de Aguascalientes, de 6 de marzo de 1928, de Chiapas de 5 de marzo de 1927 y de Chihuahua, de 1922.

Como resultado de la federalización de la legislación del trabajo, producto de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de 6 de septiembre de 1929, era necesaria la creación de una ley laboral unitaria. El 18 de agosto de 1931 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley Federal del Trabajo.

El artículo segundo de esa Ley establecía: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan".

La polémica consiste en determinar si el artículo 123 constitucional era aplicable a los burócratas, la resolvió la Suprema Corte en el sentido de que "los trabajadores al servicio del estado no gozan de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el artículo 123 de la Constitución ya que éste tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no ocurren en las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen".

Las leyes del servicio civil no se expidieron; los trabajadores del servicio público desarrollaban sus labores en una completa inseguridad jurídica, sujetos siempre a los avatares de la vida política, puesto que, a cada cambio de funcionarios, aún de los de modesta categoría, eran cesados

decenas, cientos o miles de empleados, a efecto de que fueran nombrados en aquellos puestos los amigos del nuevo titular.

Resulta obvio comprender que los derechos de los trabajadores al servicio del Estado y aún su permanencia en el empleo, estaban determinados por aspectos subjetivos de los funcionarios.

Ante el avance de conductas nepóticas en la administración pública, el Presidente Abelardo L. Rodríguez expidió, el día 12 de abril de 1934, un acuerdo administrativo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil, que contenía normas a las que se sujetarían los funcionarios al momento de otorgar los nombramientos a los trabajadores y algo muy importante, establecía que la separación de un trabajador sólo podría llevarse al cabo cuando existiera una causa justificada.

El acuerdo citado, que regulaba dos aspectos básicos para los servicios públicos, el ingreso y la separación, resultó muy restringido en cuanto a su ámbito personal de validez, ya que por ser un simple acuerdo, sólo se aplicó a los trabajadores del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, el acuerdo tuvo una efímera duración ya que se le atacó de inconstitucional; se argumentó que conforme a la fracción I del artículo 89 de la Constitución, debía ser una ley no un acuerdo la que regulara las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado; coincidiendo con el cambio de Poder Ejecutivo, dejó de regir el 30 de noviembre de 1934

El tema de las relaciones laborales de los servidores públicos, tan debatido en todo tipo de foros, no estuvo al margen de la campaña electoral que, como candidato a la Presidencia de la República, realizó el general Lázaro Cárdenas; una vez electo Presidente trató de poner en Práctica sus postulados de campaña.

Teniendo como antecedente principal un Proyecto de Ley del Servicio Civil, formulado por el Partido Nacional Revolucionario en 1935, y con el apoyo de gran número de simpatizantes con que contaba entre los servidores públicos, fue presentado al Senado de la República, como cámara de origen, el 27 de noviembre de 1937, el proyecto de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo Federal.

El dictamen que formularon las comisiones respectivas del Senado de la República señaló que al igual que el proyecto de ley consideraban: "...que el empleado público, como asalariado, constituye un factor de la riqueza social a la que aporta su esfuerzo intelectual o material, por lo que recibe una remuneración que lo coloca dentro de la categoría social de los que sólo tienen como patrimonio su capacidad de trabajo ...el trabajador aludido a pesar de tal característica, ha carecido de la protección del

Estado y de la Ley en materia de Trabajo y no ha gozado nunca de los derechos y prerrogativas que la revolución ha conquistado para los demás trabajadores.” (36)

El poder Legislativo Federal acogió con gran entusiasmo el Proyecto de ley, pero se mostró contrario a la idea de que favoreciera exclusivamente a los trabajadores del Poder Ejecutivo; de ahí que se pronunciara a favor de que esa reglamentación de derechos se hiciera extensiva a todos los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, ya que no se trataba de un acto gracioso a favor de los trabajadores, sino del otorgamiento de derechos que legítimamente les correspondían.

Al respecto señalaba el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Trabajo y Segunda de Gobernación de la Cámara de Senadores: “Al analizar la definición que como asalariados, da el Ejecutivo a los trabajadores que están a su servicio y a los que precisamente está limitado dicho proyecto, las Comisiones estimaron que son las mismas características y condiciones que guardan los servidores o empleados públicos de los demás Poderes, por lo que creen de justicia y así se propone en este dictamen, que se haga extensiva esta ley a dichos trabajadores, para abarcar a todo ese sector del Gobierno Federal, con las clasificaciones que se establecen, ya que en concepto de las Comisiones sería lamentable e ilógico dejar al margen de esta propia ley esos núcleos numerosos e importantes de trabajadores al servicio del Estado, que constituyen una misma clase. El ejecutivo indudablemente que no los ha incluido, no por el desconocimiento de la amplitud o extensión del problema, ni tampoco por olvido de los derechos y programas de mejoramiento que les corresponden, sino que esta limitación de su proyecto de Ley seguramente ha obedecido al respecto profundo que el Ejecutivo ha demostrado en sus relaciones con los demás poderes; pero toca al Senado, en cumplimiento de sus deberes legislativos y en afán de cooperación con el autor de la iniciativa, darle la generalidad y amplitud indispensables, escuchando las justas demandas de los demás servidores del Estado, tanto por las razones expuestas, como porque, de no hacerlo, vendrían inmediatamente después reformas, adiciones o estatutos especiales que denotarían una labor legislativa incompleta o trunca”.

Durante los debates el senador Gonzalo Bautista apoyó el dictamen al señalar: “que tan trabajador era el empleado público como el de cualquier empresa particular y debía gozar de igual derecho y de las mismas garantías que le otorgaba el precepto constitucional, ya que éstas son de carácter universal. La Constitución de la República no establece diferencia entre los hombres que trabajan; basta que un hombre aporte su esfuerzo para la creación o para la conservación de la riqueza, para que se le considere colocado dentro de las prerrogativas que conquistaron los hombres de la Revolución en los campos de batalla y que se inscribieron en el artículo 123”.

Después de ser ampliamente discutido el proyecto de ley, el día 5 de noviembre de 1938 se aprobó por el Poder Legislativo Federal; se publicó en el Diario Oficial de 5 de diciembre de 1938 el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Este ordenamiento marca un paso decisivo en la historia del Derecho del Trabajo, porque vino a establecer la sustitución de la antigua teoría de la función pública regida por el Derecho Administrativo por la solución que se desprende de la Declaración de derechos sociales de 1917, quiere decir, la relación jurídica entre Estados y sus trabajadores sería una relación de trabajo.

Con el estatuto de 1938 dejó de marchar a la deriva la burocracia. Posteriormente el Presidente Manuel Avila Camacho promulgó un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de 17 de abril de 1941, que abrogó el Estatuto anterior. En el año de 1947 el Congreso de la Unión aprobó un Proyecto que proponía reformas al Estatuto; tanto las reformas como el Estatuto, durante toda su vigencia, fueron constantemente tachados de inconstitucionales.

Pese a la gran evolución legislativa que se fue gestando en su favor, los burócratas consideraban que el Estatuto que los regía no era suficiente garantía y que sólo elevando sus relaciones laborales a nivel constitucional podía estar seguros de que sus derechos laborales les serían respetados.

El marco histórico dentro del cual los burócratas entraron a formar parte del artículo 123 fue totalmente distinto al que se presentó en la génesis de este precepto.

El titular del Poder Ejecutivo Federal era Adolfo López Mateos, quien durante el gobierno anterior se había desempeñado como Secretario del Trabajo y Previsión Social, por tanto conocía perfectamente las demandas de la clase obrera.

De años atrás se habían desatado en el seno del sindicato de ferrocarrileros, fuertes pugnas entre los grupos encabezados por líderes propicios a los intereses gubernamentales y los llamados "independientes", a cuyo frente estaba Demetrio Vallejo, con miras a obtener el control de la poderosa organización sindical.

En agosto de 1958, Vallejo logra un aplastante triunfo en las elecciones internas. Entre sus primeros actos al frente del sindicato estuvo el de pedir ciertas mejoras, para sus agremiados mediante un emplazamiento a huelga. El hecho de que las peticiones las formulara un

sindicato independiente, condujo a que se declarara inexistente la huelga ya que no prosperaran los amparos que se promovieron.

Como medida de presión se inició una serie de huelgas de hecho que por coincidir con un período vacacional de la población desquiciaron el transporte. Fueron detenidos los dirigentes sindicales y se desató la represión; la policía y el ejército ocuparon, haciendo gala de violencia los locales del sindicato y detuvieron a cientos de sindicalistas.

Las presiones ejercidas por la clase burocrática, sumadas a la necesidad de limpiar un poco la imagen presidencial, deteriorada por aquellos movimientos represivos, propició que el Presidente de la República presentara una iniciativa de adiciones al artículo 123 constitucional; señalando que 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 rendía ante el H. Congreso de la Unión el día primero de septiembre, anunció que 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 diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores.

Como resultado de la reforma de 1960, el artículo 123 constitucional quedó integrado por dos apartados, el "A" compuesto por el texto de las fracciones existentes previamente a la reforma y el "B" integrado por las fracciones que fueron objeto de la adición; con su aprobación se cristalizó un viejo anhelo de los servidores públicos.

Una vez más, como en 1917, se abanderó la causa de los trabajadores, en este caso de los que prestan sus servicios al Estado, al elevar sus relaciones laborales a nivel constitucional; declaración soberana donde se puso de manifiesto la tradición humanista y de justicia social del pueblo mexicano.

Los estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 y de 1941 habían resuelto parcialmente los problemas de las relaciones laborales de los servidores públicos, pero seguían sujetos a condiciones de inferioridad, en comparación con los trabajadores en general.

La importancia de que la protección para los servidores públicos se estableciera a nivel constitucional, radicaba en ser un factor indispensable para dar solidez a los derechos que les otorga la Constitución; así se

evitaba que corrientes contrarias a los ideales que dieron nacimiento a esa Declaración de derechos sociales, pudieran echarla por tierra. Además la reglamentación de la protección jurídica a estos trabajadores debe hacerse invariablemente respetando las garantías mínimas otorgadas por el mandato constitucional.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 27 de septiembre de 1960, se declaró reformado el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

B) LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

El artículo 115 Constitucional en la fracción VIII último párrafo menciona como ya se indicó que: LAS RELACIONES DE TRABAJO ENTRE LOS MUNICIPIOS Y SUS TRABAJADORES, SE REGIRAN POR LAS LEYES QUE EXPIDAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS CON BASE EN LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 123 DE ESTA CONSTITUCIÓN, Y SUS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS.

Las disposiciones reglamentarias del artículo 123 constitucional son: respecto al apartado "A", la Ley Federal del Trabajo y del apartado "B", la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Asimismo el Estatuto Jurídico de los trabajadores al servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y descentralizados de Carácter Estatal, que es el ordenamiento jurídico que expidió la legislatura del Estado de México para regular las relaciones laborales entre los municipios del Estado de México y sus trabajadores y del cual hablaremos más adelante; en su artículo 9 menciona: "Los casos no previstos en esta Ley, ni en sus reglamentos, se resolverán de acuerdo con las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, aplicadas supletoriamente, y en su defecto atendiendo a la costumbre el uso a las Leyes del orden común, a los principios generales del Derecho y, en último extremo a la equidad.

Ya en el capítulo I, en los antecedentes históricos, hablamos acerca de las circunstancias en las cuales se expidió la Ley Federal del Trabajo y sus características generales; ahora analizaremos su contenido social y jurídico haciendo una comparación con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que como ya indicamos son las dos leyes reglamentarias del artículo 123 Constitucional en sus apartados "A" y "B".

No es necesario someter a una comparación exhaustiva, artículo por artículo, los derechos contenidos en las Leyes reglamentarias citadas, para darse cuenta de que, de una manera global, los derechos del trabajo en

general están por encima tanto en número como en calidad, de los derechos laborales del sector público.

A fin de poder obtener un juicio objetivo establecemos un marco comparativo entre los dos ordenamientos citados; apuntaremos las diferencias que privan entre ambos en base al análisis de las principales figuras del Derecho del Trabajo.

DERECHO INDIVIDUAL DEL TRABAJO

En este rubro en donde los trabajadores que son sujetos de regulación de la Ley burocrática, encuentran algunas ventajas con respecto a los trabajadores regulados por la Ley Federal del Trabajo, a diferencia de lo que acontece en materia de Derecho Colectivo y Procesal.

Dentro de este rubro se observará que los servidores públicos gozan de algunos derechos que no se han podido extender al trabajo en general, o bien que estando contemplados por los dos marcos jurídico-laborales, son superiores, en cuanto a su monto, a favor de los burócratas, lo que más que reflejo de una intensa actividad sindical, es resultado de meras concesiones políticas. Tal vez esos pequeños beneficios sólo tienen el efecto de equilibrar, en alguna medida, su ya de por sí desigual condición en relación con los trabajadores en general.

TRABAJADORES

Hay una diferencia sustancial en lo que se refiere a la amplitud del concepto de trabajador. Por una parte, el artículo 3 de la Ley Burocrática determina: "Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales", en tanto que el artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo establece: "Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral un trabajo personal subordinado."

Como es de apreciarse, el concepto de trabajador en general es más extenso que el de trabajador burocrático; en el primero, basta que se de un servicio personal subordinado; en el segundo, lo importante es la expedición de un nombramiento o la inclusión en las listas de raya.

ESTABILIDAD

La inmovilidad que la Ley Burocrática, en el artículo 6, concede a los trabajadores de base, una vez que han cumplido seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente, supera a la fracción XXII del apartado A del artículo 123 constitucional, y a la Ley Federal del Trabajo, pues establece en forma absoluta la inmovilidad de los trabajadores de base, excluyendo por supuesto a los de confianza, la inmovilidad no tendrá más límites que el cese justificado del trabajador, en los términos previstos por el artículo 46 de esta ley.

Trueba Urbina se refiere al hecho de que la citada fracción XXII prevé la posibilidad de que la Ley reglamentaria establezca varios supuestos (lo que hace en el artículo 49), en los cuales el patrón puede eximirse de cumplir el contrato mediante el pago de una indemnización; en tanto que el artículo 6 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone una inmovilidad más general; "Son trabajadores de base: lo no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles..." (37)

Los burócratas, conforme a la Ley, están más cerca del concepto de estabilidad absoluta, en tanto que la Ley Federal del Trabajo establece para los trabajadores una estabilidad relativa; lo anterior si consideramos que la distinción entre estabilidad absoluta y relativa se determina observando el grado de libertad que se concede al patrón para disolver la relación de trabajo.

Conviene advertir que la inamovilidad burocrática está condicionada a tener 6 meses de antigüedad, lo que significa que quien ingresa al servicio público federal se encuentra ante la terrible inseguridad que representa el poder ser removido discrecionalmente por el titular durante los 6 primeros mese de iniciada la prestación del servicio; así lo considerada el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Para los trabajadores en general la inmovilidad (estabilidad) comienza con la prestación del servicio en los términos del artículo 35 de la Ley Federal del Trabajo "Las relaciones de trabajo pueden ser para obra o tiempo determinado o por tiempo indeterminado. A falta de estipulaciones expresas, la relación será por tiempo indeterminado."

TRABAJADORES DE CONFIANZA

Las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional también tienen diferencia tratándose de los trabajadores de confianza.

El artículo 5 de la Ley burocrática determina quiénes son trabajadores de confianza en el servicio público, a través de una larga enumeración, que contrasta grandemente con el trato amplio que a la misma función da el artículo 9 de la Ley Federal del Trabajo, mediante enumeración de las funciones que se consideran de confianza y la estipulación de que lo verdaderamente importante es la naturaleza de las funciones que se desempeñen y no la denominación que se da al puesto.

Los trabajadores de confianza son objeto de tutela jurídica por parte de la Ley Federal del Trabajo, la que le dedica un capítulo dentro de los llamados trabajos especiales; con alguna excepción deben gozar de los mismos derechos establecidos para los trabajadores de base. Por su parte, los trabajadores de confianza en el servicio público son excluidos del régimen laboral burocrático, según lo disponen los artículos 2 y 8 de la Ley de la materia; su situación es de absoluta inseguridad y desprotección, al grado que solamente les está garantizado por la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional, el disfrute de las medidas de protección al salario y que gocen del beneficio de la seguridad social.

EDAD MINIMA

Según se desprende del artículo 13 de la Ley Burocrática, la edad mínima de admisión al trabajo en el servicio público federal es de 16 años, mientras que en el trabajo en general es de 14 años, conforme a lo previsto por el artículo 22 de la Ley Federal del Trabajo.

El establecimiento en 14 años, de la minoría de edad laboral, que hace la Ley reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 constitucional, es más congruente con las necesidades de un país subdesarrollado, como el nuestro, que los 16 años que fija la Ley reglamentaria del apartado "B".

Tomando en cuenta que la población de México está integrada preferentemente por jóvenes, adquiere una especial relevancia la diferencia de dos años en la edad mínima de admisión al trabajo.

DESCANSO DOMINICAL

En materia de descanso semanal se puede apreciar que tanto el artículo 69 de la Ley Federal del Trabajo como el 27 de la Ley burocrática establecen que por cada 6 días de trabajo disfrutará el trabajador, por lo menos, de un día de descanso con goce de salario íntegro.

Sin embargo, en este rubro, los servidores públicos gozan de un mejor derecho, por virtud de lo dispuesto en un Acuerdo Administrativo ⁽³⁸⁾ expedido por el Presidente Luis Echeverría Álvarez, cuyo punto primero señala: "Se establece la semana laboral de trabajo diurno, de cinco días de duración, para los trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para tal efecto disfrutarán, por cada cinco días de trabajo, de dos días de descanso continuos, de preferencia sábado y domingo, con goce íntegro de su salario".

En el caso de los trabajadores en general sólo será posible que gocen de este beneficio si lo conquistan en la negociación colectiva.

DIAS DE DESCANSO OBLIGATORIOS

La Ley Federal del Trabajo (artículo 74) señala limitativamente, los días de descanso obligatorio. 1° de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1° de mayo, 16 de septiembre, 20 de noviembre, 1 de diciembre cuando corresponda la transmisión del poder Ejecutivo Federal, 25 de diciembre y el que determinen las leyes federales y locales electorales, en el caso de elecciones ordinarias, la Ley burocrática, por su parte, en el artículo 29 determina que serán considerados días de descanso obligatorios los que indique el calendario oficial y el que determinen las leyes federales y locales electorales, en el caso de elecciones ordinarias. La referencia al calendario oficial conlleva una gran amplitud, pues el calendario contiene los días de descanso obligatorio antes citados y otros días festivos adicionales como son 5 de mayo, 1° de septiembre, 12 de octubre, 2 de noviembre, etc.

Pese a la gran cantidad de días festivos que contiene el calendario oficial y la marcada tendencia a incrementarlos, los burócratas han conseguido ventajas especiales que se han venido generalizando en los casos en que asisten a desfiles o manifestaciones públicas, consistente en descansar al día siguiente de éstos, con goce íntegro de sus salarios.

Considero pertinente resaltar un aspecto que, sumado al panorama anterior, pone en peligro el eficaz desenvolvimiento de la economía nacional. Constituye parte de la idiosincrasia de los países subdesarrollados, como el nuestro, festejar toda clase de acontecimientos (día de reyes, día de la amistad, día del compadre, día del niño, día de la madre, día del maestro, día de muertos, día del santo patrono, día del aniversario del sindicato, día del ejército, día del abogado, etc.), los que en su conjunto suman un exagerado número de días en el transcurso de un año.

Durante esas fechas se presentan altos índices de ausentismo a los centros de trabajo, sin que al trabajador le importe no recibir salario por esos días. Esta situación se torna aún más nociva en virtud de que la propicia que abunden los tradicionales "puentes", con la consecuente baja en la productividad de las empresas.

VACACIONES

Un renglón en donde predomina ampliamente la condición de los trabajadores al servicio del Estado, es el relativo al derecho de vacaciones.

En los términos del artículo 30 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado: "Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios disfrutaran de dos períodos anuales de vacaciones, de diez días laborables cada uno...". Por otra parte, el artículo 76 de la ley Federal del Trabajo, correlativo del anterior, establece: "Los trabajadores que tengan más de un año de servicios disfrutaran de un período anual de vacaciones pagadas, que en ningún caso podrá ser inferior a seis días laborables, y que aumentará en dos días laborables, hasta llegar a doce por cada año subsecuente de servicios. Después del cuarto año, el período de vacaciones se aumentará en dos días por cada cinco de servicios."

Existe una primera ventaja para los servidores públicos, en el sentido de que solamente necesitan prestar sus servicios durante seis meses para generar el derecho de gozar de vacaciones, mientras que en el trabajo en general se requiere que el tiempo de servicios sea de cuando menos un año.

En donde el beneficio se hace más evidente es en la duración de las vacaciones; el servidor público goza desde el inicio del servicio de un período largo de vacaciones, en tanto que con el sistema de aumento progresivo del período vacacional, en razón de la antigüedad, que contiene la Ley Federal del Trabajo, un trabajador gozaría de 20 días de vacaciones

anuales, solamente hasta que haya cumplido 24 años de servicio en la empresa, lo anterior, por supuesto, en estricto apego a los términos de la Ley, sin descartar que este beneficio se puede mejorar en los contratos colectivos.

Las finalidades que persiguen las vacaciones como son el recuperar energías, convivir más con la familia y tener espacio de diversión y esparcimiento, en la actualidad han dejado de cumplirse, entre otras razones: por la insuficiencia del pago de vacaciones y la prima respectiva para costear un descanso decoroso; la escasez de centros vacacionales populares, al alcance de las posibilidades del grueso de la población trabajadora; la casi nula capacidad de ahorro del mexicano de clase media baja; la excesiva demanda de servicios recreativos en determinadas épocas del año que hace insuficiente la infraestructura turística.

SALARIO

El segundo párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece a favor de los servidores públicos una prestación que no encuentra equivalente en la Ley Federal del Trabajo; se trata del otorgamiento de una prima como complemento del salario por cada 5 años de servicios efectivamente prestados, hasta llegar a 25 años, dicha prestación deberá estar contemplada en cuanto a su monto o proporción en los presupuestos de egresos correspondientes.

Anteriormente los servidores públicos tenían como prerrogativas, conforme al artículo 35 de la Ley de la materia, el pago de un sobresueldo con el fin de equilibrar las diferencias resultantes del distinto costo medio de la vida en las diversas zonas económicas en que se divide la República; ya fue suprimido el concepto sobresueldo, las diferencias existentes entre las distintas zonas económicas serán consideradas al momento de establecer el monto de los tabuladores regionales.

Asimismo al artículo 36 de la Ley Burocrática, antes de la reforma citada, contemplan a favor de los servidores públicos, la prestación consistente en el otorgamiento discrecional, por parte de la dependencia correspondiente, de compensaciones adicionales por servicios especiales, la cual se agregaba al sueldo presupuestal y al sobresueldo y se determinaba en razón a las responsabilidades o trabajos extraordinarios inherentes al cargo o por los servicios especiales que se hubieran desempeñado. Por virtud de lo dispuesto en el artículo segundo del decreto de reformas en cuestión, el artículo 36 de la Ley Burocrática quedo derogado.

AGUINALDO

Una de las prestaciones en donde es notoriamente superior la población de los servidores públicos, es sin duda el aguinaldo.

La ley reglamentaria del apartado "A" determina en el artículo 87, que el aguinaldo deberá ser de 15 días, por lo menos. En tanto que para los burócratas dicha prestación deberá tener un importe que será equivalente a 40 días de salario, cuando menos, según lo dispone el artículo 42-bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por lo que hace a la fecha de entrega del aguinaldo también existe diferencia; para los trabajadores en general el pago debe realizarse antes del día 20 de diciembre, en tanto que para los servidores públicos deberá cubrirse en un 50% antes del 15 de diciembre y el otro 15% a más tardar el 15 de enero siguiente. La diferencia, sin ser trascendente, contribuye a combatir, en alguna medida, el consumismo que se manifiesta de modo exagerado en las festividades de fin de año.

PARTICIPACION DE UTILIDADES

Los trabajadores en general gozan del derecho de participación en las utilidades de las empresas, así se desprende la fracción IX del apartado "A" del artículo 123 constitucional y del artículo 117 de la Ley Federal del Trabajo, de conformidad con el porcentaje que determine la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en la Utilidad de las Empresas.

Por su parte los servidores públicos carecen de este derecho, en razón de la naturaleza del servicio que prestan y las finalidades del mismo. En el trabajo burocrático no se aspira a obtener un lucro, lo que si corresponde, en la mayoría de las veces, al trabajo en general; si los patrones obtienen rédito por su capital invertido, es justo que los trabajadores disfruten de parte de las utilidades que se generan en la empresa.

CESE

El aspecto que constituye verdaderamente un privilegio para los servidores públicos, es el contenido en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, consistente en que para que los trabajadores puedan ser cesados en el empleo, el titular de la dependencia

tiene la obligación de someter el conflicto al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje antes de dictarse el cese.

Por su parte el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo enuncia las causas de rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón, similares a las consignadas en la fracción V del artículo 46 de la Ley Burocrática, que puede hacer valer el patrón de manera unilateral, sin que para ello requiera la autorización de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Al incurrir el trabajador en una de las causales de cese contenidas en la fracción V del artículo 46 de la Ley Burocrática, el titular de la dependencia tiene las opciones siguientes:

Puede ordenar la remoción del trabajador a otra oficina, preferentemente dentro de la misma Entidad, en donde continuará devengando su salario hasta en tanto resuelva el conflicto, en definitiva, la autoridad jurisdiccional.

La otra opción consiste en suspender los efectos del nombramiento del trabajador, si el sindicato respectivo está de acuerdo con él; pero aun sin el consentimiento de éste, siempre que se trate de las causas contenidas en los incisos a), c), e) y h) de la fracción V del artículo 46, consideradas como graves, el titular de la dependencia podrá demandar del tribunal respectivo la terminación de los efectos del nombramiento; el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en incidente por separado, resolverá sobre la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento principal, del que resultará la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando se presente la suspensión de los efectos del nombramiento, ya sea con la conformidad del sindicato o por determinado una resolución incidental del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, si este Tribunal resuelve dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de salarios caídos.

El juicio previo al cese, que jurídicamente constituye una forma de garantizar la estabilidad en el trabajo de los servidores públicos desgraciadamente en la realidad se reduce, muchas veces, a mero ornamento legal, pues ese derecho es violado frecuentemente por los titulares de las dependencias.

Pero lo más preocupante de esto es la interpretación que ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, totalmente contraria al espíritu de la ley, pues señala que el titular de la dependencia puede cesar al trabajador y posteriormente justificar el despido por vía de excepción.

Para los trabajadores en general sigue siendo un anhelo que la Ley les otorgue mayor seguridad en cuanto a su permanencia en el empleo, porque aún no se ha alcanzado el ideal de la estabilidad; la idea del despido debe desaparecer, para ser sustituida por un juicio breve sumarisimo en el cual cumpliéndose las formalidades esenciales del procedimiento, se solicite la recesión o terminación de las relaciones de trabajo, en este período el trabajador continuará prestando sus servicios y percibiendo su salario.

TRABAJOS ESPECIALES

La Ley Federal del Trabajo, a diferencia de la Ley Burocrática, dedica un título completo a regular los trabajos especiales.

En ese título quedan comprendidos el trabajo de confianza, el trabajo de los buques, el trabajo de las tripulaciones aeronáuticas, el trabajo ferrocarrilero, el trabajo de autotransporte, el trabajo de maniobras de servicio público en zonas bajo jurisdicción federal, el trabajo del campo, el trabajo de los agentes de comercio y otros semejantes, el trabajo de los deportistas profesionales, el trabajo de los actores y músicos, el trabajo a domicilio, el trabajo doméstico, el trabajo de hoteles, restaurantes, bares y otros establecimientos análogos, el trabajo en la industria familiar, el trabajo de los médicos residentes en períodos de adiestramiento en una especialidad y el trabajo de las universidades e instituciones de educación superior autónomas por la ley.

Ahí se tutelan las relaciones laborales de algunos grupos de trabajadores caracterizados por denominador común de que el servicio que desempeñan tiene condiciones tan peculiares que requiere de disposiciones específicas.

DERECHO COLECTIVO DEL TRABAJO

El Derecho Colectivo del Trabajo, integrado tridimensionalmente por la sindicalización, la negociación colectiva y la huelga, constituye en la actualidad el instrumento más idóneo, a través del cual la clase trabajadora puede lograr el establecimiento de condiciones laborales que le permitan vivir con decoro y avanzar en la búsqueda de la justicia social.

Es en materia de derechos colectivos en donde se presentan con mayor claridad las desventajas a que se hallan sometidos los servidores públicos en relación con los trabajadores en general. Si bien los

trabajadores al servicio del Estado no se encuentran desprovistos de ninguno de los tres aspectos del Derecho Colectivo del Trabajo, lo cierto es que los textos legales que los contienen, los hacen inoperantes en la realidad.

SINDICALIZACION

Sindicato único: Conforme a lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo puede haber en una empresa tantos sindicatos como deseen los trabajadores; en cambio el artículo 86 de la Ley Burocrática restringe la libertad de sindicalización, al establecer que sólo habrá un sindicato en cada dependencia, para el caso de que concurren varios sindicatos, sólo se otorgará el reconocimiento al mayoritario.

La sindicalización única se puede apreciar desde dos puntos de vista: por una parte, como antítesis del pluralismo sindical, instrumento indispensable para marchar por los senderos de la democracia y, por otra parte, como una medida para evitar que la fuerza sindical se atomice.

Libertad de sindicalización: La libertad de sindicalización debe verse desde dos perspectivas: como la posibilidad de formar parte de un sindicato, y como opción de no formar parte de él, quedando incluida en este último supuesto la posibilidad de separarse del sindicato en el momento en que se desee.

Por lo que hace a la facultad que gozan los trabajadores para afiliarse a un sindicato, con la restricción que representa la sindicalización única en el servicio público, antes enunciada, encontramos que tanto el trabajador en general como el servidor público son titulares de esa prerrogativa.

En lo referente a la libertad de no pertenecer a un sindicato, la Ley Federal del Trabajo en el artículo 358 dispone que a nadie se le puede obligar a formar parte de un sindicato, en cambio, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el artículo 69, establece que una vez que los trabajadores soliciten y obtengan su ingreso al sindicato, no podrán dejar de formar parte de él salvo que sean expulsados, lo que constituye una grave limitación al ejercicio del derecho de sindicalización

Reelección de las directivas sindicales: En otro orden de ideas, la Ley Federal del Trabajo se abstiene de hacer cualquier alusión sobre la reelección de las directivas sindicales, de ahí que esta materia se decida de acuerdo a lo que dispongan los estatutos del sindicato respectivo. A su vez, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece, en el

artículo 75, la prohibición expresa de cualquier acto de reelección dentro de los sindicatos.

La prohibición de la reelección en los sindicatos burocráticos, frente a la posible inclusión estatutaria de la reelección en los sindicatos en general, adquiere especial relevancia si consideramos que actualmente se presenta una clara tendencia por parte de los líderes sindicales a eternizarse en sus puestos; a este respecto puede decirse que a través de la renovación constante de las directivas sindicales se pueden evitar numerosos vicios y corruptelas, pero sobre todo, se propiciaría la participación de los jóvenes y de las mujeres en los cuadros directivos de los sindicatos.

Federación única: La Ley Federal del Trabajo establece en el artículo 381 que los sindicatos pueden afiliarse a federaciones y confederaciones; en tanto que en el contexto de la Ley Burocrática se da otra limitación al derecho de sindicalización, ya que en términos del artículo 78 los sindicatos burocráticos sólo podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por el Estado.

Resulta notoria la desventaja de los servidores públicos ya que sus organizaciones sindicales no tienen otra opción que afiliarse al FSTSE, en donde quedan maniatados y sujetos a las directrices que imponga esta central.

CONTRATACION COLECTIVA

Cláusulas de ingreso y separación.

Un aspecto positivo que contiene la Ley Burocrática es el que deriva del artículo 76, que señala: "El Estado no podrá aceptar, en ningún caso, la cláusula de exclusión". Al no hacer distinción alguna al precepto legal dictado, se debe entender que prohíbe lo mismo la cláusula de ingreso que la de separación.

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo permite que se establezcan en el contrato colectivo las llamadas cláusulas de protección sindical, al expresar en el artículo 395: En el contrato colectivo podrá establecerse que el patrón admitirá exclusivamente como trabajadores a quienes sean miembros del sindicato contratante. Está cláusula y cualesquiera otras que establezcan privilegios en su favor, no podrá aplicarse en perjuicio de los trabajadores que no formen parte del sindicato y que ya presten sus servicios en la empresa o establecimiento con anterioridad a la fecha en

que el sindicato solicite la celebración o revisión del contrato colectivo o la inclusión de él de la cláusula de exclusión.

Podrá también establecerse que el patrón separará del trabajo a los miembros que renuncien o sean expulsados del sindicato contratante.

Estas cláusulas nacieron con la intención de fortalecer y consolidar al sindicato mayoritario, se deduce que la función de las cláusulas es doble: en primer lugar, la defensa sindical contra las manipulaciones del empresario para utilizar personal no sindicado o perteneciente a sindicatos de paja, a efecto de ejercer influencia sobre él y evitar la batalla sindical para la superación de las condiciones de prestación de servicios. Y en segundo término, evitar la lucha intersindical, lo que, a su vez, coadyuva a la unificación de los trabajadores.

La validez de la prohibición contenida en el artículo 76 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado queda en entredicho cuando se analiza a la luz de otros artículos del mismo ordenamiento, con los que entra en contradicción.

El artículo 62 señala que las plazas de última categoría de nueva creación o las disponibles una vez corrido el escalafón, serán cubiertas en un 50% libremente por los titulares y el otro 50% por los candidatos que proponga el sindicato, lo que implícitamente equivale a una cláusula de admisión, aunque limitada.

Por otra parte, el artículo 74 indica que los trabajadores que fueren expulsados del sindicato, perderán por ese sólo hecho, todos los derechos sindicales que la ley concede, disposición que se asemeja mucho al contenido de una cláusula de separación.

Establecimiento de las condiciones de trabajo: La negociación colectiva es, sin lugar a dudas, un instrumento insustituible por medio del cual los trabajadores están en posibilidad de influir en la determinación de las condiciones bajo las cuales van a prestar el servicio, así como en el mejoramiento de las mismas.

Existe en este aspecto una diferencia fundamental entre los sistemas de negociación colectiva que privan para el trabajo en general y para el trabajo burocrático.

Los trabajadores que se regulan por el apartado "A" convienen con el patrón los términos de los contratos colectivos o contratos-ley; en cambio, en el caso de los servidores públicos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley de la materia, las condiciones generales de trabajo las fija el titular de la dependencia, tomando en cuenta la opinión del sindicato.

Como es fácil comprender, ese "tomando en cuenta la opinión del sindicato", obliga al titular de la dependencia a escuchar los puntos de vista del sindicato, pero no a resolver tomando en cuenta los puntos anotados por el sindicato.

El mecanismo consignado en el artículo 89 de Ley Burocrática, por el cual los sindicatos pueden objetar sustancialmente las condiciones generales de trabajo, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para que éste resuelva en definitiva, resulta infructuoso y no compensa en forma alguna la grave restricción que soportan los servidores públicos en materia de negociación colectiva.

Exigibilidad de las prestaciones: Los trabajadores en general podrán exigir del patrón el otorgamiento de las prestaciones pactadas en los contratos colectivos desde la fecha en que el instrumento surta efecto; en cambio, en el sector público, de acuerdo con el artículo 91 de la Ley respectiva, las condiciones generales de trabajo cuando contemplan prestaciones económicas que representen erogaciones con cargo al presupuesto de egresos de la federación, deben obtener previamente la autorización de la Secretaría correspondiente.

La consecuencia de no obtener la autorización citada, resulta especialmente nociva para los servidores públicos, toda vez que consiste en la imposibilidad de exigir al Estado el cumplimiento de las prestaciones pactadas.

Obtención por medio de la huelga: De acuerdo con el artículo 450 de la Ley Federal del Trabajo, entre los objetivos que puede perseguir una huelga figuran, el celebrar, revisar o exigir el cumplimiento de los contratos colectivos y contratos-ley, dotando con ello a los trabajadores de un mecanismo para presionar al patrón en la consecución de esos objetivos.

Contrastantemente los servidores públicos, dado lo estrecho que resulta el requisito de fondo de la huelga burocrática, no pueden acudir a esta vía pretendiendo que se fije o revisen las condiciones generales de trabajo de la dependencia.

HUELGA

Independientemente de todos los obstáculos que suele enfrentar el derecho de huelga, especialmente en tiempos de crisis económica, existe una diferencia abismal en el trato que a esta figura dan las dos leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional.

Los trabajadores en general, de acuerdo con el artículo 450 de la Ley Federal del trabajo, pueden emplazar y estallar una huelga cuando persigan alguno de los siguientes objetivos:

- I. Conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción;
- II. Celebrar un contrato colectivo o su revisión
- III. Celebrar un contrato – ley o su revisión
- IV. Exigir el cumplimiento del contrato colectivo o contrato – ley
- V. Exigir el cumplimiento de las disposiciones sobre participación de utilidades
- VI. Apoyar una huelga que tenga por objeto alguna de las anteriores finalidades; y
- VII. Exigir la revisión de los salarios contractuales.

Las causales de huelga arriba expuestas, se comprenderán mejor si se considera que la primera de ellas, conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital, constituye el género al cual pertenecen las restantes, es decir, que los 6 supuestos que le siguen son formas a través de las cuales se pretende lograr el mencionado equilibrio.

Los servidores públicos en cambio, por virtud de lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley Burocrática, solamente pueden estallar una huelga cuando los derechos que contiene el apartado “B” del artículo 123 constitucional sean violados de una manera general y sistemática.

Es evidente que las condiciones que impone el precepto citado no son dables en el mundo de los humanos; por esto aún cuando los servidores públicos son formalmente titulares del derecho de huelga, materialmente no lo sean. La mejor prueba la constituye el hecho de que no se tiene memoria de que halla estallado movimiento de huelga alguno, conforme a derecho, por parte de los trabajadores al servicio del Estado, regulados por el apartado “B” del artículo 123 constitucional.

B) DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO

Dos de los aspectos más benéficos para los trabajadores en general, producto de la reforma procesal de 1980 son, sin lugar a dudas: la implantación de la figura de la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador y la imposición de la carga de la prueba al patrón.

Suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador. Este principio impone a las Juntas la obligación de atender al trabajador para el correcto ejercicio de sus acciones; siempre con base en los hechos planteados por el trabajador en la litis. No bastaba con que la justicia fuera gratuita, tampoco era suficiente, por sí sola, la agilización y la reducción de la duración de los juicios, era indispensable el auxilio legal a los trabajadores que se vieran involucrados en un conflicto laboral.

El principio de la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador aparece en materia laboral, llevando como antecedente la suplencia de la queja que desde tiempo atrás existía en materia de amparo agrario y laboral.

La figura de la suplencia se incorporó a la legislación laboral como un principio único, el cual se vierte en el texto de la Ley a través de cuatro manifestaciones:

I. Completar prestaciones

La primera manifestación de la suplencia consiste en que cuando la Junta admita la demanda de un trabajador y ésta no comprenda todas las prestaciones que conforme a la Ley Federal del Trabajo deriven de la acción intentada o procedente, con base en los hechos expuestos por el trabajador, la Junta la subsanará (artículo 685, segundo párrafo).

El artículo 873 de la Ley Federal del Trabajo establece que la Junta dictará acuerdo en el que señalará día y hora para la celebración de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas, y ordenará que se notifique esa resolución personalmente a las partes; deberá ser en ese mismo acuerdo en donde se completen las prestaciones que omitió incluir el trabajador, y a las que tiene derecho conforme a los hechos y a la acción por él planteados.

Respecto de esta primera manifestación de la suplencia, debe tenerse bien presente que la Junta no es promotora de acciones por cuenta propia tan sólo ejercita las que deriven de los hechos expuestos por el trabajador, o encauza convenientemente las que el trabajador hizo valer de manera deficiente.

II. Corrección a cargo de trabajador

La segunda manifestación de la suplencia se presenta cuando al momento de admitir la demanda la Junta se percató de que el escrito respectivo tiene alguna irregularidad, o que se ejercitan en él acciones contradictorias. La Junta en el acuerdo respectivo deberá señalar al trabajador los defectos u omisiones en que haya incurrido, previniéndolo

de que los subsane en un término de tres días, (artículo 873, segundo párrafo)

No es suficiente que la Junta le indique al trabajador que en su escrito de demanda existen errores, deberá señalarle en qué consisten esos errores. Cuando el trabajador ejercite acciones contradictorias, deberá aclarársele cuáles son esas acciones, pero solamente hasta ahí llega la protección de la Junta, ya que no está facultada para suplir la voluntad del trabajador y decidir, aun cuando fuera lo más provechoso para éste, por alguna de las acciones en cuestión.

Es evidente que no se puede obligar al trabajador a que corrija su demanda. La única consecuencia de que el trabajador no subsane su demanda dentro del término que al efecto se le señale, será el correr traslado al demandado con una copia de la demanda en sus términos originales, sin perjuicio de que se hagan las correcciones pertinentes durante la etapa de demanda y excepciones.

III. Subsanar la demanda en la etapa de demanda y excepciones.

La tercera manifestación del principio de la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador se presenta cuando llegada la etapa de la demanda y excepciones, el trabajador no cumplió con los requisitos omitidos o no subsanó las fallas que se le hayan señalado en el planteamiento de la demanda; la junta lo prevendrá para que lo haga en ese momento (artículo 878, fracción II).

Si el trabajador no subsana la demanda durante la etapa de demanda y excepciones pese a la prevención que en ese sentido le haga la Junta, esto no le acarreará ninguna consecuencia, por tanto, la demanda quedará ratificada en los términos originales.

Si las correcciones, precisiones o cambios a la demanda surgen en la etapa de demanda y excepciones, se aplicará por analogía la norma que regula el caso semejante de la reconvención, contenido en la fracción VII del artículo 878, de tal suerte que el demandado puede contestar de inmediato las modificaciones, o bien solicitar que la Junta acuerde la suspensión de la audiencia, señalando para su reanudación una fecha dentro de los cinco días siguientes.

IV. En la caducidad

La cuarta manifestación del principio de la suplencia de la demanda del trabajador se presenta ante el peligro de la caducidad de la acción ejercitada por el trabajador.

La regla general de la caducidad está contenida en el artículo 773 de la Ley Federal del Trabajo y consiste en tener por desistida de la acción intentada a la persona que no realice promoción alguna en el término de seis meses, siempre que dicha promoción sea necesaria para la reanudación del procedimiento.

Cuando para continuar el trámite de un juicio sea necesaria una promoción del trabajador, y esté no la haya realizado dentro de un período de tres meses, el Presidente de la Junta deberá ordenar que se le requiera para que la presente, con el apercibimiento de que de no hacerlo, operará en su contra la caducidad (artículo 772).

El precepto antes citado determina que el acuerdo respectivo le sea notificado a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, si ésta tiene a su cargo el patrocinio del trabajador, para los efectos que correspondan; y si el trabajador no está asesorado por dicha autoridad, para que intervenga ante el mismo y le haga ver las consecuencias legales de la falta de promoción, así como para brindarle asesoría jurídica en caso de que el trabajador se la solicite.

Aun cuando en sentido estricto este punto no se relaciona directamente con la demanda, es indiscutible que en el fondo si tiene una vinculación inmediata, ya que la caducidad pese a que puede presentarse en un momento procesal muy avanzado, consiste en tener al actor por desistido de la acción intentada en la demanda; por esa razón el legislador quiso llevar la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador hasta el momento procesal en que el trabajador vea amenazados sus intereses por la caducidad.

CARGA DE LA PRUEBA

En una controversia judicial entre iguales resulta justo que quien afirme esté obligado a probar pero entre desiguales esta obligación debe cumplirse en beneficio de la parte débil del proceso.

Con la intención de incorporar también el aspecto de la carga de la prueba a la nueva naturaleza social del proceso laboral, para beneficio de la parte débil del mismo, los autores de la reforma procesal determinaron en el artículo 784:

“La junta eximirá de la carga de la prueba al trabajador cuando por otros medios esté en posibilidad de llegar al convencimiento de los hechos y para tal efecto requerirá al patrón para que exhiba los documentos que, de acuerdo con las leyes tiene la obligación legal de conservar en la empresa, bajo el apercibimiento de que de no presentarlos, se presumirán

ciertos los hechos alegados por el trabajador. En todo caso corresponderá al patrón probar su dicho cuando exista controversia sobre:

- I. Fecha de ingreso del trabajador
- II. Antigüedad del trabajador
- III. Faltas de asistencia del trabajador
- IV. Causa de rescisión de la relación de trabajo
- V. Terminación de la relación o contrato de trabajo para obra o tiempo determinado, en los términos del artículo 37 fracción I y 53 fracción III de esta ley
- VI. Constancia de haber dado aviso por escrito al trabajador de la fecha y causa de su despido
- VII. El contrato de trabajo
- VIII. Duración de la jornada de trabajo
- IX. Pagos de días de descanso y obligatorios
- X. Disfrute y pago de vacaciones
- XI. Pago de las primas dominical, vacaciones y de antigüedad
- XII. Monto y pago del salario
- XIII. Pago de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas; e
- XIV. Incorporación y aportación al fondo Nacional de la Vivienda.”

Esta disposición señala pues una facultad de la autoridad para que, relevando al trabajador de la carga de la prueba, ésta se desplace, sin promoción del interesado, hacia su contrario. Obviamente responde al mismo espíritu de la llamada suplencia de la queja (de la deficiencia de la demanda del trabajador) prevista en el artículo 685, porque evidentemente se intenta subsanar los errores de planteamiento en el ofrecimiento de pruebas, por parte del trabajador.

La reforma en este sentido, rompiendo anquilosados criterios, obedece a la necesidad de liberar al trabajador de la obligación de probar aspectos más que difíciles, y que en cambio el patrón puede acreditar con toda facilidad con base en los documentos que, conforme a la Ley, debe conservar en la empresa.

Las reformas relativas a la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador y a la carga de la prueba al patrón, son tan solo algunos de los aspectos con los cuales se vieron beneficiados los trabajadores en general; se trató, sin lugar a dudas, de una de las reformas más benéficas para los trabajadores.

AUTORIDADES JURISDICCIONALES

La distinción en este rubro consiste en la existencia de una dualidad de autoridades jurisdiccionales para conocer de los conflictos que se suscitan con motivo de las relaciones laborales a que se refiere la Declaración de los derechos sociales.

La diferencia anterior deriva del texto del artículo 123 constitucional. La fracción XX del apartado "A" señala: "Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patrones y uno del Gobierno."

Por su parte, la fracción XII del apartado "B" establece: "Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la Ley reglamentaria."

Las diferencias en cuanto a la estructura y funcionamiento de las Juntas y del Tribunal burocrático son de muy diversa índole, y se hallan consagradas en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, respectivamente. Sin embargo, lo importante, y en esto no hay distinción, es que tanto los trabajadores en general como los servidores públicos sujetos del régimen del apartado "B" tienen garantizada la existencia de un ente jurisdiccional al cual acudir en caso de controversia.

Conviene señalar que, por excepción, los trabajadores al servicio del Poder Judicial de la Federación, resuelven sus conflictos de trabajo en una forma diferente al resto de los trabajadores cuyas relaciones laborales se rigen por el apartado "B" del artículo 123 constitucional.

La fracción XII del apartado "B" del precepto citado, determina en el segundo párrafo: "Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

Esta forma especial de solución de los litigios encuentra plena justificación en nuestro sistema jurídico, desde el momento en que no sería válido pretender que un órgano jurisdiccional de menor jerarquía juzgara los actos de uno de mayor rango.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece en el título noveno (artículos 152 a 161) la forma como serán resueltos los conflictos que se susciten entre el Poder Judicial Federal y sus trabajadores.

Para la solución de este tipo de litigios se ha instaurado, con carácter permanente, una Comisión que se integra con un representante de la Suprema Corte de Justicia, nombrado por el Pleno, un representante de los trabajadores, nombrado por el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación y un tercero designado de común acuerdo.

La Comisión mencionada tendrá a su cargo substanciar los expedientes y emitir un dictamen, para lo cual se sujetará al procedimiento que señala la Ley Burocrática.

Concluido el dictamen elaborado por la Comisión Substanciada, se pasará al Pleno de la Corte, el cual se reunirá cuantas veces sea necesario, para conocer y resolver en torno a los dictámenes que se sometan a su consideración.

La audiencia se concretará a la lectura, discusión y votación del dictamen de la Comisión. Si el dictamen fuere aprobado en todas y cada una de sus partes o con alguna modificación, pasará al Presidente de la Suprema Corte para su cumplimiento; para el caso de que sea rechazado, los autos serán turnados al ministro ponente que al efecto se designe, para la elaboración de un nuevo dictamen.

JUICIO PREVIO

Como se dejó anteriormente establecido, la Ley Burocrática prevé que para poder cesar a un trabajador, es necesario que previamente se obtenga una resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en ese sentido.

En el artículo 127-bis del citado ordenamiento se determina el procedimiento para resolver controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento, el cual debe desarrollarse de la siguiente manera:

La dependencia presentará su escrito de demanda, acompañándolo, como instrumentos base de la acción, del acta administrativa que el jefe superior de la oficina haya levantado por considerar que el trabajador incurrió en algunas de las causales de cese, así como de los demás documentos que al formularse el acta se haya anexado a la misma.

La demanda se hará del conocimiento del demandado dentro de los 3 días siguientes a su presentación, a efecto de que en un plazo de 9 días hábiles presente por escrito su contestación de demanda, a la cual acompañará las pruebas que obren en su poder; en el mismo acto señalará

el lugar en que se encuentren los documentos que posea a efecto de que los solicite el Tribunal y propondrá la celebración de pruebas durante la audiencia respectiva.

Fijada la litis y reunidas las pruebas ofrecidas por las partes, se citará a una audiencia dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que sea recibida la contestación de la demanda.

En dicha audiencia se desahogarán pruebas, se escucharán alegatos y se dictarán puntos resolutive del laudo, el cual se engrosará dentro de los 5 días siguientes a la celebración de la audiencia, a no ser que se considerará necesario la realización de diligencias para mejor proveer, (39) en cuyo caso se llevarán a cabo y, desahogadas que sean, se dictará laudo dentro de los 13 días siguientes.

Lamentablemente, la realidad de todos los días nos indica que muchos servidores públicos son cesados de sus puestos sin que los titulares de las dependencias cubran las formalidades que al efecto indica la Ley Burocrática, con lo que se diluye la eficacia de una de las más bellas figuras del Derecho Procesal del Trabajo Burocrático, el juicio previo al cese del trabajador.

SALAS AUXILIARES

El párrafo segundo del artículo 118 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, adicionado por Decreto de 12 de enero de 1985, dispone: "Además de las Salas a que se refiere el párrafo anterior, en las capitales de las entidades federativas podrán funcionar las Salas Auxiliares del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que el Pleno considere necesarias..."

A las Salas Auxiliares, les corresponde, de acuerdo a lo señalado en el artículo 124-C de la Ley Burocrática, tramitar los conflictos individuales que se suscitan entre las dependencias y los trabajadores que presten servicios en las Entidades Federativas de su jurisdicción hasta agotar el procedimiento, pero sin emitir laudo. Dentro de los 10 días siguientes al en que se declare cerrada la instrucción, se deberá turnar el expediente al Presidente del Tribunal, para que éste a su vez, lo turne a la Sala correspondiente, la que dictará el laudo.

CADUCIDAD

Existe una marcada diferencia en los términos que establecen las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional para que opere la caducidad.

La Ley Federal del Trabajo, en el artículo 773, indica: "Se tendrá por desistida de la acción intentada a toda persona que no haga promoción alguna en el término de seis meses..."

Por su parte, el artículo 140 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala: "Se tendrá por desistida de la acción y de la demanda intentada, a toda persona que no haga promoción alguna en el término de tres meses..."

Como se puede apreciar, en el trabajo general, el período para que opere la caducidad es sustancialmente más amplio que el que se establece para el trabajo burocrático, lo que constituye sin lugar a dudas una ventaja para los trabajadores cuya relación se rige por el apartado "A", toda vez que es menos probable que se aplique la caducidad en su contra.

En otro orden de ideas, tenemos que a través de los puntos referidos, con una finalidad meramente ejemplificativa, se pone de manifiesto el trato desigual de las dos leyes reglamentarias de la Declaración de los derechos sociales dan a los sujetos de su regulación.

El análisis comparativo realizado, hace evidente la situación, por muchos conceptos desventajosa, de los trabajadores sujetos de la Ley Burocrática frente a aquellos que se rigen por la Ley Federal del Trabajo.

La condición de desventaja de los trabajadores del apartado "B" frente a los trabajadores en general, se refleja lo mismo en figura de Derecho Individual que de Derecho Procesal, pero de una manera más marcada en aspectos de Derecho Colectivo. es cierto que en algunos rubros, principalmente de Derecho Individual, los burócratas gozan de mejores prestaciones, sin embargo esto no compensa en nada la situación de disminución en que se encuentran.

C) EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL COMO FUNDAMENTO DE LA LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS

En la actualidad y no obstante lo que mencioné con relación a la reforma de 3 de febrero de 1983 del artículo 115 constitucional en donde se consagró expresamente la facultad soberana de las legislaturas locales para expedir las leyes que regulen las relaciones laborales de los gobiernos de los estados y municipios con sus trabajadores. Y dado que el artículo segundo transitorio del decreto de reformas y adiciones de dicho artículo estableció:

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

El artículo primero transitorio dispuso que dicho decreto entraria 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.

Debo mencionar que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, vigente no contempla ningún artículo, capítulo o título que sienta las bases sobre las cuales la legislatura local expida la ley o leyes que regulen las relaciones entre los gobiernos municipales y sus trabajadores. Por lo que desde mi punto de vista y así lo propongo en el capítulo quinto de la presente tesis es urgente reformar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México para conformar un Título especial referente a las bases sobre las cuales la legislatura local debe legislar acerca de materia laboral en tanto en el ámbito estatal como municipal y así dar cumplimiento a lo que establece la Constitución Federal.

En este título se definen los conceptos de trabajador, los tipos de trabajadores y a quién se le aplica el Estatuto Jurídico.

Título segundo.- Derechos y Obligaciones Individuales de los Trabajadores

En este título se establecen diversos conceptos como la jornada de trabajo, salario, horas extras, días de descanso, obligaciones de los

municipios y de los trabajadores, suspensión de los efectos del nombramiento de los trabajadores, de la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores, etc.

D) JURISPRUDENCIAS APLICABLES A LOS DERECHOS DE LOS POLICIAS MUNICIPALES DEL ESTADO DE MEXICO.

En el mundo europeo, la significación y la fuerza de la jurisprudencia se apoyan en la idea del precedente: es grande su valor en Inglaterra, la vida y el alma del derecho ha sido siempre el precedente, porque siempre han creído que lo que sus padres hicieron una vez, sus hijos pueden razonablemente hacerlo de la misma manera. Pero en los sistemas de derecho escrito no es suficiente uno, sino que se requieren varios precedentes, de donde deriva la tesis de que la jurisprudencia es la uniformidad de las interpretaciones contenidas en las sentencias de los tribunales o en las decisiones de las autoridades administrativas.

El sistema nuestro, cuyos antecedentes se hallan en el derecho norteamericano, adopto en el Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo tanto con anterioridad a la Constitución de 1917, la idea de la jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación solución que hace de ella una indudable fuente formal del derecho subconstitucional, general, estatal y de aplicación general.

El carácter obligatorio de la jurisprudencia le otorga una fuerza colosal, pues en virtud del doble principio del control de la constitución y de la legalidad, hace de la Suprema Corte de Justicia la instancia suprema para la interpretación del Derecho. Si aplicamos ahora este poder de nuestro más alto tribunal a la disciplina laboral, nos daremos cuenta de que nada le escapa del Derecho del Trabajo; la interpretación de la Declaración, de las leyes del trabajo y de la seguridad social, de los tratados internacionales, de sus reglamentos, de las disposiciones de las autoridades del trabajo, de los laudos de las juntas de conciliación y arbitraje, de los contratos colectivos y de los contratos-ley y de las costumbres jurídicas. Nuestra Constitución es la norma suprema de la Nación, pero su significación y consecuentemente, la de nuestra Declaración de Derechos Sociales, depende de las ejecutorias del tribunal; y lo mismo ocurre con todo el orden jurídico del trabajo.

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO

Es importante señalar que las jurisprudencias son base para establecer las condiciones del presente trabajo, lo anterior en virtud de que nos aclara en forma sistemática que los policías municipales dada su condición de servidores públicos y la trascendencia que en ellos conllevan son fuentes importantes por su trabajo que desarrollan en la vida pública. Por esto debemos insistir que el tribunal de lo contencioso es una autoridad que tiene poca actividad jurídica para avalar el trabajo del servidor pública visto desde un sistema laboral ya que se desentiende de dirimir dichos conflictos entre los policías municipales y la autoridad municipal.

Debo señalar algunas jurisprudencias que aclaran la idea central del presente trabajo.

Jurisprudencia 150

INTEGRANTES DE CUERPOS DE SEGURIDAD PUBLICA DEL ESTADO Y MUNICIPIOS. CUANDO PROMUEVAN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE LOCAL, SE TENDRA COMO FECHA DE INTERPOSICION LA DEMANDA LA DEL MOMENTO EN QUE SE RECIBA EN DICHA INSTITUCIÓN.- Resulta cierto que el artículo 59 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado dispone que la demanda del juicio contencioso administrativo deberá presentarse directamente ante la Sala Regional correspondiente al domicilio del actor, dentro de los quince días hábiles posteriores al en que surta sus efectos la notificación del acto impugnado o al en que se haya tenido conocimiento del mismo. Por su lado, el numeral 701 de la Ley Federal del Trabajo determina que el Tribunal Laboral que concede de un asunto Federal del Trabajo determina que el Tribunal Laboral que conoce de un asunto deberá declararse incompetente en cualquier estado del proceso, hasta antes de la audiencia de desahogo de pruebas, cuando existan en el expediente datos que lo justifiquen, supuesto en el que, con citación de las partes, remitirá el expediente al Organismo Jurisdiccional que estime competente. Por ello, a la luz de las citadas disposiciones legales si bien por regla general la presentación de la demanda del juicio contencioso administrativo ante una diversa autoridad administrativa o jurisdiccional no interrumpe el plazo contemplado por la norma 59 de la Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, sin embargo es pertinente señalar como excepción a tal regla, los casos en que el Tribunal de Arbitraje Estatal haya declinado a favor del Tribunal de los Contencioso Administrativo Local la competencia para conocer de los

juicios administrativos promovidos por integrantes de cuerpos de seguridad pública estatal y municipales, supuestos en los que ha de tenerse como fecha de interposición de la demanda administrativa la del momento en que se exhibió ante el referido Tribunal Laboró ante el referido Tribunal Laboral.

NOTA: El artículo 59 de la abrogada Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, corresponde al numeral 238 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado en vigor, que señala que la demanda del juicio contencioso administrativo deberá presentarse ante la Sala Regional correspondiente al domicilio de la autoridad demandada.

Sala Recurso de Revisión número 184/996.- Resuelto en sesión de la Superior de 23 de abril de 1996, por unanimidad de tres votos.

Sala Recurso de Revisión número 187/996.- Resuelto en sesión de la Superior de 23 de abril de 1996, por unanimidad de tres votos.

Sala Recurso de Revisión número 225/996.- Resuelto en sesión de la Superior de 23 de abril de 1996, por unanimidad de tres votos.

Jurisprudencia 151

INTEGRANTES DE CUERPOS DE SEGURIDAD PUBLICA DEL ESTADO Y MUNICIPIOS. EL PLAZO DE INTERPOSICION DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SE RIGE POR LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE LA ENTIDAD.- En jurisprudencia P./J.24/95 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 43 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, septiembre de 1995, se reconoce que la relación de servicio que guardan los integrantes de los cuerpos de seguridad pública con el Gobierno del Estado de México y sus Municipios, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan, de conformidad con la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución General de la República. Así, tomando en cuenta que la Ley de Justicia Administrativa de la Entidad es el ordenamiento procedimental aplicable a la interposición, tramitación y resolución del juicio contencioso administrativo, en observancia de su numeral 59, la demanda que los elementos policiales promuevan en contra de algún acto administrativo que afecte sus derechos e intereses legítimos, deberá presentarse dentro de los quince días hábiles siguientes al en que surtan efectos la notificación de ese acto reclamado o

al en que se haya tenido conocimiento del mismo. En otra palabras, el plazo de interposición de la demanda del juicio contencioso que hagan valer los miembros de los cuerpos de seguridad pública, se rige por las disposiciones de la Ley de Justicia Administrativa Local.

NOTA: El artículo 59 de la abrogada Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, corresponde al numeral 238 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado en vigor, que ahora rige el plazo de interposición del juicio contencioso administrativo.

Sala Recurso de Revisión número 169/996.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 23 de abril de 1996, por unanimidad de tres votos.

Sala Recurso de Revisión número 244/996.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 23 de abril de 1996, por unanimidad de tres votos.

Sala Recurso de Revisión número 558/996.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 23 de abril de 1996, por unanimidad de tres votos.

Jurisprudencia 152

INTEGRANTES DE CUERPOS DE SEGURIDAD PUBLICA DEL ESTADO Y MUNICIPIOS. EN EL PLAZO DE INTERPOSICION DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SON INAPLICABLES LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y EL ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO, DE LOS MUNICIPIO Y DE LOS ORGANISMOS COORDINADOS Y DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER ESTATAL.- En jurisprudencia P./J.24/95 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible en la página 43 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta novena época, septiembre de 1995, se reconoce que la relación de servicio que guardan los integrantes de los cuerpos de seguridad pública con el Gobierno del Estado de México y sus Municipios, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan, de conformidad con la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución General de la República. Subsecuentemente, en el plazo de interposición de la demanda del juicio contencioso administrativo que promuevan los elementos de las corporaciones policiales, resultan inaplicables las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos

Coordinados y Descentralizados de carácter Estatal, por no tener la naturaleza de normas procedimentales administrativas.

Sala Recurso de Revisión número 169/996.- Resuelto en sesión de la
Superior de 23 de abril de 1996, por unanimidad de tres votos.

Sala Recurso de Revisión número 244/996.- Resuelto en sesión de la
Superior de 23 de abril de 1996, por unanimidad de tres votos.

Sala Recurso de Revisión número 558/996.- Resuelto en sesión de la
Superior de 23 de abril de 1996, por unanimidad de tres votos.

Jurisprudencia 153

INTEGRANTES DE CUERPOS DE SEGURIDAD PUBLICA DEL ESTADO Y MUNICIPIOS. LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ DE SU BAJA OBLIGA A LAS AUTORIDADES DEMANDADAS A REINCORPORARLOS AL CARGO QUE VENIAN OCUPANDO.- Las sentencias que declaren fundada la pretensión del actor dejarán sin efecto el acto impugnado y fijaran el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad responsable, para salvaguardar el derecho afectado, según el precepto 105 de la Ley de Justicia Administrativa Del Estado. Con base a esta norma, cuando se declare la invalidez de la baja de integrantes de cuerpos de seguridad publica estatal y municipales, por cualquiera de las causales a que alude el dispositivo 104 del mismo ordenamiento, deberá condenarse a las autoridades responsables a reincorporar a los elementos policiales en el cargo que venían ocupando hasta antes de su separación en el servicio, dentro del plazo de cinco días hábiles siguientes al en que cause ejecutoria la sentencia respectiva. Esto es, independientemente de que la invalidez de la baja de los miembros de las corporaciones policiales sea por una causal de carácter formal o de fondo, tal declaratoria obligada a las autoridades demandadas a reincorporarlos a la función que venían desempeñando.

NOTA: Los artículo 104 y 105 de la abrogada Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, corresponde al numerales 274 y 276 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado en vigor.

Recurso de Revisión número 234/996.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 30 de abril de 1996, por unanimidad de tres votos.

Sala Recurso de Revisión número 285/996.- Resuelto en sesión de la
Superior de 30 de abril de 1996, por unanimidad de tres votos.

Sala Recurso de Revisión número 728/996.- Resuelto en sesión de la
Superior de 30 de agosto de 1996, por unanimidad de tres votos.

JURISPRUDENCIA 166

INTEGRANTES DE CUERPOS DE SEGURIDAD PUBLICA DEL ESTADO Y MUNICIPIOS. PROCEDENCIA DEL PAGO DE SALARIO Y AGUINALDO.- Los integrantes de los cuerpos de seguridad pública tiene derecho a recibir un salario digno y remunerador que les permita satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural y proveer la educación obligatoria de los hijos, así como un aguinaldo anual que será equivalente a un mes de salario cuando menos, por exigencia de la fracción V del artículo 29 de la Ley de Seguridad Pública de la Entidad. Por lo tanto cuando en el procedimiento contencioso administrativo se compruebe que los miembro de los cuerpos de seguridad publica del Estado o Municipios no han percibido el salario o aguinaldo que les corresponde por un determinado período, las Salas Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo deberá obligar a la autoridad estatal o municipal competente a cubrir el monto de dichas prestaciones, dentro del plazo de cinco días hábiles posteriores al en que cause ejecutoria la sentencia respectiva.

Recurso de Revisión acumulados número 260/996 321/ 996.-
Resuelto en sesión de la Sala Superior de 10 de septiembre de 1996, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 261/996 320/996.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 10 de septiembre de 1996, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión acumulados número 1023/996 y 1053/996.-.
Resuelto en sesión de la Sala Superior de 21 de noviembre de 1996, por unanimidad de tres votos.

JURISPRUDENCIA 167

INTEGRANTES DE CUERPOS DE SEGURIDAD PUBLICA DEL ESTADO Y MUNICIPIOS. IMPROCEDENCIA DEL PAGO DEL TIEMPO EXTRAORDINARIO, DÍAS DE DESCANSO OBLIGATORIO, VACACIONES Y PRIMA DE ANTIGÜEDAD.- Por señalamiento de la fracción V del artículo 29 de la Ley de Seguridad Pública del Estado

CAPITULO III

LA NORMATIVIDAD LABORAL MUNICIPAL.

A) ANALISIS A LA LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sienta las bases sobre las cuales se establece el régimen jurídico-laboral a nivel federal, y como ya mencionamos está conformado por los apartados "A" y "B"; el apartado "A" regula las relaciones de los trabajadores en general y el apartado "B" tal y como lo menciona el artículo 123 constitucional que a la letra dice:

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

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

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

Después en sus XIV fracciones el apartado "B" indica los lineamientos fundamentales sobre los cuales se regirán las leyes laborales que regulen dichas relaciones y los cuales son:

I.- Jornada de trabajo: la cual establece en ocho horas para la diurna y siete para la nocturna.

II.- Días de descanso: mencionando que por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro.

III.- Vacaciones: Los trabajadores gozarán de vacaciones, que nunca serán menores a veinte días al año.

IV.- Salario: Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos y en ningún caso podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República.

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

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

VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.

El Estado organizará escuelas de administración pública.

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

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

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

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

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

- a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por tiempo que determine la ley.
- c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para la salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su

salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además disfrutará de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

- d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
- e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
- f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de construir depósitos a favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

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

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

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

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

El estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del

organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dicha institución.

XIII bis.- El Banco Central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado; y

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

La Constitución Política del Estado libre y Soberano de México como ya lo mencionamos no contempla dentro de sus artículos ninguna disposición que reglamente o sienta las bases sobre las cuales la legislatura local expida las leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores por lo cual no es posible establecer una comparación entre dicha constitución y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Análisis a la ley del trabajo de los servidores Públicos y del Estado y Municipios

La presente iniciativa de la Ley que regula las relaciones laborales entre el servidor Público y la Autoridad en los niveles Estatal, Municipal, Organismos auxiliares, tribunales administrativos. Comprende desde mi punto de vista 3 objetivos esenciales, el primero de ellos es :

1.- Tutela.- La individualización del Servidor Público como trabajador en sus manifestaciones. Ingreso a la función pública, protección al salario, estabilidad laboral, oportunidad al sistema de profesionalización.

2.- Regulación de la actividad laboral entre el sindicato y la Autoridad.

3.- El procedimiento laboral en sus factores de iniciación, conciliación, preparación de la demanda como fin único. La estrategia jurídica que alude a determinar la función del juzgador. El desahogo procesal para imponer criterios jurídicos que determine la equidad en el asunto planteado.

Y por último la novedad de ejecución en el incumplimiento al laudo dictado por el Tribunal Estatal de conciliación y Arbitraje. Que más adelante analizare con detalle y ampliare su concepción vista desde mi perspectiva.

Iniciare en el complejo análisis descriptivo de la ley labora
misma que consta de 256 artículos y 7 transitorios, 7 títulos.

Mismo que a continuación detallo con sus respectivos
capítulos.

TITULO PRIMERO
DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

Capítulo Único

TITULO SEGUNDO
DE LOS INTEGRANTES DEL SISTEMA
EDUCATIVO ESTATAL

Capítulo I
Generalidades

Capítulo II
De los Servidores Públicos del
Subsistema Educativo Estatal.

Capítulo III
De los Trabajadores del Subsistema
Educativo Federalizado.

TITULO TERCERO
DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES INDIVIDUALES
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Capítulo I
Del ingreso al servicio Público

Capítulo II
De los Nombramientos

Capítulo III
De las Condiciones Generales de Trabajo.

Capítulo IV
De la Jornada de Trabajo y
De los Descansos

Capítulo V
Del Sueldo

Capítulo VI
De los Derechos y Obligaciones de los
Servidores Públicos.

Capítulo VII
De la Terminación de la Relación Laboral.

Capítulo VIII
De la Suspensión de la Relación Laboral

Capítulo IX
De la Rescisión de la Relación Laboral

TITULO CUARTO
DE LAS OBLIGACIONES DE LAS INSTITUCIONES PUBLICAS

Capítulo I
De las Obligaciones en General.

Capítulo II
Del Sistema de Profesionalización de
Los Servidores Públicos Generales

Capítulo III
De la Seguridad e Higiene en el Trabajo.

TITULO QUINTO
DE LOS DERECHOS COLECTIVOS DE
LOS SERVIDORES PUBLICOS

Capítulo I
De la Organización Sindical.

Capítulo II
De la Huelga

Capítulo III
Del Procedimiento de Huelga

TITULO SEXTO
DE LAS PRESCRIPCIONES

Capítulo Único

TITULO SEPTIMO
DEL TRIBUNAL ESTATAL DE CONCILIACION Y
ARBITRAJE Y DEL PROCESO Y PROCEDIMIENTO.

Capítulo I
Del Tribunal Estatal de Conciliación y
Arbitraje.

Capítulo II
De los Principios Procesales

Capítulo III
De la Capacidad y Personalidad

Capítulo IV
De la Competencia.

Capítulo V
De las Actuaciones del Tribunal.

Capítulo VI
De los Términos procesales.

Capítulo VII
De las Notificaciones

Capítulo VIII
De los Incidentes

Capítulos IX
De las Pruebas

Capítulo X
Del Procedimiento Laboral

Capítulo XI
De La Ejecución.

Nos establece que es de orden público e interés social y su objeto es regular las relaciones de trabajo entre autoridad Poder Público, Estados , Ayuntamientos con los Servidores Públicos.

Los artículos 2 al 19 Indican las disposiciones generales. Es decir quienes están sujetos a la ley laboral la protección a los Derechos laborales.

Descripción de quienes son partes en esta ley. Sujetos a la misma.

La especificación de la relación del trabajo, clasificación de los servidores públicos confianza y generales.

En este análisis me permito describir la novedad para clasificar a los servidores públicos. Dado que no permitían orientara la autoridad sobre el desarrollo de la actividad que día a día realizaba el servidor público como trabajador en este sentido la legislación Si determina la clasificación de las plazas nombrándoles de confianza y generales. A esta última clasificación le abre la perspectiva para la estabilidad del trabajo en de que permite asociarse al sindicato.

Además de que sus relaciones de trabajo pueden ser por tiempo u obra determinada o por tiempo indeterminado. Según artículo Sexto de la propia ley

Además de clasificar en estos 2 grandes rubros a los servidores públicos. Específica la presente ley. Que debemos entender por servidores público Generales y de confianza Según artículos 7, 8, 9.

En los servidores públicos generales se establecen las siguientes modalidades según su función que realizan a carácter manual..
Operativas, Material, Administrativo, Técnico, Profesional o de apoyo de asignación .

CONFIANZA. En este sentido debemos entender, inspección y vigilancia, auditoria, fiscalización, es decir, aquellos que requieran la intervención directa del Titular, y la que tenga en razón de su naturaleza de las funciones que desempeñen.

Por otro lado y a mayor abundamiento se califican los puestos de confianza en :

- Dirección.
- Inspección.
- Vigilancia.
- Auditoria,
- Fiscalización.
- Asesoría.
- Procuración de justicia.
- Protección civil
- Representación.
- Manejo de Recursos.

Los cargos de elección popular no están sujetos a esta ley, artículo 10 en este mismo artículo establece que los trabajadores de confianza. Quedan comprendidos en el presente ordenamiento únicamente en lo que hace a las medidas de protección al salario y los Beneficios de la Seguridad Social que otorga el Estado.

Artículos 11, 12, 13, 14, 15. Hablan de las clasificación de tiempo determinado, indeterminado, tiempo u obra determinada.

B) ANALISIS AL ARTICULO 16 DE LA LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS

El artículo 16 de la presente ley merece atención especial ya que forma parte del análisis de un inciso del Tercer Capítulo, ya que con este análisis voy a partir de lo General al o particular , es decir, este artículo. Habla de las funciones del policía Municipal que en su desarrollo de sus actividades se regirán por sus propios ordenamientos pero se caracterizara los beneficios de seguridad social y las medidas de protección salarial.

Esto quiere decir que su protección son en el salario y demás prestaciones Seguramente se habla de regir en el Desarrollo de las actividades propias por ser una instancia Administrativa cuyas funciones son muy distintas a las que realiza cualquier servidor Público.

En primera por ser disciplinarias Operativas, Técnicas de Seguridad y en términos generales Vigilancia según el artículo 9.

Por que es importante el presente artículo en primera.

En el título segundo nos habla de los integrantes del sistema Educativo y Enunciación. También nos señala la presente ley de los rubros

subsistema Educativo Estatal, así como el Federalizado, descritos a los maestros. Para la presente ley. Determinan un aspecto especial.

Los derechos y obligaciones individuales de los Servidores Públicos.

En el presente título se concretiza la individualización de los Derechos de los Servidores Públicos como el fin de ampliar y respetar sus permanencia laboral, ay que establecen condiciones que especifican su ingreso el servicio como debe darse este, que requisitos se necesitan así como el otorgar el nombramiento.

Las condiciones Generales de Trabajo estipulan las funciones de cómo el servidor público realiza sus actividades tanto en Duración de la Jornada, calidad del trabajo, retribuciones, licencias, vacaciones, descansos.

Disposiciones que deben seguir para prevenir riesgos de trabajo.

Los derechos de las mujeres embarazadas en el disfrute de su licencia antes de la fecha probable del parto ,el establecimiento a los periodos anuales de vacaciones, Jornada de Trabajo y los descansos. Así mismo lo que debemos entender por condiciones nulas y a las que el servidor público no esta obligado a cumplir.

El artículo 59 me ayudará a fundamentar el por que considero que los Integrantes del cuerpo de seguridad Pública o Servidores Públicos Municipales o Estatales, los policías municipales. Como comúnmente se les denomina gozan íntegramente de la ley del trabajo por tal razón el Tribunal de lo Contencioso no debe dirimir Controversias entre el policía Municipal y la Institución pública. Dado que según esta ley los observa para que se contemplen sus derechos y obligaciones.

En lo que se refiere a la jornada del Trabajo. Considerada como diurna, nocturna o mixta. Es importante analizar este concepto en el funcionamiento que tiene el policía Municipal respecto a sus condiciones del Empleo toda vez que este servidor público cumple un horario de 24 horas y son horarios distintos y muchas veces infrahumanos son embargo por su función se da esta modalidad de horario.

Esto no contradice la Jornada de Trabajo que especifica el artículo 60 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos y es aplicable todo Servidor Público.

En el policía Municipal su jornada de Trabajo es Distinta como ya vimos por su propia función sin embargo esto no modifica su condición de trabajador ya que esta supeditada a una jornada de trabajo. Cumple la

función de trabajador por ser objeto subordinado, además de percibir un salario.

Con el análisis anterior podemos señalar que el policía Municipal es un trabajador y debe ser considerado en esta ley por consiguiente el Tribunal Estatal de Arbitraje debe dirimir cualquier controversia que surge entre el policía Municipal y e l H. Ayuntamiento o Institución.

Todo esto en razón de que su función cumple también con los artículos 61, 63, 65, 66, 67, 68, 70.

DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO.-

JUICIO PREVIO

Como se mencionó anteriormente, la Ley Burocrática prevé que para poder cesar a un trabajador, es necesario que previamente se obtenga una resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en ese sentido. En el artículo 127-bis del citado ordenamiento se determina el procedimiento para resolver controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento, y en el cual ya describimos anteriormente.

El artículo 40 del Estatuto Jurídico establece las causas por las cuales podrá ser cesado o despedido un trabajador y las cuales ya se mencionaron.

El artículo 127 de la Ley Burocrática establece el procedimiento para resolver las controversias que se sometan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y menciona que se reducirá: a la presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia, a la contestación, que se hará en igual forma; y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes y se pronunciará resolución, salvo cuando a juicio del propio Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo, y una vez desahogadas, se dictará laudo.

Por su parte el artículo 97 del estatuto Jurídico menciona: El procedimiento para resolver todas las controversias que se sometan al Tribunal y Juntas Arbitrales, se reducirá a la presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia, a la respuesta que se dé en cualquiera de las dos formas citadas y a una audiencia en la que se presentarán las pruebas y alegatos de las partes y se pronunciará resolución, salvo cuando a juicio del propio

Tribunal o Juntas Arbitrales re requiera la práctica de diligencias posteriores, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo, y, una vez efectuadas, se dictará la resolución que corresponda. Como podemos observar ambos procedimientos son similares; en donde existe una diferencia y considero importante en el término que se da para contestar la demanda, ya que la Ley Burocrática establece un término de cinco días para contestar la demanda en su artículo 130 en tanto que el artículo 99 del Estatuto Jurídico se establece un término de tan solo tres días para contestar la demanda; debemos tomar en cuenta que este término es sumamente reducido ya que el Tribunal de Arbitraje se encuentra en la ciudad de Toluca y el Estado de México es sumamente extenso y existen municipios que se encuentran muy distantes de la ciudad de Toluca por lo que se pierde prácticamente un día para llevar al Tribunal de Arbitraje la contestación, reduciéndose el término para elaborar la contestación a tan solo dos días, aunado a esto se debe mencionar que para recabar toda la información y datos para poder contestar adecuadamente la demanda se debe de recurrir a las diferentes dependencias del municipio como sería a Oficialía Mayor, Nóminas, dependencia en donde laboraba la parte actora, Departamento Jurídico, etc., por lo que con dos días en algunos casos por las razones expuestas es sumamente difícil producir una adecuada contestación en ese término.

B) INCONGRUENCIAS EN LA APLICACIÓN DE LA LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS A LOS POLICIAS MUNICIPALES.

Merecen especial atención los artículos 62, 64, 69 de la Ley que se analiza lo anterior obedece a que estos artículos son estructurado a Servidores Públicos que realizan actividades distintas en primera por que el artículo 62 establece por cada 6 días de trabajo se disfruta de uno de descanso en este caso el policía Municipal su función y característica del Servicio no se encuadra en este artículo y por lo tanto sale fuera el mismo. Sin embargo no le afecta ya que esta sujeto a un horario la jornada de Trabajo en el cambio propuesto al artículo 16 que considero será la de normar esta condición de Jornada del Trabajo. Quizá dándole alguna generalidad de Horario.

Merece especial atención el Artículo 61 de la Ley del Trabajo de los servidores Públicos ya que establece el término de horas extraordinarias. Además de su pago en el supuesto de trabajarlas por parte del servidor público. El presente artículo no será aplicable al policía municipal dado la

función que realiza. Sin embargo es necesario Normar la existencia de las Horas extras o en su defecto negarla.

El artículo 69 durante la jornada de trabajo, los servidores públicos podrán desarrollar actividades, de capacitación, de acuerdo a los programas respectivos de la Institución Pública, así como las Sindicales, siempre y cuando medie autorización expresa del titular de la Institución Pública o dependencia donde desempeñan sus funciones, a fin de no afectar la prestación de los servicios.

Este artículo el policía municipal tendrá una atención especial ya que se considerara fundamental en la capacitación recibida no podremos hablar del Sindicato también por la función que realiza.

En los artículos 71 al 85 generaliza la retribución que el servidor publico recibe por concepto de los servicios prestados, también como a trabajo igual desempeñando en puesto, horario y condiciones de eficiencia corresponde sueldo igual.

Artículo 71.- El sueldo es la retribución que la institución pública debe pagar al servidor público por los servicios prestados.

Artículo 72.- A trabajo igual, desempeñado en puesto, horario y condiciones de eficiencia también iguales, corresponde sueldo igual, debiendo ser éste uniforme para cada uno de los puestos que ocupen los servidores públicos.

Artículo 73.- El pago del sueldo se efectuará preferentemente en el lugar donde los servidores públicos presten sus servicios dentro del horario normal de labores; su monto se podrá cubrir en moneda de curso legal, en cheques nominativos de fácil cobro o utilizando el sistema que brinde mayor oportunidad y seguridad en el pago a los servidores públicos de acuerdo a lo establecido en las condiciones generales de trabajo o de conformidad con el sindicato respectivo.

Artículo 74.- El pago del sueldo de los servidores públicos será preferente a cualquier erogación que realicen las instituciones públicas o dependencias.

Artículo 75.- El monto del sueldo base fijado en ningún caso podrá ser disminuido.

Artículo 76.- El sueldo base de los servidores públicos no podrá ser menor al salario mínimo general fijado para cada área geográfica donde presten sus servicios.

Artículo 77.- Cuando por cualquier motivo un servidor público desempeñe un puesto de menor categoría, seguirá gozando del sueldo base estipulado para su empleo inmediato anterior. Si la categoría es mayor gozará del sueldo correspondiente a esta última.

Artículo 78.- Los servidores públicos tendrán derecho a un aguinaldo anual, equivalente a 40 días de sueldo base, cuando menos, sin deducción alguna, y estará comprendido en el presupuesto de egresos correspondiente.

Dicho aguinaldo deberá pagarse en dos entregas, la primera de ellas previo al primer periodo vacacional y la segunda a más tardar el día 15 de diciembre.

Los servidores públicos que hayan prestado sus servicios por un lapso menor a un año, tendrán derecho a que se les pague la parte proporcional del aguinaldo de acuerdo a los días efectivamente trabajados.

Artículo 79.- Por cada cinco años de servicios efectivos prestados, los servidores públicos tendrán derecho al pago mensual de una prima por permanencia en el servicio, cuya cantidad es la comprendida en el presupuesto de egresos correspondiente y será fijada por los titulares de las instituciones públicas, con participación del sindicato, cuando exista esta representación.

Artículo 80.- Los servidores públicos que optaren por separarse del servicio habiendo cumplido 15 años en el mismo, tendrá derecho al pago de una prima de antigüedad consistente en el importe de 12 días de sueldo base, por cada año de servicios prestados.

Cuando el sueldo base del servidor público exceda del doble del salario mínimo general del área geográfica que corresponda al lugar donde presta sus servicios, se considerará para efectos del pago de la prima de antigüedad, hasta un máximo de dos salarios mínimos generales.

Esta prima se pagará, igualmente, en caso de muerte o rescisión de la relación laboral por causas no imputables al servidor público, cualquiera que sea su antigüedad.

En caso de muerte el servidor público, la prima se pagará a sus beneficiarios, en el orden de prelación en que formalmente hayan sido designados ante el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios. En caso de no existir esa designación, dicha prima se pagará conforme a la prelación que establece la Ley de Seguridad Social para los servidores Públicos del Estado y Municipios.

Cuando las instituciones públicas tengan establecidos en sus condiciones generales de trabajo programas o fondos de retiro en los que no existieran aportaciones de los servidores públicos, y el monto que, en su caso, correspondiera por este concepto a los servidores públicos sea superior al señalado en el segundo párrafo de este artículo, las instituciones públicas estarán obligadas a otorgar al servidor público sólo la prestación que más lo favorezca.

Artículo 81.- En los días de descanso obligatorio y en las vacaciones a que se refieren los artículos 66 y 68 de esta ley, los servidores públicos recibirán sueldo íntegro,. Cuando el sueldo se pague por unidad de obra, se promediará el sueldo base presupuestal del último mes.

Los servidores públicos que presten sus servicios durante el día domingo tendrán derecho al pago adicional de un 25% sobre el monto de su sueldo base presupuestal de los días ordinarios de trabajo.

Los servidores públicos que, conforme al artículo 66 de esta ley, tengan derecho a disfrutar de los períodos vacacionales, percibirán una prima de un 25% como mínimo, sobre el sueldo base presupuestal que les corresponda durante los mismos.

Artículo 82.- Las instituciones públicas realizarán anualmente con la participación del sindicato que corresponda, los estudios técnicos pertinentes para el incremento de sueldos y otras prestaciones de los servidores públicos, que permitan equilibrar el poder adquisitivo de éstos, conforme a la capacidad y disponibilidad presupuestal de la institución pública.

Asimismo se podrán realizar revisiones, en cuanto a incrementos salariales se refiere, en caso de presentarse una situación económica en el país que, repercutiendo en los sueldos, así lo ameritara.

Artículo 83.- El sueldo de los servidores públicos no es susceptible de embargo judicial o administrativo.

Artículo 84.- Sólo podrá hacerse retenciones, descuentos o deducciones al sueldo de los servidores públicos por concepto de :

- I. Gravámenes fiscales relacionados con el sueldo;
- II. Deudas contraídas con las instituciones públicas o dependencias por concepto de anticipos de sueldo, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas debidamente comprobados;
- III. Cuotas sindicales;

- IV. Cuotas de aportación a fondos para la constitución de cooperativas y de caja de ahorro, siempre que el servidor público hubiese manifestado previamente, de manera expresa, su conformidad;
- V. Descuentos ordenados por el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, con motivo de cuotas y obligaciones contraídas con éste por los servidores públicos;
- VI. Obligaciones a cargo del servidor público con las que hayan consentido, derivadas de la adquisición o del uso de habitaciones consideradas como de interés social;
- VII. Faltas de puntualidad o de asistencia injustificadas;
- VIII. Pensiones alimenticias ordenadas por la autoridad judicial; o
- IX. Cualquier otro convenido con instituciones de servicios y aceptado por el servidor público.

El monto total de las retenciones, descuentos o deducciones no podrá exceder del 30% de la remuneración total, excepto en los casos a que se refieren las fracciones IV, V y VI de este artículo, en que podrán ser de hasta el 50%, salvo en los casos en que se demuestre que el crédito se concedió con base en los ingresos familiares para hacer posible el derecho constitucional a una vivienda digna, o se refieran a lo establecido en la fracción VII de este artículo, en que se ajustará a lo determinado por la autoridad judicial.

Artículo 85.- Será nula la cesión de sueldos que se haga a favor de terceras personas.

El artículo 73 señala como debe de pagar la institución. Retomamos el artículo 78 que habla del pago de aguinaldo, así como los días que este debe pagarse al Servidor Público.

Con esta referencia, podemos señalar que el policía municipal se configura en esta ley por su función además todo policía municipal percibe dicho pago.

Con este antecedente podemos confirmar que el policía municipal se adecua con su función a esta ley. Y por lo tanto debe considerarse en la presente ley, máxime que el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje conoce cualquier controversia que se suscite para la interpretación de esta ley, es decir, cualquier conflicto laboral que se suscite entre el servidor público y la Institución.

Artículo 80.- Los servidores públicos que optaren por separarse del servicio habiendo cumplido 15 años en el mismo, tendrá derecho al pago de una prima de antigüedad consistente en el importe de 12 días de sueldo base, por cada año de servicios prestados.

Cuando el sueldo base del servidor público exceda del doble del salario mínimo general del área geográfica que corresponda al lugar donde presta sus servicios, se considerará para efectos del pago de la prima de antigüedad, hasta un máximo de dos salarios mínimos generales.

Esta prima se pagará, igualmente, en caso de muerte o rescisión de la relación laboral por causas no imputables al servidor público, cualquiera que sea su antigüedad.

En caso de muerte el servidor público, la prima se pagará a sus beneficiarios, en el orden de prelación en que formalmente hayan sido designados ante el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios. En caso de no existir esa designación, dicha prima se pagará conforme a la prelación que establece la Ley de Seguridad Social para los servidores Públicos del Estado y Municipios.

Cuando las instituciones públicas tengan establecidos en sus condiciones generales de trabajo programas o fondos de retiro en los que no existieran aportaciones de los servidores públicos, y el monto que, en su caso, correspondiera por este concepto a los servidores públicos sea superior al señalado en el segundo párrafo de este artículo, las instituciones públicas estarán obligadas a otorgar al servidor público sólo la prestación que más lo favorezca.

El artículo 80 nos conduce a determinar que el policía municipal también goza de este derecho toda vez que en la practica hay policías que tienen de servicio más de 15 años y por lo tanto su estabilidad y condición laboral debe tomárseles en cuenta con el único fin de garantizar su futuro y patrimonio en cuanto a realizar retenciones, descuentos o deducciones al servidor público, el cual nos habla el artículo 84, también al policía municipal le realiza esta diversidad de descuentos.

El artículo 87 que esta dentro del Capítulo de los Derechos y Obligaciones de los servidores públicos no es aplicable al policía Municipal, ay que habla de los servidores públicos generales.

Sin embargo el artículo 88 si es operable en la práctica para el policía municipal, en virtud de señalar cuales son las obligaciones del servidor público. Asimismo es aplicable a la función y actividad que desarrolla el servidor público o policía municipal la terminación de la relación laboral según las causas que señala el artículo 89 las cuales son:

Artículo 89.- Son causas de terminación de la relación laboral sin responsabilidad para las instituciones públicas:

- I. La renuncia del servidor público;
- II. El mutuo consentimiento de las partes;

- III. El vencimiento del término o conclusión de la obra determinantes de la contratación.
- IV. La muerte del servidor público.
- V. La incapacidad permanente del servidor público que le impida el desempeño de sus labores.

También se aplica el capítulo denominado de la suspensión de la Relación Laboral al policía municipal.

Por otro lado por la actividad del policía municipal también se aplica el artículo 92, el cual establece la forma en rescindir en cualquier tiempo, por causa justificada, la relación laboral.

El artículo 94 de la referida ley nos señala la manera en que la Institución debe dar aviso de la baja al servidor público.

Para el presente trabajo el título cuarto de las obligaciones de las instituciones públicas.

No merece mayor importancia que la señalada como obligación de la institución.

El título quinto señala los derechos Colectivos de los servidores públicos en la organización sindical, el servidor público es parte fundamental para conservar y proteger sus derechos, como todo sindicato tiene la inalienable voluntad de ejercer autoridad organizacional, desde luego cumpliendo sus fines.

La organización sindical se debe a una estructura, compaginada en una reunión de asamblea cuyas decisiones son determinantes en la relación institución, servidor público.

En este análisis, no podemos olvidar el derecho a asociarse del policía municipal, sin embargo no es aplicable ni en la práctica ni legalmente, lo expresado en el título quinto a los policías municipales o estatales por 2 grandes análisis, según mi punto de vista.

1.- El artículo 138 de la Ley Laboral del Servidor Público especifica:

artículo 138. El sindicato es la asociación de Servidores públicos generales constituida para el Estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes;

Claro es que el servidor público general, es el único que goza de este derecho. Además de que ha quedado especificado quienes son considerados como generales y que funciones realizan.

El segundo análisis es consecuencia del primero, es decir, toda vez que el policía estatal o municipal realiza funciones de vigilancia y en el rubro de quienes son los servidores públicos de confianza no es claro, pues que el policía no tiene este derecho consignado en la ley laboral del servidor público, misma que analizo por consecuencia jurídica, sin embargo, deberían en la practica asociarse para la defensa de sus intereses comunes.

En conclusión el policía estatal o municipal no esta ajeno a organizarse y tiene todo el derecho para ejercer el fin de estudiar, y mejorar así como defender sus intereses comunes, aunque jurídicamente no es considerado esta estructura de defensa.

El título Sexto de las Prescripciones.

Las acciones que se deriven de esta ley de los Hechos originados por una relación laboral y las condiciones generales de trabajo, tienen términos, los servidores públicos para hacerlas valer, esta en su esencia para no olvidar esta figura jurídica de que por el simple transcurso del tiempo se dan derechos y obligaciones, así como se pierden.

Este apartado jurídico encausa los términos al servidor público de recurrir al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje a reclamar sus derechos este en la práctica debe aplicárseles a los integrantes de los cuerpos de seguridad pública, además de que estos términos los analiza e interpreta en litigio el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje por lo tanto el policía o integrante del cuerpo de seguridad pública debe aplicársele este título.

El título Séptimo nos habla del Tribunal Estatal de Conciliación y arbitraje y del proceso y procedimientos.

El artículo 184, que a la letra dice:

“Para conocer y resolver los conflictos laborales individuales y colectivos que se presenten entre los sujetos de esta ley, funcionara como órgano autónomo y dotado de plena jurisdicción,. El Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje”.

Artículo 185. El Tribunal será competente para:

I. Conocer y resolver en conciliación y arbitraje de los conflictos individuales que se susciten entre las instituciones públicas o dependencias y sus servidores públicos.

Este artículo nos establece claramente que cualquier conflicto de tipo laboral con la Institución, el servidor público podrá recurrir a este órgano con el fin de solicitar interpretación al derecho o aquellas condiciones equiparadas con la justicia social.

Este artículo nos aclara aún más que los integrantes del cuerpo de seguridad pública tienen el derecho de recurrir a este órgano autónomo para solicitar su jurisdicción y resolver cualquier asunto en el cual se transgredan o crea transgredido sus derechos los integrantes de dicho cuerpo.

Por lo tanto esta ley debe aplicarse a dichos integrantes de seguridad pública, por ser fundamental en su interpretación no es conveniente que el Tribunal de lo Contencioso conozca y resuelva asuntos en donde el servidor público integrante del cuerpo de seguridad pública por se a todas luces el policía municipal un trabajador lo anterior obedece al siguiente razonamiento:

El trabajador

Al referirnos al trabajador, conviene destacar en principio que el vínculo laboral se establece generalmente entre dos personas, es decir, el trabajador y el patrón.

Toca a este inciso describir al trabajador, razón por la cual nos remitiremos al art. 8 de nuestra ley Federal del Trabajo en vigor, el cual señala que: "Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado".

Nuestra ley subraya por una parte que el trabajador deberá ser una persona física, lo cual descarta la posibilidad de que pueda considerarse a una persona moral como trabajador.

Asimismo, la prestación del servicio debe ser personal, como lo estipula tanto nuestra doctrina nacional como la extranjera. Se puede citar al respecto a Brun y Galland, que en su obra *Droit du Travail*, cuando se refiere a la estructura del contrato de trabajo señalan como un elemento indispensable el citado.

El señalamiento anterior es lógico, en virtud de que si el trabajo fuera a prestarse por una tercera persona, estaríamos hablando de una figura moral que caería en la categoría de intermediario.

En consecuencia, podemos inferir que toda persona jubilada en una empresa no se puede considerar como trabajador de la misma, puesto que ya no está prestando servicio personal alguno.

Además, no se establece ninguna diferencia en cuanto a sexo, lo cual indica que tanto el varón como la mujer son iguales ante la Ley.

Por otra parte, recalca que se trata de un trabajo personal subordinado, es decir, que se pone de manifiesto a la subordinación como la facultad de mandar por parte del patrón, y el hecho de obedecer por parte del trabajador.

Cabe señalar que el artículo 3 de la Ley de 1931 señalaba textualmente que "Trabajador es toda persona que presta a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo".

Es evidente que tal definición era un tanto imprecisa, ya que no comprendía a todos los trabajadores, sino sólo a los asalariados, y obviamente adolecía del defecto de hablar, en general, de "persona", sin especificar si lo era física o moral y de considerar las categorías puras de "trabajadores manuales" o de "trabajadores intelectuales", lo cual era erróneo ya que todo trabajo supone, de alguna manera, una actividad física e intelectual simultáneamente.

Por lo anterior, la ley en vigor es más precisa, aunque Néstor de Buen opina que la definición de trabajador de la ley actual sólo tiene el defecto secundario de hablar de "persona moral", que es concepto arcaico y deficiente propuesto en la Cámara de Diputados en sustitución del más técnico de "persona jurídica", que contenía la "Iniciativa" presidencial.

Tipos de Trabajadores

Los trabajadores pueden distinguirse con base en la duración del contrato en la naturaleza de las funciones que desempeñan, en función de la edad y en función del sexo; de ahí que con base en la duración del contrato, éstos pueden ser de base, temporales, de temporada y eventuales.

Un trabajador es de base una vez que empieza a prestar sus servicios en la empresa, a menos que haya alguna disposición expresa en

contrario, en cuyo caso podrá optar por la categoría de base, siguiendo las disposiciones que la empresa marque para obtener esa categoría.

Por su parte, el trabajador temporal es aquél que sustituye a otro por un período de tiempo determinado, en tanto que el trabajador de temporada es el que presta sus servicios en labores cíclicas, como la de la pízca de algodón; conviene destacar que el trabajador de temporada es acreedor a todos los derechos de un trabajador base.

Finalmente, el trabajador eventual es aquel que presta sus servicios en labores diferentes a las que se suele dedicar la empresa; por ejemplo, una fábrica de ropa el trabajador eventual sería aquél que le da mantenimiento a las máquinas. Aun cuando haya realizado esta actividad durante muchos años.

Por lo que respecta a la naturaleza de las funciones del trabajador, conviene destacar que es este tipo de trabajadores encajan los de confianza, de los que el actual artículo 9 de la Ley Federal del Trabajo previene que la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto. A la postre establece las características de las funciones de confianza, como son: dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

Ahora bien, el artículo 9 plantea dos problemas fundamentales, esto es, ¿cómo debemos interpretar las funciones de carácter general? y ¿cómo a los trabajadores personales del patrón?

Mario de la Cueva dice que la interpretación de "carácter general" es un tanto restrictiva, debiendo referirse a la vida misma de la empresa, a sus intereses y fines generales. De hecho, el concepto implica funciones que el empleado de confianza lleve a cabo en sustitución del patrón.

Por su parte, el concepto "trabajos personales del patrón", contienen una idea más precisa, ya que éste implica solamente a los trabajos que realizan sus colaboradores inmediatos, los cuales, por razones obvias, tienen un vínculo más estrecho con el patrón, desde luego acceso a los secretos empresariales.

En lo que respecta a la clasificación de los trabajadores en función de la edad, cabe señalar que éstos pueden ser mayores de edad o menores. La mayoría de edad en materia laboral se adquiere a los 16 años en cuanto a los trabajadores menores de edad conviene destacar que la ley permite el trabajo de los niños mayores de 14 años, y menores de 16, pero con una serie de restricciones, quedando sujetos a vigilancia y protección especiales de la Inspección del trabajo.

CAPITULO IV

DERECHOS Y OBLIGACIONES INDIVIDUALES DE LOS POLICIAS MUNICIPALES EN MATERIA LABORAL.

A) ESTRUCTURA JURIDICA LABORAL EN LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.

El Título Séptimo de la Constitución Local vigente, señala y enfatiza únicamente que es un servidor público. Es decir como lo considera específicamente el artículo 130 de la Constitución Local aclara este termino

Me permito transcribirlo con el objeto de señalar que esta constitución, no habla nada acerca de un orden laboral, esto analizado desde el punto de vista del "Servidor Público"

Artículo 130.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedad o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos.

La Ley de Responsabilidades regulará sujetos, procedimientos y sanciones en la materia.

Es claro que no existe señalamiento en materia laboral en la Constitución del Estado de México, sin embargo, existe otro artículo de la propia constitución Local, que desde mi perspectiva intenta darle un sentido jurídico laboral, me refiero específicamente al artículo 147 que señala:

"El Gobernador, los diputados, los magistrados de los Tribunales Superior de Justicia y de lo Contencioso Administrativo, los miembros del Consejo de la Judicatura y los demás trabajadores al servicio de los poderes del Estado, así como los miembros de los ayuntamientos y demás servidores públicos municipales recibirán una retribución adecuada e

irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada en el presupuesto de egresos que corresponda.”.

Sin embargo olvidaron señalar que los servidores públicos se registrarán por el ordenamiento que las leyes futuras expidan en materia laboral.

Con el siguiente señalamiento se deja claro que no existe una estructura jurídica laboral en la Constitución del Estado de México, por lo tanto es menester insertar esta modificación para darle seguridad jurídica a los integrantes del cuerpo de seguridad en el Estado de México.

Por lo tanto la consideración es muy sencilla

Artículo 130.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedad o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos.

La ley Laboral regula derechos y obligaciones de los servidores públicos. Los integrantes del cuerpo de seguridad pública. Estatales y Municipales entraran en este ordenamiento.

B) EL DERECHO ADMINISTRATIVO, COMO RELACION JURIDICA APLICADO A LOS POLICIAS MUNICIPALES.

Para el inciso B, cito lo siguiente

Política Estatal, política administrativa, poderes de policía y facultades de policía.

Dentro de los medios de acción de la Administración Pública, de acuerdo a las tendencias contemporáneas, es necesario tratar de precisar el concepto de Policía, o Facultades de Policía.

Es poco frecuente encontrar el significado semántico actual de las palabras que muchas veces dan origen a confusiones. La política estadual y los poderes de policía o facultades de policía, en algún sentido pudiera

confundirse, pues la doctrina no es clara en la determinación de ambos conceptos, estimamos pertinente señalar cuál es el concepto de uno y cuál, del otro, en nuestra opinión.

Política viene del latín *politicus* y del griego *politicós*; corresponde a una ciencia social que muchos han identificado con el Derecho Político, o sea, la que estudia las leyes o fenómenos conforme a los cuales se realiza la vida del Estado, su nacimiento, su marcha, su actividad y considerada en su unidad básica se refiere a la organización y funcionamiento de la sociedad-política-Estado, para la consecución de sus fines.

La Política Estadual y Administrativa

Es evidente que existe el concepto de política del Estado, que entendemos como:

1. Las metas a corto, mediano y largo plazo que el Estado fija a través de quienes ejercen la jefatura de gobierno o del Estado, en su caso, pueden ser muy variables, de acuerdo con el sistema de gobierno, el sistema económico, la filosofía político-administrativa y económica que sustente el Estado a través de sus gobernantes, pero pueden resumirse en una mayor justicia social, en mejores condiciones de vida, salud, empleo, oportunidades, educación y cultura de sus habitantes.
2. También es política, la fijación de prioridades para el ejercicio de la actividad del Estado.
3. Asimismo, el señalamiento de una escala de asignaciones en la utilización de los instrumentos patrimoniales del Estado, que van desde los energéticos, hasta los recursos financieros.

Es así, como podemos hablar de política general del Estado en materia de hidrocarburos, política monetaria, corresponde a los jefes de Estado señalar la política exterior, pudiéramos ejemplificar sobre esto, la política de las grandes potencias en materia de distensión (*détente*), llevada a cabo en la década de los setentas. En este sentido se usa la palabra *policy* en países de habla inglesa para indicar la política que adoptará el Estado y le llaman *policy making power*, de donde algunas traducciones al español la llaman poderes de policía, impropia.

También se habla de policía fiscal y tributaria, política en materia de obras públicas, política para combatir la inflación y el desempleo, etc.

Todo este conjunto de decisiones y operaciones de los gobernantes, es lo que pudiéramos considerar política estadual, que es un género, dentro del que cabe la especie de: policía administrativa.

Las medidas de política abarcan innumerables decisiones, operaciones y actos; van desde el señalamiento de las orientaciones, por las que debe encaminarse la actividad del Estado, por Ejemplo, dictar leyes y reglamentos, designar funcionarios de destinar recursos del erario federal a ciertas actividades prioritarias, etc.

Pudiéramos citar en materia fiscal, el promulgar leyes que busquen mayor eficacia administrativa, el de administrar sanamente los ingresos, cobrar oportunamente los impuestos, etc. en materia económica, buscar el equilibrio de la balanza de pagos, propiciar mayores exportaciones, crear nuevas fuentes de trabajo, etc. en materia demográfica, tratar de detener la explosión de la población; en materia de salubridad y asistencia, que la población mantenga un alto índice de salud.

Desde luego, todas estas medidas deberán ser tomadas tanto de acuerdo con la filosofía de los encargados de la dirección del gobierno de los Estados, como de acuerdo con su respectivo orden jurídico, que también señala actividades concretas de política estatal.

Hecha esta aclaración, creemos que no hay posibilidades de confusión entre lo que es la política estadual y los poderes de policía, ya que éstos forman parte, o son uno de tantos instrumentos, de la aplicación de la política del Estado.

En otro aspecto más específica, política puede ser el arte o manera de gobernar una nación, el sistema adoptado por un gobierno y puesto en práctica, de acuerdo a los intereses del pueblo, tanto de sus asuntos internos, como de los externos y que sirve para seguir un determinado procedimiento en la formulación y solución de alguna cuestión en especial, en este aspecto, política significa el rumbo, la impronta, la orientación que en un sentido determinado dan a la actividad de la Administración Pública o al Estado, fundamentalmente el Poder Ejecutivo y, en ocasiones, de Poder Legislativo.

Como quedó esbozado, ha sido frecuente la confusión de ambos términos (política y policía), así Bielsa afirma que "el poder de policía ha existido siempre en el Estado, cualquiera que haya sido su naturaleza jurídica y la índole de sus funciones en punto a la realización de los fines sociales. Así ha tenido un carácter amplio de política interior (concepción originaria de la policía como gobierno), y luego ha sido una institución esencialmente administrativa, primero de administración Jurídica del Estado, y luego de administración social".

Concepto de policía

Policía proviene del latín *politia* y del griego *politeia*; en términos generales, es el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes y ordenanzas establecidas para su mejor gobierno. En otro sentido también significa un cuerpo organizado y estructurado encargado exclusivamente de mantener el orden de una ciudad, en vista de los principios de seguridad, salubridad y tranquilidad. En este caso el concepto de policía se refiere a los cuerpos de policía encargados de vigilar el respeto y el orden y la vigilancia de todos los aspectos de la tranquilidad y el buen orden de un Estado. Así, encontraríamos la policía preventiva, la policía judicial, las policías especiales encargadas exclusivamente de guardar y preservar el orden.

El Diccionario de Sociología de Henry Pratt Fairchild, define policía como “función consistente en el mantenimiento del buen orden y cuidado material y moral que se guarda en las ciudades y repúblicas, fundamentalmente mediante la observancia de sus leyes y reglamentos”, dando una segunda acepción al término: “Conjunto de agentes del Estado que asumen la obligación de mantener el imperio de la ley y del orden entre sus ciudadanos.” El mismo diccionario define el vocablo político como “Teoría, arte y práctica del gobierno”.

Para Jorge Olivera Toro, la policía administrativa es: “El conjunto de actividades normativas o materiales, de carácter restrictivo, que limitan la libertad individual, para asegurar el orden público. Para no ser su ejercicio arbitrario debe respetar la dignidad de la persona humana, impidiendo que dañe la propia libertad. Es necesario que la actividad claramente reglamentada”.

Es la facultad del Estado, o de la Administración Pública para realizar determinados actos directamente encaminados a preservar el orden público, la seguridad, la tranquilidad, la salubridad, en un Estado.

La actividad encaminada a ejercer el poder de policía haciéndose dinámico. Y facultad de policía, el conjunto de disposiciones, leyes, decretos, acuerdos, Actos administrativos, ordenanzas, que tiene por objeto regular aquella actividad y organizar esa función haciendo compatible su misión con los derechos públicos subjetivos, que en cada caso se reconozcan al individuo, y haciéndolos coincidir con el interés general que persigue el Estado.

Dentro de este orden de ideas tenemos el siguiente concepto de Marcello Caetano: “Definiremos la policía como la intervención administrativa de la autoridad pública en el ejercicio de las actividades individuales susceptibles de hacer peligrar intereses generales, teniendo por objeto evitar que se produzcan, amplíen o generalicen los daños sociales que las leyes procuran evitar”.

En términos generales podemos decir que la policía administrativa abarca, desde un punto de vista orgánico, a todos los cuerpos que en forma de órganos del Estado se estructuran para realizar funciones específicas de prevenir infracciones, de prevenir actos que vayan en contra de las leyes administrativas en cada materia, "corresponde también a la Administración . . . la facultad de imponer correcciones a los administrados o ciudadanos por los actos contrarios a lo ordenado por la Administración . . ."

La policía, en ese aspecto, será, por ejemplo: Policía fiscal encargada de prevenir toda la infracción y todo delito en materia fiscal; policía forestal, en el mismo sentido, respecto de los bosques; policía sanitaria, en materia sanitaria; policía de recursos hidráulicos; la policía misma preventiva.

Todo este conjunto depende del Poder Ejecutivo, por lo tanto forma parte de la Administración Pública, la policía judicial encargada de prevenir los delitos y de perseguirlos, bajo el mando del Ministerio Público, y de aportar las pruebas a la autoridad judicial, para que ésta se a la encargada de juzgar exclusivamente los delitos.

Aunque no debe confundirse la policía administrativa, con la policía judicial, aun cuando las dos se comprenden en una denominación genérica, de régimen de policía o poder de policía.

Debemos hacer una separación entre el orden jurídico que constituye las, o el conjunto de disposiciones en materia de policía, de los órganos encargados de aplicarlo y la actividad de estos órganos.

En primer lugar: ¿En dónde están consignadas las disposiciones de policía?

Están consignadas fundamentalmente en la Constitución, en las leyes, en los reglamentos, cuyo objeto y finalidad es preservar el orden público, conservar la tranquilidad, la salubridad, realizar los actos que, en última instancia, en vista del interés común y del bien general, realiza el Estado.

La tendencia marcada que se observa en las disposiciones de policía es limitar la acción, el campo de actividad del particular en vista de los intereses generales, públicos, que persigue el Estado, esa limitación debe estar siempre de acuerdo con las disposiciones que en cada constitución señalen un límite o señalen una esfera específica al particular, o sea, la policía debe restringir la actividad del particular dentro de las limitaciones constitucionales y legales.

Hemos hablado de órganos que se encargan de realizar la actividad de policía, en este aspecto, serán todos aquellos órganos del Estado que se

encarguen de ejecutar las disposiciones de policía y además el conjunto de cuerpos orgánicos, en particular, las llamadas policías especiales en cada materia.

El concepto más frecuente o vulgar de policía la identifica con el agente de policía gendarme o guardián del orden público. Esto se debe a que en todos los lugares, la policía urbana o preventiva, está en constante relación con un pueblo. Este concepto se acerca a su sentido etimológico griego, es decir, una materia que se refiere a la poli, o comunidad política.

“La policía está constituida por un conjunto de facultades que tiene el Poder Público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales dentro del concepto moderno del Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone a ley, y se funda en una finalidad de utilidad pública”.

El poder de policía indudablemente afecta el régimen de las libertades individuales. ¿Hasta dónde debe afectarlo?

Ésta es una cuestión más política que jurídica; en efecto, en un régimen en el que la Constitución señala cuáles el catálogo, cuáles son los derechos subjetivos políticos del individuo, debe siempre buscarse la coordinación entre esos derechos y el interés general que busca el Estado, pero habrá evidentemente momentos en que choque el interés particular del individuo y el interés general del Estado, tomando en cuenta que éste cada vez más aumenta su esfera. Para algunos autores es necesario o conveniente, a veces, aceptar que sobre el interés particular exista el interés general, pero, como indicamos, esto no es una cuestión jurídica, sino una cuestión de apreciación política. ¿Hasta dónde debe llegar el límite de la afectación de los derechos individuales?

Corresponde a un análisis individual propiamente dicho y a una reestructuración de las garantías individuales que, en nuestra opinión, sería muy difícil llevar a cabo, dada la trascendencia que en nuestro medio tiene; sin embargo, el interés general, muchas de las garantías individuales sean inoperantes. Dejamos el estudio de esta cuestión al Derecho Constitucional.

Su estudio nos llevaría a analizar todas las disposiciones administrativas que tiendan a restringir la libertad de los particulares en vista del mantenimiento del orden, la salubridad, la tranquilidad, la moralidad pública, o el bienestar de los integrantes de un Estado. Esto quiere decir que casi en todos los ámbitos de la vida humana, pueden existir disposiciones de policía. Dado que toda la legislación administrativa, contiene medidas de esa naturaleza, podemos afirmar que el régimen general de policía se lleva a todos los órdenes de la actividad de la Administración Pública.

Baste citar que en el Distrito Federa existen más de quinientos reglamentos de policía y buen gobierno, en materias tan diversas como carnicerías, cines, taquerías, peluquerías, tránsito de vehículos, ruido, contaminación ambiental, mercados, etc.

Los instrumentos operativos para el régimen de policía son órganos de control y vigilancia, generalmente a través de unidades administrativas que se encargan de ello y que toman decisiones que afectan a los particulares y que cuentan con enormes cuerpos de inspectores de reglamentos, en la Secretaría de Comercio y Fomento industrial, inspectores de precios, pesas y medidas, etc. en materia sanitaria, inspectores de la Secretaría de Salud; en materia hacendaria, inspectores y auditores fiscales, aduaneros, bancarios, etc. en materia de trabajo, hay inspectores federales de trabajo, etc.

C) EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO DEL ESTADO DE MÉXICO COMO ENCARGADO DE DIRIMIR CONTROVERSIAS ENTRE EL POLICIA Y EL H. AYUNTAMIENTO.

Para el inciso C, debo señalar Primero la Jurisprudencia que a la letra dice:

Jurisprudencia 152

INTEGRANTES DE CUERPOS DE SEGURIDAD PUBLICA DEL ESTADO Y MUNICIPIOS. EN EL PLAZO DE INTERPOSICION DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SON INAPLICABLES LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y EL ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO, DE LOS MUNICIPIO Y DE LOS ORGANISMOS COORDINADOS Y DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER ESTATAL.- En jurisprudencia P./J.24/95 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible en la página 43 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta novena época, septiembre de 1995, se reconoce que la relación de servicio que guardan los integrantes de los cuerpos de seguridad pública con el Gobierno del Estado de México y sus Municipios, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan, de conformidad con la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución General de la República. Subsecuentemente, en el plazo de interposición de la demanda del juicio contencioso administrativo que promuevan los elementos de las corporaciones policiales, resultan inaplicables las disposiciones de la Ley

Federal del Trabajo y del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de carácter Estatal, por no tener la naturaleza de normas procedimentales administrativas.

Sala Recurso de Revisión número 169/996.- Resuelto en sesión de la Superior de 23 de abril de 1996, por unanimidad de tres votos.

Sala Recurso de Revisión número 244/996.- Resuelto en sesión de la Superior de 23 de abril de 1996, por unanimidad de tres votos.

Sala Recurso de Revisión número 558/996.- Resuelto en sesión de la Superior de 23 de abril de 1996, por unanimidad de tres votos.

Es necesario señalar que el Tribunal Contencioso Administrativo. Es el órgano facultado de interceder para la resolución de cualquier conflicto surgido entre el policía municipal y el H. Ayuntamiento como encargado jurídico administrativo.

Artículo 201.- Las cuestiones de competencia sólo pueden promoverse por declinatoria.

La declinatoria deberá promoverse al iniciarse el periodo de demanda y excepciones en la audiencia respectiva, acompañando los elementos en que se funde. El Tribunal, después de oír a las partes y recibir las pruebas que estime conveniente, las que deberá referirse exclusivamente a la cuestión de incompetencia, dictará en el acto resolución.

Será nulo todo lo actuado ante el Tribunal incompetente, salvo el acto de admisión de la demanda.

Artículo 202.- Las actuaciones del Tribunal deben practicarse en días y horas hábiles, bajo pena de nulidad.

Son días hábiles todos los del año con excepción de los sábados y domingos, los de descanso obligatorio que señale calendario oficial y aquéllos en que el Tribunal suspenda sus labores.

Son horas hábiles las comprendidas entre las ocho y las diecinueve horas, salvo el caso del procedimiento de huelga, en el que todos los días y horas son hábiles.

“En este sentido no estoy convencido de que el órgano de dirimir controversia entre el policía y el H. Ayuntamiento o con el Estado sea el contencioso.

Primero por las razones que ya he abordado en los anteriores capítulos, es decir no debe absorber los asuntos el contencioso en virtud de ser una relación laboral ya que el policía estatal o municipal tienen funciones laborales, significante a una relación netamente laboral, ya que el artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo señala:

Artículo 8.- Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral un trabajo personal subordinado.

Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión y oficio.

D) TODA CONTROVERSIA QUE SURGA CON MOTIVO DE UNA RELACION JURIDICA LABORAL ENTRE LOS H. AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DE ESTADO DE MÉXICO Y LOS POLICIAS MUNICIPALES NO DEBE RESOLVERSE POR LA VIA JURIDICA ADMINISTRATIVA.

En este apartado señalo un punto de partida de este análisis es formular el orden establecido en el momento de que el tribunal Estatal de conciliación y arbitraje, conozca de una controversia entre el policía y el H. Ayuntamiento, sin todo el marco jurídico tanto el procedimiento como la parte de obligaciones y derechos laborales,

Pero es importante concretar que el policía municipal es un trabajador, reúne los requisitos establecidos en la ley laboral.

Realiza un trabajo personal subordinado, retribución por realizarlo lo que especifica mi comentario y refuerza el análisis en el presente trabajo.

Pregunta forzada y análisis específico.

¿Por qué no debe resolverse por la vía jurídica Administrativa?

La esencia surge a partir de ser relación laboral y por lo tanto quien debe absorber los asuntos surgidos pro alguna controversia en el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, por los motivos siguientes :

Artículo 184.- Para conocer y resolver los conflictos laborales individuales y colectivos que se presenten entre los sujetos de esta ley, funcionará como órgano autónomo y dotado de plena jurisdicción, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

Artículo 185.- El Tribunal competente para:

- I. Conocer y resolver, en conciliación y arbitraje, de los conflictos individuales que se susciten entre las instituciones públicas o dependencias y sus servidores públicos;
- II. Conocer y resolver, en conciliación y arbitraje, los conflictos colectivos que surjan entre las instituciones públicas o dependencias y las organizaciones sindicales;
- III. Conceder el registro de los sindicatos y, en su caso, dictar la cancelación de los mismos;
- IV. Conocer y resolver, en conciliación y arbitraje, de los conflictos internos de los sindicatos y de los intersindicales;
- V. Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo, de los estatutos de los sindicatos, así como de aquellos otros documentos que por su naturaleza deban obrar en los registros del Tribunal; y
- VI. Conocer de cualquier otro asunto relativo, derivado o directamente vinculado con las relaciones de trabajo.

Con lo anterior podemos apreciar que el Policía Municipal es un Servidor Público, por ser trabajador de una Institución pública.

Artículo 130.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedad o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a los demás

trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos.

Artículo I. Esta ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular las relaciones de trabajo entre los poderes Públicos del Estado y los Ayuntamientos y sus respectivos servidores públicos.

Podemos seguir señalando más artículos que nos esclarezcan este punto, es decir, el policía Municipal es un trabajador que presta a la Institución Pública H. Ayuntamiento un trabajo personal subordinado, tiene un horario y recibe una retribución por consiguiente, también es un servidor público.

Por lo tanto no veo el porque el contencioso debe resolver controversias entre el H. Ayuntamiento y el policía como observamos el policía es un simple trabajador con sus funciones distintas pero finalmente es un subordinado.

Las bases para determinar la Relación jurídica laboral son sencillas; primero que la Constitución en un párrafo, señale toda controversia entre el policía y la Institución pública debe ser aplicada la ley laboral de los servidores públicos del Estado y Municipios.

Para quedar en un fundamento lo siguiente:

Artículo 130.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedad o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos.

La Ley de Responsabilidades de los servidores públicos del estado y municipios.

Los integrantes de los cuerpos de seguridad pública y tránsito se registrarán por la ley laboral en todos sus aspectos.

E) LAS BASES PARA DETERMINAR LA RELACIÓN JURÍDICA LABORAL DE LOS POLICIAS MUNICIPALES Y LA INCLUSION EN LA CONSTITUCION LOCAL.

Las bases son en general tres, la determinación social que el policía municipal debe observar, es decir su función que realiza día a día primero por ser materia operativa dado las funciones de seguridad que desempeña, además de la cualidad que realiza en su trabajo, siendo la de cuidar los bienes y la propia seguridad de las familias ya que en términos generales es un servidor publico de confianza por la propia naturaleza de su trabajo.

Cabe aclarar que en este sentido podemos establecer que existe una segunda base siendo esta la de naturaleza administrativa por la sencilla razón de que esta incluida en la constitución general de la republica y en la particular del Estado de México.

Es de naturaleza administrativa por que la función que realiza el policía municipal o estatal es la de cuidar el orden y velar por la seguridad del ciudadano, función que realiza el Estado. Por ser obligación real y constituida en nuestra carta magna.

La tercera y ultima base es la de su función en materia subordinada es decir quien le paga, quien le da ordenes, quien le establece condiciones de trabajo, y quien organiza en general los aspectos operativos de vigilancia.

] La respuesta es sencilla el Estado o la institución encargada de la seguridad publica.

De aquí deviene el aspecto laboral, por lo tanto debe incluirse en la constitución política del Estado de México que el policía es un trabajador por las condiciones en que realiza su función es decir reúne los requisitos que la propia ley del trabajo de los servidores públicos del estado y municipios dice con relación a que es un trabajador.

CAPITULO V

PROPUESTA PARA FORMULAR EL MARCO JURIDICO LABORAL, QUE REGULEN LOS DERECHOS DEL POLICIA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO.

A) MODIFICACION A LA CONSTITUCION POLITICA LOCAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.

La modificación a la Constitución Política local se concretiza en especificar que los integrantes de los cuerpos de seguridad pública se regirán por la Ley del trabajo de los servidores públicos del Estado y Municipios y sus funciones operativas se especificaran en la Ley de Seguridad Pública y Tránsito.

B) MODIFICACION AL ARTICULO 16 DE LA LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS

Se encuentra la Ley Laboral;

Artículo 16.- Los integrantes de los cuerpos de seguridad pública y de tránsito estatales y municipales, se regirán en el desarrollo de sus actividades por sus propios ordenamientos.

En todo caso se garantizarán los beneficios de seguridad social y las medidas de protección salarial que les correspondan. propuesta;

Artículo 16.- Los integrantes de los cuerpos de seguridad pública y de tránsito estatales y municipales, son servidores públicos de confianza operativas se regirán en el desarrollo de sus actividades por sus propios ordenamientos, considerándose como una relación de trabajo con todos los derechos inherentes que esta ley señala.

En todo caso se garantizarán los beneficios de seguridad social y las medidas de protección salarial que les correspondan.

No será aplicable a estos servidores públicos lo señalado en el artículo 64 de este ordenamiento.

C) PROPUESTA DE LEY PARA REGULAR LAS CONDICIONES JURIDICAS LABORALES

Estas propuestas de ley son en síntesis normas que regulan las materias por competencia, si bien es cierto no estamos especificando que los derechos laborales no estén contemplados sino más bien es la existencia del procedimiento que se debe seguir por otra autoridad distinta a la señalada en el marco jurídico. Sin embargo no se debe olvidar que el programa contempla una profunda reflexión a cerca de que el integrante del cuerpo de seguridad pública sea este Municipal o Estatal, sustituya su controversia con el fin de beneficiarse con un marco jurídico real, acorde a la circunstancia que se vive al momento en el cual desarrolla su función es importante centrar este punto de acuerdo en un solo objetivo un inconveniente para la mejoría, y profesionalización de los cuerpos de seguridad es la estabilidad en su empleo, es decir, que lógicamente si un elemento corporacional esta regulado realmente sus derechos laborales y estos están establecidos como un proyecto de competencia laboral podemos lograr las líneas de acción del Plan Nacional de desarrollo en lo relacionado a la seguridad Publica.

Propuestas de ley para regular las condiciones jurídicas laborales son:

A) Una profunda reforma a la ley laboral de los servidores públicos del Estado de México, únicamente en lo relacionado, es el artículo 16 de la propia ley.

B) Integración de uno o varios párrafos en la Constitución política del Estado de México principalmente en el artículo 130, el cual o los cuales indiquen que los integrantes de los cuerpos de seguridad pública municipales o estatales tendrán el carácter de servidores públicos y serán contemplados en sus derechos y obligaciones según lo estipule el artículo 16 de la Ley Laboral de los Servidores Públicos.

C) Modificación al último párrafo del artículo 81 de la Ley de Seguridad Pública preventiva del Estado de México en el sentido de agregar una vez agotado todo el procedimiento y haber dictado la contraloría el resultado de la remoción el integrante del cuerpo de seguridad pública podrá recurrir agotando su recurso de inconformidad ante el Tribunal Estatal de Conciliación y arbitraje, esto es en razón de que efectivamente el procedimiento debe seguir las formalidades del código de procedimientos Administrativos pero no debe resolver en definitiva el Tribunal de lo Contencioso por no ser acto administrativo sino en su esencia y lógica es un acto laboral.

1.- Inconsistencia en la aplicación de la ley de seguridad pública preventiva del estado de México en materia Laboral.

El primer punto reflexivo es por que hay inconsistencia en la aplicación de la ley de seguridad pública del estado.

Por que me permitiré señalar algunos artículos que por si mismos fundamentan a un más mi tesis, en virtud de que se le da en la ley de Seguridad el carácter de servidor público y trabajador de confianza ya que en primer término el artículo 11 establece:

Artículo 11.- Los servidores públicos generales podrán ocupar puestos de confianza. Para este efecto, en caso de ser sindicalizados podrán renunciar a esa condición, o bien obtener licencia del sindicato correspondiente antes de ocupar dicho puesto.

I. Ejercer el mando del cuerpo preventivo de seguridad publica estatal, en los términos de la Constitución Política de la entidad, a fin de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas y preservar las libertades, el orden y la paz públicos en el territorio del Estado.

A un es más explicativo la subordinación lo señalado en él articulo que me permito transcribir.

Artículo 14.- Son atribuciones de los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad publica estatal, en el ejercicio de función.

I.- Prevenir la comisión de faltas administrativas y de delitos.

II.- Salvaguardar la vida, la integridad, bienes y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos en el territorio del Estado;

III.- Cumplir las ordenes que reciban de sus superiores jerárquicos con relación con la aplicación de las disposiciones de la ley de la materia y de mas disposiciones legales;

IV.- Auxiliar a la población, al Ministerio Publico y a las autoridades judiciales y administrativas;

V.- Detener y remitir al Ministerio Publico a las personas en casos de delito flagrante; y

VI.- Cumplir y hacer cumplir esta ley, sus disposiciones reglamentarias y demás ordenamientos legales relativos a la policía preventiva.

También fundamenta mi dicho el artículo.

Artículo 17.- Son atribuciones de los presidentes municipales en materia de seguridad pública preventiva:

I.- Ejercer el mando del cuerpo de policía preventiva de seguridad, en términos de la Ley Orgánica Municipal, reglamentos y demás disposiciones legales aplicables a fin de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas y preservar las libertades, el orden y la paz públicos en el territorio de Municipio;

Para un análisis final menciono en este trabajo.

Capítulo II (de los derechos y obligaciones). Ley de seguridad pública y tránsito.

Artículo 54.- Los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública, en el ejercicio de sus funciones, tendrán los siguientes derechos:

I.- Percibir la remuneración neta que les corresponda por el desempeño de su servicio, salvo las deducciones y los descuentos que procedan en términos de ley;

II.- Gozar de un trato digno y decoroso por parte de sus superiores jerárquicos, iguales o subalternos;

III.- Ser sujeto de los ascensos, condecoraciones, recompensas y distinciones a que se hayan hecho merecedores;

IV.- Cambiar de adscripción por permuta cuando las necesidades del servicio lo permitan;

V.- Recibir la formación, capacitación y adiestramiento necesarios para ser policía de carrera;

VI.- Tener registradas en sus expedientes las notas buenas y menciones honoríficas a que se hayan hecho merecedores;

VII.- Recibir el vestuario reglamentario sin costo alguno y el equipo requerido para cumplir con la comisión o servicio asignado;

VIII.- Participar en los concursos de promoción y evaluación curricular para ascender a la jerarquía inmediata superior;

IX.- Gozar de los beneficios seguridad social en los términos que determinen las disposiciones reglamentarias de esta ley;

X.- Recibir asesoría y, en su caso, defensa jurídica en forma gratuita en asuntos civiles o penales y siempre que:

a). Los hechos sean resultado del cumplimiento de sus deberes legales; y

b). La demanda o denuncia sea promovida por particulares;

XI.- Ser recluso en áreas especiales, en los casos en que sean sujetos a prisión preventiva;

XII.- Recibir gratificación anual y disfrutar de franquicias, permisos, licencias y vacaciones en los términos que lo dispongan las disposiciones reglamentarias respectivas;

XIII.- Contar con alojamiento oficial y alimentación, cuando la necesidad es del servicio lo requieran;

XIV.- Tener derecho a un seguro de vida, en los términos que señalen las disposiciones reglamentarias respectivas;

XV.- Tener acceso a bibliotecas, instalaciones deportivas y de recreación; y

XVI.- Recibir el beneficio de la pensión o jubilación de acuerdo a la legislación correspondiente.

Artículo 55.- Son obligaciones de los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública, las siguientes:

I.- Someterse a los exámenes médico, psicológico, poligráficos y sobre el consumo de bebidas embriagantes, enervantes, estupefacientes o sustancias psicotropicas que determinen las autoridades competentes;

II.- Formular en forma veraz, completa y oportuna, los partes, informes, remisiones, bitácoras y demás documentos relacionados con el servicio.

III.- Actuar con el debido cuidado y precaución en el empleo, uso o manejo del armamento, equipo, vestuario y documentos de cargo que estén bajo su guarda y custodia y devolverlos oportunamente;

IV.- Detener y remitir en forma inmediata poniendo a disposición del Ministerio Público los vehículos y conductores, relacionados con delitos;

~~V.- Abstenerse de asistir a sus labores bajo el efecto de bebidas embriagantes, ni consumir enervantes, estupefacientes o sustancias psicotropicas, dentro o fuera del servicio;~~

VI.- Guardar el secreto de los códigos, claves, contraseñas y medios operativos de comunicación e identificación, así como de los asuntos confidenciales de que tenga conocimiento o los que se le confien por razones del servicio;

VII.- Presentar documentos fidedignos, desde su ingreso y en todos los actos del servicio;

VIII.- Evitar y abstenerse de solicitar a sus subalternos dinero o cualquier otro tipo de dádivas;

IX.- Abstenerse de imputar y evitar que se atribuyan, hechos falsos a sus superiores jerárquicos, a sus iguales o a sus subordinados;

X.- Permanecer en el servicio, acuartelamiento o comisión, hasta que llegue su relevo u obtenga la autorización correspondiente para retirarse;

XI.- Abstenerse de realizar actos, individual o conjuntamente, que relajen la disciplina, afecten el servicio o desconozcan la autoridad de sus superiores;

XII.- Abstenerse de impedir, por si o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, la formulación de quejas o denuncias; así como de realizar cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de los quejosos o denunciantes;

XIII.- Asegurar y entregar inmediatamente a la autoridad competente los instrumentos u objetos de los delitos o faltas;

XIV.- Abstenerse de faltar o abandonar su servicio sin causa o motivo justificado; y

XV.- Dar cumplimiento a lo ordenado en los reglamentos que emanen de la presente ley.

Artículo 56.- Los derechos y obligaciones de los miembros de los auxiliares denominados guardias de seguridad y de vigilantes, serán determinados por sus propios ordenamientos.

Todo lo anterior significa que los miembros de los cuerpos preventivos de Seguridad Pública Estatal y municipales tienen el carácter de trabajadores y por ende el contencioso no debe competirle el dirimir controversias entre el H. Ayuntamiento y el integrante del cuerpo de Seguridad Pública, lo anterior en virtud de ser materia laboral y

lógicamente el Tribunal Estatal de conciliación y arbitraje es la Instancia correspondiente para dirimir cualquier controversia que surja entre el H. Ayuntamiento (patrón) y el integrante de Seguridad Pública (trabajador).

Ahora bien el artículo 8 de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México refiere el procedimiento para dar de baja o remover al elemento de Seguridad Pública estatal o Municipal.

Sin embargo esto no quiere decir que el Tribunal Contencioso deba resolver en definitiva este asunto, es importante notar que únicamente deberá conocer en cuanto a que vigilara concienzudamente que el procedimiento se lleve en términos legales y que se debe aplicar conforme a derecho pero bajo ningún motivo resolverá sobre el aspecto final, es decir, no podrá resolver que debe pagársele salarios dejados de percibir o algún concepto de los señalados como Derechos Laborales.

Sino que la Instancia que resolverá en definitiva es el Tribunal Estatal de conciliación y arbitraje siguiendo lógicamente las formalidades de la Ley del Trabajo de los servidores públicos.

Para finalizar mi comentario debo exponer en el presente trabajo el siguiente ejemplo.

El policía Preventivo Municipal Juan Pérez es notificado que se le seguirá un procedimiento de acuerdo al artículo 81 de la Ley de Seguridad Pública Preventiva por la causa de cometer actos inmorales durante el servicio.

Se le continúa el procedimiento conforme lo indica el artículo 81 de la Ley de Seguridad Pública Preventiva y se resuelve que procede la Remoción, es obvio que el C. Juan Pérez promovió su defensa y siguió los procedimientos de ley.

Sin embargo se resolvió su Remoción, Juan Pérez no deseo recurrir al contencioso, aunque vio que el procedimiento no se llevo conforme al Código de Procedimientos Administrativos y se violaron por consiguiente las formalidades del procedimiento en tal razón el Deseo de Juan Pérez es recurrir agotando el recurso ante la Instancia que lo sanciona al Tribunal Estatal de Conciliación y arbitraje, quien deberá resolver si efectivamente se le sigue formalidades y se resolvió su baja conforme a derecho, para que el Tribunal resuelva sobre sus derechos laborales y vigile que no hayan sido violentadas.

La instancia es por lo tanto que únicamente la ley de Seguridad Pública Preventiva debe someterse al arbitrio del Tribunal y no del Contencioso.

CONCLUSIONES.

En la administración pública Municipal, existen factores que determinan el desarrollo y el cumplimiento de las responsabilidades que tiene implícita la función pública.

Sin embargo estos factores son en muchas ocasiones ignorados y pocos analizados, me refiero a los servicios públicos, que son factores que el propio Artículo 115 Constitucional señala.

La seguridad pública es un tema muy trascendente en la vida pública de nuestra sociedad; Es natural y lógico que todo servicio público para cumplir su fin requiere de dos grandes factores.

El Recurso Humano y el Recurso Material.

Principalmente en el orden de seguridad pública, los Hombres y las Mujeres son quienes cumplen dicha tarea, a esta acción se requiere Sistemas de Desarrollo, de Capacitación y seguridad en la estabilidad del trabajo que desarrollen, además de estímulos y recompensas a fin de motivar el mejoramiento de su desempeño, todas estas obligaciones son indudablemente a cargo de las instituciones públicas que son encargadas de prestar dichos servicios; y la tarea de proporcionar Seguridad Pública la realizan hombres y mujeres que son servidores públicos cuya denominación general es la de la practicidad de llamársele Trabajador con derechos y obligaciones, con actividades concretas recibiendo un pago o salario, cumpliendo un horario, estar sujetos a una subordinación y finalmente sujetarse a un servicio público. Que la Institución Pública tiene la obligación de proporcionar.

A este análisis se le denomina en términos específicos Patrón.

Regresando al estudio, concretizamos que quien realiza la actividad del factor principal, la seguridad Pública, "es el integrante del cuerpo de seguridad Pública", siendo este el garante de dicha actividad.

La ley lo conoce como Servidor Público o policía Municipal, por lo que es a todas luces un trabajador en toda la expresión de la palabra. Primero, por que reúne los requisitos establecidos por la Ley Federal del Trabajo y específicamente la Ley del Trabajo de los Servidores públicos del Estado y Municipios, lo anterior obedece, a que:

- I. Presta sus servicios o realiza un trabajo personal subordinado.
- II. Esta sujeto a un horario.
- III. Recibe una Remuneración por sus servicios.

Estos principios son establecidos en los artículos 8 y 20 de la Ley Federal del Trabajo. Así como el artículo 4° fracción I y 5° de la Ley del Trabajo de los Servidores públicos del Estado y Municipios.

Sin embargo, el integrante del cuerpo de seguridad Pública (trabajador), al ver que en la practica resulta que no ha sido respetado en sus derechos y estos han sido transgredidos o en el otro supuesto efectivamente hay condiciones para remover a dicho integrante del cuerpo de seguridad Pública su cargo, y al, querer recurrir ante las instancias laborales se encuentra con la desagradable noticia de que no esta sujeto su condición laborar a la Ley del Trabajo de los Servidores públicos, toda vez que el artículo 16 de la propia ley del Trabajo de los Servidores públicos, no los considera en dicha Ley.

Cabe mencionar que el integrante del cuerpo de seguridad Pública Estatal o Municipal, no es un objeto y este es un ser humano que tiene virtudes, sentimientos y necesidades como cualquier individuo que cumple tareas y actividades distintas en la Administración Pública.

Me permito realizar este análisis, ya que como lo exprese en el desarrollo del presente trabajo el Integrante del cuerpo de Seguridad Pública Estatal o Municipal no tiene la misma certeza y resultado que tiene cualquier Servidor Público cuando este demanda ante la instancia encargada de dirimir conflictos laborales (Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje), con las instituciones Públicas, al verse ante la situación de un Despido o cualquier violación a sus derechos laborales.

El integrante del cuerpo de seguridad Pública, no puede recurrir a esta instancia o mejor dicho al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, en virtud de que como ya lo mencione en líneas anteriores el propio artículo 16 de la Ley del Trabajo de los Servidores públicos, los excluye al mencionar en el párrafo primero que los integrantes de los cuerpos de seguridad pública y de transito estatales y municipales, se regirán en el desarrollo de sus actividades por sus propios ordenamientos.

He dado mis razones justamente por que considero que no existen garantías para los integrantes del cuerpo de seguridad pública y transito estatales y municipales y que el propio derecho laboral consagra, en este sentido me permito proponer en el presente trabajo concretamente en el capítulo 5, lo siguiente:

- A) Modificación a la Constitución Política Local, específicamente en el artículo 130, misma, que es en el sentido de agregar un párrafo en el artículo referido que establezca una diferenciación en las actividades que realiza el integrante del cuerpo de seguridad

Publica, en el \Orden Jurídico Laboral, y por otro lado, el Técnico-Operativo, en términos generales debe agregarse:

Artículo 130. para los efectos

Los integrantes de los cuerpos de Seguridad Pública y de Transito, Estatales y Municipales se registrarán en el desempeño de sus actividades jurídico laborales por lo establecido en la Ley del Trabajo de los Servidores públicos, y en lo relacionado al aspecto técnico operativo a lo establecido en la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado, o por sus propios ordenamientos.

B) Modificar el Artículo 16 de la Ley del Trabajo de los Servidores públicos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 16. Los integrantes de Seguridad Pública Estatales y Municipales son servidores públicos de confianza y se registrarán en el desarrollo de sus actividades operativas por sus propios ordenamientos, considerándose como una relación de trabajo con todos los derechos inherentes que esta ley señala.

En todo caso se garantizaran los beneficios de Seguridad Social y las medidas de protección salarial que les corresponda, no se aplicara a estos servidores públicos los señalado al artículo 64 de este ordenamiento.

Con dicha propuesta se toma en consideración la actividad noble realizada por los integrantes de seguridad Pública y Transito Estatales y Municipales, que es conducir la tarea más importante que debe cumplir la Institución Pública, en este sentido es fundamental la reforma a dichos artículos y que debe ser propuesta y aprobada por los Legisladores Locales.

Con esta propuesta también sé la plena certeza jurídica al desempeño del integrante del cuerpo de seguridad Pública en su actividad laboral y cualquier controversia entre este y la Institución Pública concretamente en H. Ayuntamiento, debe ser resuelta por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje y no por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

REFERENCIAS**BIBLIOGRAFICAS**

- (1) Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pág. 1
- (2) Faya Uniesca Jacinto, Visión Histórica del Municipio Como Institución Política, Gaceta Mexicana de Administración Publica, Edición INAP, México, Pág.30.
- (3) Ochoa Campos Moisés, Evolución del Municipio Mexicano, Fortalecimiento del Municipio, Gaceta Mexicana de Administración Publica, México, 1993, Pág.. 23.
- (4) Faya Uniesca Jacinto, Ob. Cit. Pág.3.
- (5) Margadants, Guillermo F. Derecho Romano, Edición Esfinge, México, 1988, Pág.4.
- (6) Ochoa Campos, Moisés, Evolución del Municipio Mexicano, Fortalecimiento del Municipio, Gaceta Mexicana de Administración Publica, México, 1993, Pág. 4.
- (7) Ochoa Campos Moisés, ob.cit. Pág.6
- (8) Ochoa Campos Moisés. Ob. Cit. Pág.. 7.
- (9) Los derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones. México, Cámara de Diputados, L Legislatura, 1980. 13 vols. Pág.. 7.
- (10) Ochoa Campos Moisés, Ob. Cit. Pág.. 8.
- (11) Buen L. Nestor, Derecho del Trabajo, Edición Porrúa, Tomo I. México, 1994, Pág. 10.
- (12) Buen l. Nestor, Ob. Cit. Pág.. 10.
- (13) Carro Ijelino, José Alberto, Curso del Derecho del Trabajo. Ed. Brugera sexta edición, España 1992. Pág.. 11.
- (14) Gomes Granillo, Historia de las doctrinas Político económicas. Ed. Porrúa. Vigésima Edición, México, 1990. Pág.. 12.
- (15) Gomes granillo, Ob. Cit. Pág.. 14.
- (16) Cueva de la Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, ed. Porrúa, Décima Edición, 1990, tomo I, Pág.14.
- (17) Gomes Gottschalk y Bermúdez, Curso de Derecho del Trabajo, Ed. Zet, México 1978, Pág. 15.
- (18) Buen l. Nestor, Ob. Cit. Pág.. 18.
- (19) Gomes Gottschalk y Bermúdez, Ob. Cit. Pág.. 18.
- (20) Los derechos del Pueblo Mexicano a través de su Constitución, Ob. Cit. Pág.. 20.
- (21) Los derechos del Pueblo Mexicano a través de su Constitución, Ob. Cit. Pág.. 21.
- (22) Cueva de la Mario, Ob. Cit. Pág.. 21.
- (23) Baranda Mata y García Lia, Estado de México, Textos de su Historia, Ed. Gobierno del estado de México, Volumen II, México 1987. Pág.. 22.
- (24) Cueva de la Mario, Ob. Cit. Pág.. 24.

- (25) Los derechos del Pueblo Mexicano a través de su Constitución, Ob. Cit. Pág.. 27.
- (26) Cueva de la Mario, El Nuevo Derecho del Trabajo, Ed. Porrúa, Edición Cuarta, México 1993. Pág.. 28.
- (27) Los derechos del Pueblo Mexicano a través de su Constitución, Ob. Cit. Pág.. 30.
- (28) Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial, Porrúa, Edición Quinta, México 1983. Pág.. 33.
- (29) Acosta Romero, Miguel, Ob. Cit. Pág.. 35.
- (30) Baranda Mata y García Lia, Ob. Cit. Pág.. 41.
- (31) Baranda Mata y García Lia, Ob. Cit. Pág.. 42.
- (32) Baranda Mata y García Lia, Ob. Cit. Pág.. 43.
- (33) Baranda Mata y García Lia, Ob. Cit. Pág.. 45.
- (34) Baranda Mata y García Lia, Ob. Cit. Pág.. 49.
- (35) Baranda Mata y García Lia, Ob. Cit. Pág.. 51.
- (36) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, P.30. Pág. 64.
- (37) Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge, Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Ed. Porrúa, México 1996.
- (38) Acosta Romero Miguel, Ob. Cit. pag. 113.
- (39) Jurisprudencia Tribunal de lo contencioso, Ob. , cit, Pág.. 89.
- (40) De La Torre Francisco, Ob. Cit. Pág.. 122.
- (41) Piña Palacios J. Ob. Cit. Pág. 147.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel y otros, LA REFORMA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN. Segunda edición, Ed. Porrúa, México 1994.
- Arteaga Nava, Elisur, DERECHO CONSTITUCIONAL ESTATAL, Ed. Porrúa. 1998.
- Baranda Martha, y García Lia, ESTADO DE México textos de su historia, Ed. Gobierno del Estado, volumen I, II, México, 1998.
- Buen L, Nestor , DERECHO DEL TRABAJO. ED. PORRUA. MÉXICO. 1989,
- Burgoa Orihuela, Ignacio DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, edición porrúa, séptima edición. 1989-1991.
- Córdoba Romero Francisco, DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO, Ed. SEIT, México, 1990.
- Gomes Granillo, HISTORIA DELAS DOCTRINAS POLÍTICO ECONOMICAS, Ed. Porrúa, Vigésima Edición, México, 1990.
- Serra Rojas Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed. Porrúa, Novena Edición. 1992.
- Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge, LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO, Ed. Porrúa, México, 1986.
- Piña Palacios J. BASES FUNDAMENTALES DE LA ORGANIZACIÓN DE LA POLICIA EN MÉXICO, Revista Mexicana, Cuarta Época.
- De La Torre Francisco, INTRODUCCIÓN A LA LEGISLATURA LABORAL, Ed. MC. Graw Hill, Abril 1990.
- Acosta Romero Miguel, SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed. Porrúa, México, 1993.
- Gaceta de Gobierno, LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO, Toluca, Marzo 1999.
- Gaceta de Gobierno, LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS, 1998.
- Tribunal de lo Contencioso Administrativo, GACETA Y JURISPRUDENCIAS DEL TRIBUNALDE LO CONTENCIOSO, Toluca México 1998.