



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
FACULTAD DE DERECHO

Maestría EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ESTATAL Y MUNICIPAL

DERECHOS LABORALES EN GOBIERNOS MUNICIPALES

OPCIÓN DE TITULACIÓN

TESIS

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ESTATAL Y MUNICIPAL

PRESENTA

MANUEL CASTRO VALDEZ

DIRIGIDO POR:

Dr. GERARDO SERVÍN AGUILLÓN

CENTRO UNIVERSITARIO
QUERÉTARO, QRO.
NOVIEMBRE 2019
MÉXICO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
FACULTAD DE DERECHO

Maestría en Administración Pública, Estatal y Municipal

Derechos laborales en Gobiernos Municipales

Opción de titulación

Tesis

Que cómo parte de los requisitos para obtener el grado de Maestro en
Administración Pública, Estatal y Municipal

Presenta

Manuel Castro Valdez

Sinodales

Nombre del Sinodal
Presidente Dr. Gerardo Servín Aguillón

Nombre del Sinodal
Secretario Dr. Enrique Rabell García

Nombre del Sinodal
Vocal Mtro. Adolfo Humberto Vega Perales

Nombre del Sinodal
Suplente Mtro. Oscar Rangel González

Nombre del Sinodal
Suplente Dr. Gerardo Alan Díaz Nieto

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Noviembre 2019

Resumen

El presente estudio tiene como objetivo el de identificar los derechos laborales de los trabajadores en gobiernos municipales del estado de Zacatecas, así como señalar de forma objetiva y sistemática la evolución y estado jurídico actual de los trabajadores, citar las deficiencias, igualmente de forma particular el estudio de la necesidad de estabilidad absoluta y certeza jurídica laboral de los trabajadores del municipio; el presente estudio se centró como población objetivo a los trabajadores de confianza y de forma específica los del municipio de Guadalupe. El instrumento que se empleó para analizar la medición del caso fue por medio de la aplicación de encuestas dirigido a personal de base, sindicalizado, de contrato por tiempo indeterminado, asimilable, así como entrevistas a autoridades municipales; se trabajó el presente documento con el método de investigación aplicada y básica. Se pretende dar una solución al problema de estabilidad absoluta, certeza jurídica y rotación de personal institucional derivado de la alternancia política y cambios de administración municipal, mediante la implantación de una propuesta de aplicación de la modernización y armonización del sistema jurídico en atención al contexto de las realidades sociales, económicas y públicas del municipio en el estado; donde se garantice un sistema de protección de los derechos de los trabajadores de confianza y eventuales bajo varias premisas dentro de las que se enuncian la responsabilidades patrimoniales y económicas al patrón ante despidos injustificados; un sistema de contratación ordenada y legal, sin simulaciones a la ley, un verdadero sistema municipal de reconocimiento profesional y académico, unido a un profesigramas de puestos; donde en su conjunto de las acciones otorgue estabilidad absoluta y flexibilidad funcional a los trabajadores de confianza, para con ello derivar en una administración más eficiente, capacitada y comprometida, tanto con los titulares de la conducción política y administrativa en turno como con los ciudadanos de la demarcación municipal, de manera tal que así pueda disfrutar de una mejor atención, de obras, servicios y acciones de mayor calidad de manera pertinente. Con la unificación de todos los agentes y factores municipales se dará direccionalidad a recursos que se vienen erogando de forma innecesaria en laudos excesivos por despidos injustificados. Igualmente de esta manera se evitará la inactividad, la desconfianza logrando una mayor identidad y lealtad con los objetivos institucionales por parte de los trabajadores.

Palabras clave: Estabilidad Absoluta, Estabilidad Relativa, Flexibilidad Funcional, Municipio, Trabajadores, Zacatecas.

Summary

The purpose of this study is to identify the labour rights of workers in municipal governments in the state of Zacatecas, as well as to indicate in an objective and systematic way the current evolution and legal status of workers, cite the deficiencies, also in particular the study of the need for absolute stability and legal certainty of the workers of the municipality; this study focused as an target population the workers of trust and specifically those of the municipality of Guadalupe. The instrument used to analyse the measurement of the case was through the application of surveys aimed at basic, unionized, contract-for-time contract, as well as interviews with municipal authorities; this document was worked on with the applied and basic research method. The aim is to provide a solution to the problem of absolute stability, legal certainty and rotation of institutional staff resulting from political alternation and changes in municipal administration, through the implementation of a proposal to implement the modernization and harmonization of the legal system in the context of the social, economic and public realities of the municipality in the state; where a system of protection of the rights of trusted and casual workers is ensured under various premises within which the pattern of unjustified redundancies is set out; an orderly and legal recruitment system, without simulations of the law, a true municipal system of professional and academic recognition, together with a professional isolator of posts; where, as a whole, it provides absolute stability and functional flexibility to trusted workers, thereby leading to a more efficient, empowered and committed administration, both with the holders of political leadership and in turn as with the citizens of the municipal district, so that it can enjoy better attention, works, services and actions of higher quality in a relevant way. With the unification of all agents and municipal factors, directionality will be given to resources that have been unnecessarily increasing in excessive laud's for unjustified dismissals. Likewise, in this way will avoid inactivity, mistrust achieving greater identity and loyalty with institutional objectives on the part of workers.

Keywords: Absolute Stability, Relative Stability, Functional Flexibility, Municipality, Workers, Zacatecas.

Dedicatorias

A mis padres **Dionisia** Valdez Chávez, **José** Leocadio Castro Castro, por el cariño brindado, así como su formación de valores y su constante motivación para el crecimiento académico y personal.

A mi hermano **José** por todo el apoyo brindado en todos los ámbitos y sobre todo a mis hermanos **Lety, Toño, Coquito, Rosita y Beto** que siempre han sabido estar en cada uno de mis objetivos que he emprendido en mi vida.

De forma muy particular a **Miriam** por todo ese apoyo incondicional que me brinda y que me respalda durante este proyecto.

Finamente a mí hija, a la **princesa** de mi vida, a ti **Mónica Sofía**, por esa alegría que das a cada momento a mí corazón y que me brindas ese impulso para continuar con múltiples proyectos en mi vida.

Agradecimientos

A la Universidad Autónoma de Querétaro, a su Facultad de Derecho, pero en lo particular a su División de Investigación y Posgrado de la Facultad, que me dio la oportunidad de consolidar mi formación académica de Maestría.

A mis maestros facilitadores en mi formación académica, quienes me llevaron de la mano, en cada una de las materias impartidas durante el tiempo de estudio de los cuales aprendí mucho de cada uno de ellos. De manera muy particular al **Mtro. Eugenio Castellanos Malo** gracias por ser la base del inicio y culminación de mi altamente valorada Maestría.

Con afecto ganado y gratitud sincera a mi Director de Tesis al **Dr. Gerardo Servín Aguilón** agradezco su tiempo, paciencia, apoyo y dedicación; de importancia altamente relevante agradezco a mis sinodales **Dr. Enrique Rabell García, Mtro. Adolfo Humberto Vega Perales, Mtro. Oscar Rangel González y Dr. Gerardo Alan Díaz Nieto** por las observaciones y enriquecimiento final de la presente investigación, gracias por el tiempo dedicado a la revisión del presente trabajo y por sus atinados comentarios para mejorarlo.

A mi estimada amiga **Laurita Elena Coutiño** gracias por todo su apoyo incondicional durante todo el tiempo de estudio y culminación de este importante proyecto de mi vida.

A los compañeros que a lo largo de este camino compartimos múltiples experiencias, así como puntos de vista que me ayudaron y fortalecieron mi tesis, así como mi formación académica, muy especial a mis compañeros **Cuauhtémoc Alejandro Ríos, Ale Cueto, Eva, Cory y Betsy** por su apoyo incondicional y su amistad. Así como a todos los que participaron de forma directa e indirecta en este proyecto.

Finalmente agradezco a la Dirección de Servicios Escolares y la Dirección de Investigación y Posgrado.

Índice

Resumen	i
Summary	ii
Dedicatorias	iii
Agradecimientos	iv
Índice	v
Introducción	vii
CAPÍTULO PRIMERO. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO Y SUS RELACIONES LABORALES	12
1.1 El municipio, sus orígenes y concepción teórica	12
1.2 El <i>calpulli</i> Azteca en el México Precolombino.....	20
1.3 Dictadura Porfirista	23
1.4 Consolidación de las relaciones laborales en el siglo XX	29
1.5 Evolución del municipio y sus relaciones laborales en el Estado de Zacatecas	41
CAPÍTULO SEGUNDO. MARCO REGULATORIO DE LAS RELACIONES LABORALES EN EL MUNICIPIO	55
2.1 México estado miembro de la Organización Internacional de Trabajo	55
2.2 Tribunal Europeo de Derechos Humanos.....	66
2.3 Sistema Interamericano de Derechos Humanos.	68
2.4 Marco jurídico del estado de Zacatecas: municipio y relaciones laborales	78
2.5 Contratación laboral: Trabajadores de confianza, base y temporales	95
2.6 Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje: Procedimiento Especial y Ordinario.....	109
2.7 El Servicio Civil de Carrera Municipal.....	112
CAPÍTULO TERCERO. PROBLEMÁTICA, ALCANCES Y COMPLEJIDAD DE LAS RELACIONES LABORALES EN EL MUNICIPIO DE GUADALUPE ZAC.....	121
3.1 Alcances y problemática de los derechos laborales en Guadalupe Zacatecas	121
3.2 Problemática y relaciones laborales: Campaña y Gobierno	126
3.3 Estudio del caso: Municipio de Guadalupe Zacatecas	132

3.4 Consideraciones éticas de los servidores públicos municipales.....	140
CAPÍTULO CUARTO. ESTABILIDAD LABORAL DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA EN EL MUNICIPIO	152
4.1 Estabilidad laboral de los trabajadores de confianza en el estado de Zacatecas	152
4.2 Análisis de resultados de caso: Guadalupe Zacatecas	159
4.3 Resultados de la investigación	174
4.4 Consolidación de Relaciones Laborales: Sólidas, Confiables y Permanentes	180
CAPÍTULO CINCO. CONCLUSIONES.....	190
Fuentes de información	195
Bibliografía.....	195
Hemerografía.....	196
Leyes	197
Sitios en red.....	197
Anexos.....	198

Introducción

En la actualidad son muchos los retos que enfrenta el estado mexicano en todas sus líneas de actuación, en respuesta a una sociedad más informada y que demanda una administración más eficiente; los retos están tangibles en todos los temas públicos como educación, transparencia, corrupción, rendición de cuentas, ética pública, de igual manera las relaciones laborales burocráticas locales no constituye la excepción ya que está presente en la esfera de la administración pública federal, en lo local la situación se presenta de igual manera en las relaciones laborales de los trabajadores de confianza, base y eventuales, constituyéndose en un reto para los gobernadores de los estados y el jefe de gobierno de la ciudad de México, presidentes municipales y alcaldes.

Al referir el tema particular que nos ocupa en el contexto municipal, se mantiene como una verdadera situación de atención, que se presenta de una forma más visible ante una comunidad local, donde para la población de la mayoría de los 2458 municipios, destacando que el estado de Zacatecas cuenta con 59 municipios; igualmente las 16 alcaldías de la ciudad de México; es relevante el estudio dado que las administraciones municipales constituye una de las principales fuentes laborales en algunos municipios y en algunos otros la única fuente de empleo.

El presente trabajo de investigación, se consolida como mi trabajo de posgrado, que fue motivado el tema en base en la nueva realidad que viven los servidores públicos municipales en el estado, derivado del conjunto de contextos y realidades que se viven de forma cotidiana, ordinaria y bajo el cambio de liderazgos municipales así como la llegada al poder municipal de grupos de amigos e intereses que les acompañan.

El contexto nacional y regional de alternancia política igualmente la apertura democrática a nivel local ha generado una inestabilidad en la certeza laboral de los trabajadores de los municipios y la pérdida reiterativa de los derechos laborales, esto ha dado de manera continua una inestabilidad en la situación económica así como inestabilidad institucional; como resultado de lo anterior es prudente realizar un estudio de la realidad actual de los trabajadores desde la óptica como empleado público, como ciudadano y jefe de familia; considerando también el empleo en la administración municipal como un medio para satisfacer sus necesidades básicas de la sociedad.

Se intenta construir un referente de la situación que se vive en los municipios ante la transición de las autoridades municipales. Y la problemática laboral, operativa, administrativa y financiera que se genera al cambio de administraciones en donde se ven vulnerados y afectados de manera arbitraria los derechos, antigüedad, prestaciones y en el peor de los casos la permanencia en el empleo; en su conjunto la pérdida recurrente de derechos de los trabajadores tanto de confianza como eventuales y base.

El tema de la presente investigación se centra en los derechos laborales de los trabajadores en el municipio del estado de Zacatecas, retoma una visión y análisis de la evolución y retroceso de los derechos laborales en el municipio zacatecano y de manera particular se estudia el caso del municipio de Guadalupe, Zacatecas.

En la investigación se plantea como objetivo general determinar la relación que existe entre la evolución de la legislación laboral burocrática, la pérdida de los derechos y estabilidad relativa y absoluta, como la flexibilidad funcional laboral de los trabajadores municipales en el estado de Zacatecas.

Considerando igualmente una hipótesis general al señala que existe relación entre la evolución y retroceso de los derechos laborales en general en los municipio del estado de Zacatecas y de manera particular en el municipio de Guadalupe.

Integrando como desarrollo del presente documento de investigación la estructura en un primer momento un capítulo de un diagnóstico y análisis de la evolución del municipio, del marco jurídico que lo crea, consolida y debilita, así como la relación de este y las relaciones laborales con sus trabajadores municipales; un segundo capítulo se desarrolla un estudio puntualizado del marco jurídico de las relaciones laborales de los trabajadores con aplicación positiva en el estado y sus municipios; iniciando con los compromisos del estado mexicano y la Organización Internacional y del Trabajo (OIT), el marco de referencia del Tribunal Europeo y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (corte IDH); así también con el marco jurídico federal y local aplicable a las relaciones laborales; unido el estudio en una visión de análisis al particular del municipio y dando claridad al cuerpo legal existente al llevarlo a la aplicación positiva al municipio zacatecano con el estudio y análisis para así poder identificar la situación jurídica real en la comunidad trabajadora del municipio en el estado.

En un tercer capítulo de estudio se analiza el caso de las relaciones laborales de los trabajadores de confianza del municipio de Guadalupe Zacatecas para llegar a analizar las causas y los efectos de la pérdida de los derechos, así como la estabilidad laboral de los trabajadores del municipio en estudio; que sirve de base para generar un diagnóstico y a su vez un conjunto de medidas y acciones para consolidar desde el marco jurídico vigente a las instituciones encargadas de la fiscalización de recursos, las de procuración e impartición de justicia burocrática que les den elementos que garanticen una verdadera certeza y estabilidad absoluta laboral.

En un cuarto capítulo se estructura un análisis de la investigación en un conjunto de medidas tendientes a generar mecanismos organizativos y de estabilidad laboral que garanticen a las administraciones municipales un personal comprometido, mediante la profesionalización y capacitación de los servidores públicos, mediante un ente autónomo con fines totalmente alejado de la política partidista tendiente a generar un verdadero compromiso y lealtad institucional hacia el servicio público.

Se plantea mecanismos de propuestas y sugerencias de solución dentro de las que se presenta la modificación y adición al marco jurídico constitucional, tanto local como federal así como al cuerpo legal local regulador de las relaciones laborales de los trabajadores de confianza en el municipio; generando adiciones legales con sanciones directas a los miembros de las autoridades responsables de la administración municipal, procuración y e impartición de justicia laboral; en el que los obligue en sus acciones y decisiones a respetar, garantizar la estabilidad y certeza laboral del trabajador, evitar la repetición de actos fuera de la norma y finalmente garantizar que no sea vulnerado el trabajador en sus derechos; igualmente considerar la simulación contractual un punto de análisis y discusión particularmente de los trabajadores asimilables a salarios.

Dentro del presente capítulo cuarto se da lugar a un elemento al considerar la formación profesional de los servidores públicos de confianza en donde se considera indispensable la formación académica con la que llega así como su crecimiento y asenso en la educación formal; aunado a esto la propuesta de un profesiograma para los puestos de jefes de unidad, hasta directores (o sus equivalentes) con el objetivo de dar un nuevo enfoque a la administración pública municipal, donde la formación académica sea la tendencia y no la excepción en la incorporación al servicio público. Todo esto ligado a un verdadero sistema municipal del servicio civil de carrera.

Finalmente en un quinto capítulo se estructura las conclusiones de la presente investigación donde se manifiesta las apreciaciones históricas, del marco jurídico vigente, así como del caso de estudio, y en conjunto de la situación existente de las relaciones laborales de los trabajadores del municipio en del estado de Zacatecas, y de forma particular de los de confianza y eventuales.

En el presente trabajo de investigación se propone generar un conjunto de propuestas solidas en base al análisis y discusión del contexto laboral de las nuevas autoridades electas municipales del municipio, así como una visión y alternativa de modificación del marco jurídico igualmente el federal y estatal que tiendan en su conjunto mejorar las relaciones laborales por el constituyente permanente local y federal; igualmente constituye un análisis, discusión y en su caso propuestas para análisis, en el que tome de base para que se resuelva de forma definitiva la incertidumbre de la estabilidad absoluta laboral de los trabajadores de confianza de los 58 municipios del estado de Zacatecas.

CAPÍTULO PRIMERO. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO Y SUS RELACIONES LABORALES

1.1 El municipio, sus orígenes y concepción teórica

En todos los tiempos se ha buscado regular la relación obrero patronal, aunque cabe mencionar que no en todas ocasiones se lograba el beneficio para el trabajador, ya que quienes eran los encargados de impartir justicia en esa relación era el mismo patrón, por lo que se entiende que buscara su beneficio por encima de los derechos de los trabajadores. Por lo que hasta hoy se sigue buscando una ley justa que pueda garantizar el correcto actuar de los patrones con sus empleados.

El municipio es una entidad sociopolítica, 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, este último igualmente en sus dos concepciones de integración de las autoridades o gobernantes y de los empleados o trabajadores. La constitución federal vigente indica textualmente en su artículo 115 que el municipio es la base de la organización política y administrativa de los estados, señala que:

“Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, (...).”¹

Es completamente indiscutible el hecho histórico de que el municipio desde sus orígenes es la unidad la comunidad social de mayor vecindad, asentada en un territorio reconocido por el estado; desde entonces arranca, incluso, el derecho municipal y las relaciones entre los gobernantes y sus trabajadores; el derecho municipal es tan antiguo como el derecho civil.

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 2019 p.196.

El municipio es y ha sido la forma de gobierno más cercana a la ciudadanía, por esta razón ésta investigación da la oportunidad de conocer más ésta Institución que nos brinda grandes servicios a todos los habitantes de nuestras localidades, que cada vez la convivencia es más compleja entre la ciudadanía y las autoridades municipales; y que para el logro de los objetivos planteados en cada momento y contexto histórico los materializa a través de hombres y mujeres que juegan papeles fundamentales de autoridades y empleados público.

La palabra municipio proviene según la Real Academia Española (RAE) del latín *municipium* y se describe como la “(...) *entidad local formada por los vecinos de un determinado territorio para gestionar autónomamente sus intereses comunes.*”² Igualmente autores señalan que el municipio implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un estado;³ también se tiene la definición que es:

*“(...) la Organización político-administrativo que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de federación. Integran la organización política tripartita del Estado Mexicano, municipios, estados y Federación.”*⁴

El municipio es una comunidad de vida y además de las más antiguas en la historia de la humanidad. Es una forma primaria de organización en donde con mayor facilidad pueden nacer y conservarse las estructuras democráticas, en las comunidades la comunicación entre sus habitantes es más sencilla de lograr; en los grandes estados nacionales de nuestra época el municipio normalmente se presenta como una forma de descentralización, pero aun así constituye una institución base de la democracia.

² En www.dle.rae.es, recuperado, 20 de mayo de 2019.

³ IGNACIO, Burgoa Orihuela, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1999, p. 886.

⁴ ALFONSO, Nava Negrete, *Municipio en Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa, 1984, p. 169.

La acepción municipio proviene del latín *municipium* y *munus*, que significa cargo, oficio, deber. Lo definen igualmente como la entidad político-jurídico integrada por una población, asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, quien tiene una unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.⁵

Es en el municipio donde los ciudadanos y el gobierno conviven cotidiana y permanentemente, donde se expresan los problemas sociales y donde las comunidades exigen solución a sus demandas para ser atendidas de manera oportuna y eficiente. Y más es en la institución donde la ciudadanía tiene más esperanzas de que su entorno social cambie, por ser la autoridad más cercana y tiene dentro de sus obligaciones básicas prestar los servicios que más requiere.

Actualmente los gobiernos municipales, requieren desarrollar al máximo su capacidad y credibilidad, para encontrar soluciones a los problemas existentes, fomentar el cambio de conductas que vayan modelando las acciones del gobierno y la administración pública; creando una nueva cultura política que permita la democracia como forma de gobierno. Los cambios y adecuaciones a las necesidades contemporáneas de las sociedades locales no se pueden materializar sin una congruencia entre el actuar de la autoridades y sus brazos ejecutores, los trabajadores, donde es indispensable las garantías mínimas laborales para éstos.

A lo largo del tiempo las entidades municipales han tenido un notable desarrollo en cuanto a su estructura y funcionamiento, lo cual tiene sus orígenes en Grecia y Roma como las primeras civilizaciones en las que se logró desarrollar formalmente el municipio como institución del estado.

⁵ TERESITA, Rendón Huerta, *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 2007, p. 13.

Desde el punto de vista jurídico el municipio regula la estructura, organización y funcionamiento, la actuación de las autoridades locales, así como los derechos, privilegios y obligaciones de los ciudadanos con respecto al municipio.

Para iniciar la parte particular del estudio de la concepción teórica del municipio partiremos de la idea central que el origen de los municipios, independientemente de que, con el tiempo, estos hayan ido tomando formas y particularidades propias, producto de sus situaciones históricas, políticas, económicas, culturales y sociales.

El debate doctrinario en cuanto al origen teórico del municipio ha desembocado en la creación de una serie de corrientes que tratan de justificar su naturaleza y consistencia, estas corrientes van desde las que lo conciben como una creación divina y natural, hasta las que consideran que el municipio es producto de la organización del estado y que nace a partir de que la legislación reconoce su existencia.

No obstante, la corriente ecléctica armoniza la postura naturalista con la postura positivista o legalista, al sostener que el municipio tiene por su naturaleza capacidad de goce, pero que contará con su capacidad de ejercicio solo cuando la ley se lo reconozca.

La concepción del municipio dentro de concepción de la escuela del iusnaturalismo en el que destacan varios autores que señala que esta corriente concibe al municipio como una institución política caracterizada por la intensa relación social, política, cultural y económica en una comunidad de carácter natural y local.⁶

⁶ MOISÉS, Ochoa Campos, *La Reforma Municipal*, México, Porrúa, 1985, p. 23.

Es decir, el municipio surge de la convivencia social anterior al estado solo descubierta y reconocida por éste, pero engendrada por la propia naturaleza de su historia, tradición, religión, lengua y su geografía, que es anterior y superior al estado y a la ley que les da reconocimiento.

Se coinciden con autores que definen que el municipio es el resultado del instinto de unidad y socialización que distingue al hombre a partir de la familia.⁷ Pascual Duarte, en el siglo XIX, escribió que el humano, siguiendo la ley de la sociabilidad que está implícita en él, se fue reuniendo en pequeñas comunidades, y así también por naturalidad sintió la necesidad de tener una administración e instituciones propias.

Continúa diciendo que se reunían en intención que defender sus intereses y que garanticen su seguridad personal; se justifica como las asociaciones municipales se encuentran en todos los pueblos civilizados, dando estos pueblos o municipios origen a lo que hoy son los estados nacionales.

Es importante señalar el criterio en relación al municipio al decir que:

“(...) los asentamientos de comunidades humanas forman grupos primarios cuyos miembros tienen relaciones directas y personales que se dan de manera natural, y de esa naturalidad de las agrupación surgida en los hechos extraen como consecuencia natural la justificación de su autogobierno en un sentido originario.”⁸

En contraposición a la corriente iusnaturalista se encuentra la positivista, que considera al municipio como una creación del estado, siendo el orden jurídico con órganos especializados y legítimos para emisión de las leyes y aplicación de las mismas, origen de su constitución y organización, elementos legales le dan su existencia.

⁷ OTTO, Von Gierke, *Teorías Políticas de la Edad Media*, edición de F:W: Maimtland, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 210.

⁸ J. EDUARDO, Andrade Sánchez, *Derecho Municipal*, México, Oxford, 2012, p. 101.

Se señala que un estado que aunque no fuera o que además no hubiera llegado a ser un orden jurídico, o no existiera, con un ordenamiento regulador; ya que un estado no puede ser otra cosa que un orden jurídico.⁹ Como consecuencia de este planteamiento, el municipio no existe sino a partir de una ley que le da vida, el autor en análisis opina que el municipio no pudo existir antes que el estado, porque se habría convertido en estado y afirma también que *“si la comunidad parcial hoy existente como municipio hubiera precedido al estado, es que el estado habría coincidido con el municipio, es decir el municipio habría sido estado.”*¹⁰

El derecho inglés y norteamericano entiende el municipio como autoridad local subordinada y creada por el gobierno central. Esta corriente considera al municipio como una entidad político-jurídica, que tiene dentro de sus elementos un territorio, una población, un poder público, un gobierno y un orden jurídico. Considera indispensable para su existencia cada uno de estos elementos, pero en especial el elemento jurídico, sin el cual el municipio no puede concebirse teórica ni existir fictamente.

La escuela jurídica española, habla de sociedades perfectas que satisfacen fines totales, refiriéndose al municipio, estableciendo un paralelismo entre el estado y el municipio, considerando que ambas son sociedades perfectas que pueden transformarse en estado. Destaca de esta tesis la inclinación natural de los individuos al agrupamiento y afirma que la sociedad perfecta nace por un acto expreso y formal de su constitución, que el poder y soberanía en el caso del estado, proviene de dentro del grupo en cuestión, no proviene de la naturaleza, de la ley, o del estado, tratándose del municipio.

⁹ HANS, Kelsen, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, UNAM, 2008, p. 24.

¹⁰ HANS, Kelsen, *Teoría General del Estado*, México, Ediciones Coyoacán, 2015 p. 375.

Se rechaza la idea según la cual la sociedad civil o perfecta se hubiera creado por la evolución lenta de las familias; reconoce el factor sociológico del agrupamiento, pero subraya el acto jurídico que transforma lo organizado en una sociedad civil al decidir conformarse, de ahí la aparición formal de los órganos de gobierno, ante la imposibilidad de que continúe gobernándose por masa.¹¹

Dentro de la corriente de la escuela ético-cultural se tiene que esta teoría sostiene que el origen de la unión de personas, por consecuencia, la formación y creación de un municipio, es el origen étnico y el conjunto de tradiciones, costumbres y usos de los pueblos. Esta teoría en la actualidad ya superada como consecuencia de los constantes y masivos flujos migratorios, así como por creación de bloques comerciales y políticos entre distintos países con diversidad étnica de costumbres y de tradiciones.

De lo anterior podemos deducir que en la actualidad el principal factor de creación de nuevos núcleos que derivan en municipio, es el factor económico y político. Esta corriente ha servido como fundamento a los regionalismos y localismos existentes en el sur de México y en algunas regiones españolas.

La corriente ecléctica como última en análisis considera al municipio como una sociedad natural local organizada y reconocida jurídicamente por el estado. Sus dos elementos son la sociedad naturalmente organizada y el reconocimiento del estado. Se señala que *“Así como la Ley Determina para el hombre el momento en el cual ya tiene capacidad para obrar, así la ley determina al núcleo de población su capacidad para obrar como municipio”*.¹²

¹¹ FRANCISCO, De Vitoria, *Obras de Francisco de Vitoria. Reelecciones Teológicas*, Traducción de Teófilo Urdanoz, Madrid-España, Librería Religiosa Hernández, 1960, p. 122.

¹² SABINO, Álvarez Gendin, *Manual del Derecho Administrativo Español*, Barcelona-España, Bosch, 1954, p. 7.

En concreto, la idea central con la que se concibe en este trabajo de investigación se encamina a la suma de la teoría del iusnaturalismo y de la positivista, como argumento sostiene y compara al municipio con la personas y su capacidad de ejercicio y de goce, esto en ejercicio de sus funciones dentro de lo que destacan la de patrón; ya que las agrupaciones naturales, desde su nacimiento, tendrán la capacidad de goce, pero no la de ejercicio.

La capacidad de ejercicio será otorgada a partir de que el estado, mediante la legislación, reconozca la existencia formal del municipio. Se considera que es la legislación local a quien corresponde establecer las reglas y condiciones que han de satisfacer a una comunidad de personas, agrupadas normalmente en familias, para merecer la categoría de municipio.¹³ Una vez satisfechas estas condiciones y reconocida la existencia por la autoridad, surge formalmente el municipio con la personalidad jurídica que *ipso jure* le otorga la constitución en particular la local.

Es evidente que la historia del desarrollo municipal ha sido bastante compleja y accidentada desde sus orígenes. También es cierto que el municipio, hasta muy recientemente, ha pasado a ser considerado como verdadera instancia de gestión gubernamental para solventar los problemas que aquejan a la sociedad mexicana.

Pero que también se debe reconocer que en las últimas cinco décadas ha habido cambios importantes en la definición de autonomía, reforzamiento de estructuras y regulación de las relaciones laborales con sus trabajadores. En cuanto a los orígenes del municipio, se muestra la importancia que se debe otorgar al estudio de esta gran institución, ya que es la herencia que se ha ido dejado a nuestro país en sus diferentes modalidades hasta verlo conformado como es en nuestros tiempos.

¹³ FELIPE, Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1987, p. 47.

1.2 El *calpulli* Azteca en el México Precolombino

En el derecho precolombino, el papel de mayor importancia y trascendencia correspondió el derecho azteca, dentro de este la institución que ha sido considerada como el antecedente más próximo al municipio es el *calpulli*. El pueblo azteca, en particular, se encontraba dividido en dos grandes núcleos, el común del pueblo o *macehuales*, clase desheredada, y los nobles o señores, clase privilegiada. Esta última se encontraba constituida por los guerreros, sacerdotes y los comerciantes o *Pochteca*.¹⁴

El derecho azteca contempla al *calpulli* o *calpolli* del náhuatl “*casa comunal, casa grande; clan o división que constituía la unidad fundamental la sociedad azteca.*”¹⁵ Igualmente se dice que “*eran grupos de familia emparentadas entre ellas, viviendo bajo un sistema parrilineal, probablemente no exogámico y con residencia patrilocal.*”¹⁶

Sin embargo con el mismo vocablo *calpulli* también se ha designado, por asimilación, a la circunscripción agrícola territorial que correspondía al barrio y a su organización política. Es, precisamente la organización política de los *calpulli* lo que nos interesa como antecedente del municipio mexicano y poder llegar con ello a un criterio de consolidación de los antecedentes de las relaciones laborales entre los que constituían el *calpulli*. Autores sostienen que en el *calpulli* se encuentra claramente el embrión de la organización política suprema del municipio libre de hoy. Se estima que el “*calpulli es nuestro clan, elevado por obra de la vida sedentaria, a la categoría del municipio rural primitivo.*”¹⁷

¹⁴ JOSÉ DE JESÚS, Castorena, *Tratado de Derecho Obrero*, México, Jaris, 1942, p. 77.

¹⁵ *Op. cit.*, recuperado, 20 de mayo de 2019.

¹⁶ GUILLERMO, Floris Margadant, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, México, UNAM, 1971, pp.19-20.

¹⁷ MOISÉS, Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 35.

El propio *calpulli* constituía, además de una unidad agrícola, militar, política y una entidad con sus propios dioses. El término *calpulli* se traduciría del náhuatl al castellano como casas grandes o amplias y se utilizaba para designar unidades de la sociedad azteca constituidas por grupos de familias emparentadas entre sí aunque fuera a través de antepasados remotos o incluso mitológicos. Todos vivían en un mismo sector de la ciudad, ejerciendo en común la propiedad de las tierras que les habían sido asignadas.

La más alta autoridad interna de los *calpulli* fue el consejo de ancianos, compuesto por los jefes de las familias que integraban el clan. Este consejo de ancianos, especie de consejo municipal fuerte, era la expresión del poder social local; se observa una clara organización social, donde la administración de los intereses públicos debían ser atendidos por las autoridades; también se señala que el consejo elegía los funcionarios locales, entre los que podemos mencionar los siguientes:

- a) El *teachcaú* o pariente mayor, electo de por vida, y con funciones similares a las del alcalde débil con un consejo fuerte, el *teachcaú* no tenía poderes personales de decisión sino de orientación, es decir un consejero permanente de la unidad social, y
- b) El *Tecuhtli*, el señor o el abuelo, que era el jefe militar del *calpulli*.¹⁸

Según lo señalado igualmente por el autor en estudio señala que entre otros funcionarios de menor jerarquía menciona los *tequitlatoques* o *tequitlatos*, encargados de controlar directamente los trabajos agrícolas comunales; los *centectlapixques* vigilantes del honor familiar; los *calpizques* recaudadores del tributo; y los *tlacuilos* escribanos o pintores de jeroglíficos y encargados de registrar los hechos del *calpulli*, había también debido a la confusión de las funciones políticas y religiosas, sacerdotes y médicos hechiceros.¹⁹

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ *Ibidem.*

En Tenochtitlán existían veinte *calpulli* integrados tanto por mexicas originarios como por foráneos que se habían integrado a la nación azteca. Por su función se asemeja a un clan; sin embargo, entre sus miembros había diferencias de riqueza, posición social y poder; la colonización de América tuvo su justificación jurídica a través de la institución municipal, cuya existencia data de aproximadamente quinientos años.

El propio *calpulli* permitió que el municipio se instaurara de manera definitiva como una estructura político-administrativa fundamental para la organización de México. Tras la consumación de la conquista, este sistema de organización se transformó en la unidad básica de gobierno, en las regiones indígenas, pero también en las ciudades coloniales.

Respecto a las relaciones de trabajo y la autoridad administradora del *calpulli* se daba una similitud a la de nuestros tiempos en cuanto a la forma de contratación, pues todos eran contratados por el representante político, podría ser el *tlatoani*; y cuyas actividades eran muy diversas tales como defensa, científicas, trabajos productivos, construcciones entre otras.²⁰

Fundamental es señalar el origen del municipio y a la vez el fin de la época, dado que Cortés fundó el ayuntamiento de Coyoacán señalando que:

*“(...) mientras se arrasaba la antigua y gran Tenochtitlán. De esta manera los primeros municipios coloniales surgieron, no como una organización política producto de exigencias sociales, sino como instrumento de los conquistadores. Esta génesis de la institución municipal en el periodo colonial, va a imprimir sus propias modalidades. Fue el municipio castellano el que sirvió como modelo al municipio colonial. En general había tres clases de cabildos: el ordinario, el extraordinario y el abierto.”*²¹

²⁰ GEORGE, León Magno Meléndez, *Derecho Burocrático Incertidumbre Jurídica*, México, Porrúa, 2011, p. 31.

²¹ *Idem*, pp. 167-168.

1.3 Dictadura Porfirista

El estudio de la investigación se contextualiza, tomando como base y referente los hechos del México en sus distintas etapas, colonial, independiente, reformista, y particularmente durante la porfirista. Y es precisamente durante el Porfirismo, periodo que se inició de 1876 a 1880; y su consolidación total que se presenta durante el periodo que comprende de los años de 1884 a 1911, donde el municipio fue la parte más débil de la estructura económica y política mexicana, careciendo de toda independencia en materia administrativa, política o presupuestaria.

Durante el porfiriato se marcó la pretensión del gobierno de apoderarse del municipio y poder controlarlo; lográndolo a través de la creación y reformas que se harían a la constitución federal que se encontraba vigente en ese periodo, acentuándose esta sujeción por parte del ejecutivo en la citada constitución que entró en vigencia en 1857 la cual estuvo vigente hasta 1917. Destaca el señalamiento en este estudio el estado de la Constitución de 1857 del que se centra la atención a los 34 decretos de reforma en sus 60 años de vigencia de los que se tiene que inicialmente que 25 fueron dentro del mando de Porfirio Díaz de 1878 a 1908.

En la constitución de 1857 se precisó la organización del país en forma de república representativa democrática, federal y popular. En el artículo 72 se menciona que se elegirá popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales; el artículo 31 menciona que todo mexicano debe contribuir a los gastos de la federación, estado o municipio, así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica; y el artículo 36 establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio.

El artículo 123 vigente es de los que ha tenido más cambios 27 reformas y el artículo 115 tiene 16 reformas constitucionales respectivamente. Continuando con el análisis de la constitución de 1957 se tienen las reformas número 22 de 1986 que establece prohibiciones a los estados, y la número 29 del 18 de diciembre de 1901 que establece adiciones a las prohibiciones a los estados. En este periodo se dan proyectos que sujetan la actividad de los municipios como el caso de dado en 1897, en el que se publicó la Ley General de Ingresos Municipales, estableciéndose los puntos siguientes como de rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal, e ingresos extraordinarios.

En la dictadura del General Porfirio Díaz, las jefaturas políticas, que fueron originadas en la constitución de Cádiz; fueron instrumentos para someter a los municipios de una forma total u contundente; estas jefaturas dependían del gobernador del estado, en que a su vez, no eran sino enviados del dictador, donde los jefes actuaban como absolutos jefes regionales con enorme poder y como caciques de las tierras.²²

El General Porfirio Díaz, generó que los jefes políticos quienes ejercían la autoridad en elementos también como la de determinar las elecciones y otras actividades locales, con estas acciones se convirtió a los municipios en el principal engranaje de su sistema dictatorial; la centralización ahogó la vida municipal, el debilitamiento del municipio y finalmente fue devorado de forma total y absoluto por los jefes políticos. Como una reacción contra el régimen de las jefaturas políticas, las prefecturas, las subprefecturas y demás instituciones de las que la dictadura porfirista se valió para someter y reducir a los ayuntamientos, el municipio libre fue adoptado como una de las banderas del movimiento revolucionario de 1910 a 1917.

²² CARLOS, Adame García, *El Derecho Municipal en México*, México, Porrúa, 2009, p. 88.

En este contexto de integración del poder político coincidimos con la idea de que señala que la burocracia constituye el apartado de máxima afinidad con el tipo legal racional del ejercicio del poder como se mostró en la época del porfiriato a gran escala.²³

Destaca el nivel de control que se ejercía el general en su momento de gobierno como cuando el gobernador de Veracruz, Mier y Terán, le informó a Díaz de que un grupo de distinguidos ciudadanos estaba conspirando contra él, Díaz respondió con un lacónico telegrama en el que decía: mátalos en caliente.²⁴

Igualmente no fue menos despiadado al tratar con los campesinos de Hidalgo, Puebla y San Luis Potosí que habían ocupado algunas haciendas vecinas en la creencia de que Díaz les apoyaría en su tentativa región peligrosa y sumida en la pobreza, había establecido una zona libre de impuestos a lo largo de diez millas en la frontera norteamericana.

Tres mayores conflictos laborales que atrajeron la atención nacional en aquellos años, a saber: la huelga en la fábrica textil de Río Blanco, Veracruz, en junio de 1906; la huelga minera en Cananea, Sonora, en enero de 1907, y el movimiento de obreros ferroviarios en Chihuahua en 1908.

Sólo en la huelga de Río Blanco las reivindicaciones económicas eran las predominantes. Incluso en esta huelga, las reivindicaciones sobre las condiciones laborales eran, cuando menos, igual de importantes. En los otros dos casos, el nacionalismo aparecía íntimamente ligado a las demandas de los trabajadores.

²³ MAX, Weber, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 174.

²⁴ JORDI Beltrán y Escudero MARÍA, *Historia de América Latina*, Barcelona-España, Crítica, 1992, pp. 31-32.

Los mineros de Cananea se quejaban de que a los mineros norteamericanos se les pagaba el doble por hacer el mismo trabajo que hacían ellos. Con respecto a las clases altas, la política de Díaz fue *divide y vencerás*.²⁵

Al mismo tiempo, se producía otro baño de sangre, aunque de menores proporciones, en Cananea, donde el resentimiento se reavivó con la llegada, desde el otro lado de la frontera, de cientos de norteamericanos armados para acabar con el movimiento minero. Reclamaciones similares de la huelga de ferroviarios en Chihuahua, en la que los huelguistas se quejaban de que los mejores puestos en el sistema de ferrocarriles de México se reservaban para los trabajadores y empleados norteamericanos.

En la huelga ferroviaria se llegó a un compromiso limitado, pero las otras dos fueron sofocadas con una crueldad brutal que sobrepasó todos los límites conocidos durante los primeros años del régimen de Díaz. *Gracias a Dios que todavía puedo matar*, se dice a voz del autor Jordi Beltrán,²⁶ que exclamó Díaz, y ordenó en Río Blanco la ejecución despiadada de docenas de obreros textiles que habían pedido al presidente mexicano que actuara de árbitro en su conflicto con la empresa.

Se habla en ese mismo tenor lo señalado que el 22 de junio de 1885 se publicó en el diario oficial tres documentos fundamentales: el primero se anuncia la baja sensible en los sueldos de los empleados públicos federales, en el segundo se explican las razones de estas bajas, el tercero es sobre la conversión de la deuda pública y en ese mismo orden de ideas el 1 de julio del mismo año se suspenden los pagos de sueldos a los trabajadores públicos.²⁷

²⁵ *Idem*, p. 28.

²⁶ *Idem*, p. 67.

²⁷ PABLO, Serrano Álvarez, *Porfirio Díaz y el Porfiriato (Cronología 1830-1915)*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2012, p. 136.

Largo y difícil fue el proceso para implantar los derechos sociales, e independencia del municipio en el México de la dictadura; mas durante el largo mandato de don Porfirio Díaz, la explotación inhumana de los trabajadores de todo tipo fue una de las principales características; y los trabajadores del estado no fue la excepción; natural es que esa tendencia se replica en lo local; como lo era la propia reelección de gobernadores.

El programa del partido liberal mexicano de los hermanos Jesús, Enrique y Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villarreal y Librado Rivera, publicado en la ciudad de *St. Louis Missouri* por la junta organizadora, se hace eco a esta postura y la plasman en los puntos 45 y 46 del citado documento que cita la “*Supresión de los jefes políticos, reorganización de los municipios y su fortalecimiento*”²⁸

También así como el resurgimiento de los que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal; señalando en su parte final que la materialización del plan haría a “*la patria libre, respetable y dichosa*”²⁹ el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana en el periodo de gobierno de don Porfirio.

El movimiento liberal recibía su fuerza sustancial de los grandes terratenientes; algunos de ellos se asociaron a los liberales porque, al igual que los barones alemanes de los siglos XV y XVI, esperaban obtener acceso a las extensas propiedades de la Iglesia. Para otros, la motivación era oponerse al intento de los conservadores de imponerles un control centralizado; se tiene de antecedentes remotos que desde el movimiento de independencia los sentimientos encontrados se presentaban en movimientos políticos, como los del primer y segundo imperio, y las leyes de reforma.

²⁸ JORGE CARLOS, Adame García, *op. cit.*, p. 89.

²⁹ JORGE, Carpizo, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, Porrúa, 2009, p. 20.

El plan político social, firmado en la región serrana de Taxco Guerrero, el 18 de marzo de 1911, en apoyo del movimiento maderista, proponía, en su punto VI la reorganización de las municipalidades suprimidas. En particular el Plan de Guadalupe en las adiciones del de 12 de diciembre de 1914, preveían, en su artículo 2 el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.

En cumplimiento de estas demandas, Venustiano Carranza expidió el decreto número 8 en Veracruz, el 26 de diciembre de 1914, para reformar el artículo 109 de la constitución de 1857 que establecía que *“Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular”*³⁰ y establecer al municipio libre como base de su división territorial (de los estados) y de su organización política; el citado decreto estable que:

*“Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado.”*³¹

Así este decreto se convierte en el antecedente fundamental para la constitución de 1917, que fue la primera de tipo federal que consagró la libertad municipal en su artículo 115; donde se convirtió en uno de los tres ordenamientos jurídicos de su periodo como jefe supremo del movimiento; así como elementos políticos suficientes para la convocatoria del congreso constituyente de 1916 para materializar los anhelos en torno al municipio y de la clase obrera, como antecedente del derecho burocrático federal y local.

³⁰ En www.museodelasconstituciones.unam.mx, recuperado, 7 junio de 2019.

³¹ En www.scjn.gob.mx, recuperado, 8 de junio de 2019.

1.4 Consolidación de las relaciones laborales en el siglo XX

El congreso constituyente de 1916 y 1917 aborda la elaboración del artículo 115 de la constitución, que trata de la organización de los estados y de los municipios, esta se terminó de aprobarse el 31 de enero, se promulgó el 5 de febrero y el primero de mayo de 1917 se inicia la vigencia, ocupando el municipio un sitio muy destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México, igualmente retoma el tema de las relaciones laborales en su artículo 123 y en el 5 como garantía individual.

Como lo señala a principios de 1917 *“la situación del trabajador en México era deplorable. La sangre obrera hizo posible nuestro movimiento social, y en recompensa se había otorgado pequeñas concesiones”*³² el autor referencia a la literatura de la época en la que se muestra una situación similar en otras latitudes como lo hace al citar las vidas de los mineros en una pequeña población de Inglaterra que describe Cronin en su novela *Las estrellas miran hacia abajo*; así como del grito desgarrador de la situación que Steinbeck narra en *Viñas de ira*, donde recolectores de fruta en California son explotados en forma aterradora.

Tanto en la constitución de mexicana de 1917, la Rusia y Alemania abrían un nítido horizonte emancipador para las clases populares y trabajadoras; dando lugar a una evolución normativa a rango constitucional regulador de de las relaciones laborales de empresa y del servicio público en un segundo momento, así en otras latitudes se comenzaron por aprobar constituciones con tutela a los trabajadores.³³

³² JORGE, Carpizo, *op. cit.*, p. 81.

³³ GERARDO, Pisarello, *Un Largo Termidor, Historia y Crítica del Constitucionalismo Antidemocrático*, Quito-Ecuador, Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011 pp.120-130.

Continúa señalando el autor que el proyecto original enviado por Carranza a la convención no incluía grandes formulaciones sociales, pero estas fueron insertadas gracias a la presión ejercida por los autodenominados constituyentes *jacobinos*, entre los que se contaban figuras como Lucio Blanco, Salvador Alvarado o Francisco José Múgica (1884-1954), quien años más tarde sería asesor del presidente Cárdenas. La actuación del sector jacobino en la convención, a su vez, hubiera sido impensable sin la existencia del zapatismo y la comuna de Morelos.

A ellos se debía, en sustancia, el programa social que la constitución alentaba en los artículos 5, 27 y 123 el primero *presentado por los constituyentes como la garantía del derecho a una vida completa* preveía la intervención equilibradora del estado en las relaciones de trabajo, y sobre todo, en el contrato laboral.

Así en un contexto poco favorable para los trabajadores es importante mencionar como en esta constitución habla del municipio libre y del artículo 5 relativo al trabajo; el municipio se regula en el 115 y lo cita como la base de la organización política y de la administración pública y según el texto original de 1917 decía:

“Los Estados adoptarán, para su régimen anterior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el municipio Libre, conforme a las siguientes bases:

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

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

*III.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.*³⁴

Durante la vigencia de la constitución de 1917 el artículo 115 ha sido modificado, según el diario oficial de la federación en 16 ocasiones, que la podríamos dividir según nuestro tema de investigación en dos generaciones, iniciando a partir de la primera reforma que se publicó el 20 de agosto de 1928; la segunda, el 29 de abril de 1933; la tercera, el 8 de enero de 1943; la cuarta, el 12 de febrero de 1947; la quinta, el 17 de octubre de 1953; la sexta, el 6 de febrero de 1976; la séptima, el 6 de diciembre de 1977.

La segunda generación de reformas las podemos citar a partir de la octava del 3 de febrero de 1983; la novena, el 17 de marzo de 1987; la décima, el 23 de diciembre de 1999; la decimoprimera, el 14 de agosto de 2001; la decimosegunda, el 18 de junio de 2008, la decimotercera, el 29 de agosto de 2009, la decimocuarta el 10 de febrero de 2014, la decimoquinta el 29 de enero de 2016 y la decimosexta el 6 de junio de 2019.³⁵

En 1989 se creó el Centro Nacional de Desarrollo Municipal con el objeto de apoyar a los gobiernos municipales en sus tareas de la administración pública y gestión de los servicios públicos, transformando el Centro Nacional de Estudios Municipales de 1983.

El centro tenía como función principal el estudio y la aplicación de lo referente al artículo 115 constitucional. Resalta su importancia ya que en este momento existen 2,458 municipios cuya diversidad, complejidad, características y problemática son muy variadas; donde tenemos municipios, urbanos rurales, conurbados, metropolitanos así como de comunidad indígena entre otros.

³⁴ En www.museodelasconstituciones.unam.mx, recuperado, 2 agosto de 2019.

³⁵ En www.diputados.gob.mx, recuperado, 10 de agosto de 2019.

En la reforma de febrero de 1983, donde se reconoció en la constitución federal la facultad de los ayuntamientos para emitir disposiciones de carácter general, subordinándose a las bases normativas que emitiesen las correspondientes legislaturas locales, con lo que se cerraba la posibilidad de emitir reglamentos autónomos para el ámbito municipal. Con ello se planteaba una jerarquía normativa, desde la constitución federal hacia el ámbito de los estados y municipios.

La reforma de 1999, en materia municipal, pretende detallar el contenido de dichos ordenamientos municipales, así como fijar garantías para los gobernados, el patrimonio municipal, la prestación eficiente de los servicios públicos, los compromisos contraídos por los ayuntamientos y la supletoriedad del derecho estatal ante la ausencia de esos ordenamientos jurídicos que deben emitir los ayuntamientos.

Además se agrega un elemento nuevo en la fracción II: la solución de conflictos intermunicipales y controversias entre el gobierno estatal y los municipios del mismo estado; delimitando elementos que en la vida pública y como elementos propios de política y partidistas que germinan y se presentan en distancias a nivel presupuestal, de programas y de colaboración en temas concurrentes.

Los ajustes al marco constitucional municipal procedieron del establecimiento de nuevas atribuciones gubernamentales, financieras, administrativas y de participación, que fueron consignadas con las reformas a la constitución federal en materia municipal que dieron lugar a una segunda generación de reformas municipales publicadas principalmente de 1983, 1987, 1999, 2001, 2008, 2009, 2014 y 2019 que fijaron un nuevo arreglo jurídico en la distribución de competencias del municipio como un orden de gobierno para atender más ampliamente los problemas municipales.

Coincidiendo con autores que señalan es de suma importancia establecer el origen del derecho de trabajo en nuestro país, a fin de aclarar su evolución de la regulaciones de las relaciones laborales a la par de la historia de la nación;³⁶ así según este criterio se dice que se podría pensar, que el derecho del trabajo se retoma únicamente a partir de la promulgación de la constitución de 1917.

Lo anterior es correcto, desde el punto de vista estrictamente legal, pero existen datos, acontecimientos e instituciones jurídicas que fueron reflejadas en esta materia con anterioridad; elementos históricos y movimientos obreros que se suman al logro de conquistas laborales que existen para el momento de la promulgación de la constitución de 1917.

Los trabajadores que prestan sus servicios al gobierno (federal, estatal y municipios) se incorporan muy recientemente a la lucha de sus derechos laborales, y es precisamente que es en los años treinta y principios de los cuarenta, cuando se tienen importantes logros por parte de sus organizaciones sindicales;³⁷ en 1935 crean la Alianza de Organizaciones de Trabajadores del Estado, antecedente inmediato de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

En los albores del México revolucionario, como ya se ha señalado, tuvo como estandarte la proclamación de los derechos sociales del hombre, por ello existía la tentativa de crear un cuerpo legislativo que regulara la actividad del servidor público, encontrando una aplicación casi nula de tales ordenamientos legales, fue hasta el régimen del presidente Lázaro Cárdenas que se consagró.

³⁶ MIGUEL, Acosta Romero, *Derecho Laboral Burocrático Mexicano*, México, Porrúa, 2002, p. 57.

³⁷ GORGE, León Magno Meléndez, *op. cit.*, p. 119.

En lo referente al marco jurídico regulador de las relaciones de trabajo del estado y sus empleados tenemos como antecedente del apartado B del artículo 123 de la constitución vigente, el primer reglamento al respecto, que fue expedido por el presidente de la república, Abelardo L. Rodríguez, el 12 de abril de 1934, con disposiciones favorables a los empleados públicos el famoso Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión del 5 de diciembre de 1938.

Los derechos y obligaciones del servidor público, establecidos en el estatuto es la base jurídica de las actuales disposiciones que regulan el derecho mexicano del trabajo burocrático; este documento desató altos descalabros y agresiones contra sus beneficiarios por parte del estado; y se consolidó con la abrogación y creación de uno nuevo en 1941 y este último fue reformado de forma importante en 1947.³⁸

El Estatuto, es sin lugar a dudas el antecedente más concreto del nacimiento del artículo 123 apartado “B” de la constitución, así pues, el maestro Trueba Urbina en su obra dedicada a la legislación federal del trabajo burocrático, y citado por Pallares, expresa lo siguiente: *“La Ley Federal del Trabajo de 1931, en el artículo 2° (sic) establecía expresamente que las relaciones entre el estado y servidores se regirían por las leyes del servicio civil.”*³⁹

En lo referente a la elevación a rango constitucional de la lucha de los trabajadores al servicio del gobierno tenemos que, finalmente después de ser aprobado por ambas cámaras y aprobada por las legislaturas locales el apartado B del artículo 123 constitucional; constituye esta reforma la modificación constitucional que dio pauta a la local de 1987 en la materia.

³⁸ JOSÉ, Dávalos, *Derecho Individual del Trabajo*, México, Porrúa, 2014, p. 439.

³⁹ SERGIO, Pallares y Lara, *Las Relaciones Laborales en el Servicio Público*, Porrúa, México, 2007, p. 35.

Se publicó en el diario oficial de la federación el 5 de diciembre de 1960 quedando este en dos apartados A y B. El apartado “B” del artículo 123 constitucional es la base fundamental del derecho burocrático, porque es en este artículo donde se eleva a rango constitucional las condiciones del servicio público, para después reglamentar el de la formalidad legal. Es por ello una de las más grandes victorias del servidor público, la autonomía en la vida del derecho vigente a nivel constitucional y particularmente el legal.

Un logro más de los trabajadores públicos tenemos que el 1 de octubre de 1960 se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que se constituyó en un organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propio, cuyo inmediato antecedente tenemos a la Dirección de Pensiones Civiles creada por la Ley de Pensiones Civiles de Retiro del 12 de agosto de 1925; con este logro los trabajadores obtienen prestaciones económicas y de seguridad social.

En lo relativo a la norma reglamentaria del apartado B, es hasta el año de 1963 que se crea la denominada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, promulgada el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el diario oficial de la federación el 28 de diciembre del mismo año, entrando en vigor el día siguiente y quedando abrogado el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Los derechos obtenidos en 1938 con el estatuto, continuaron vigentes siendo base y retomados en la nueva Ley.⁴⁰

Los principios de esta ley burocrática establecieron las bases de una nueva legislación de los servidores públicos, como derecho social, se establece de manera destacada la inmovilidad o estabilidad absoluta de los empleados de base.

⁴⁰ GORGE, León Magno Meléndez, *op. cit.*, p. 143.

La norma reglamentaria del apartado B consagro las garantías sociales mínimas en favor de los burócratas consignados por el artículo 123, lo cual en un futuro cambiaría de manera generar los particulares en lo local; través de una evolución que ya existía en algunas entidades, más se eleva hasta 1987 a rango constitucional en lo local; igualmente reconoce al mismo tiempo el derecho de asociación profesional y limitando el derecho de huelga.

La nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado cumple brillante y eficazmente la función a la que le fue destinada ya que ha sido, y es uno de los medios que han apoyado el progreso de la administración pública y la elevación de las condiciones de vida de los servidores públicos, la armonía de sus principios e instituciones, regulación de los problemas de trabajo, la determinación de los beneficios mínimos que deberían corresponder a los trabajadores por la prestación de sus servicios, hicieron posible que el trabajo principiara a ocupar el rango que le corresponde en el fenómeno de la producción.

La estructura de la ley es la siguiente: el título primero contiene disposiciones generales; el título segundo relativo a los nombramientos: el título tercero trata de la suspensión y efectos de la relación de trabajo; el cuarto relativo a terminación de la relación de trabajo; el título quinto versa sobre la rescisión de la relación de trabajo.

Una conquista adicional que se suma a la del 10 de noviembre de 1972, se publicó en el diario oficial de la federación el decreto por el que se reformó el inciso f), de la fracción XI, del apartado B, del artículo 123 que establece que el estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda, tema nacional que estaba en camino a la reconciliación con sectores de la sociedad por el gobierno federal, donde los trabajadores se encontraban en permanente lucha teórica y sindical desde los años 60.

Posteriormente, el 28 de diciembre de 1972 que reforma la Ley ISSSTE, y se crea el fondo de la vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y da a conocer la operación y funcionamiento en su calidad de órgano desconcentrado.

El decreto de creación del FOVISSSTE es uno de los más valiosos emitidos por el presidente de la república por Lic. Luis Echeverría Álvarez, a favor de los trabajadores, es un organismo con beneficios han incrementado en forma palpable el aspecto patrimonial de miles de servidores públicos.

Además un logro más se cita que posteriormente este presidente Echeverría establece el beneficio de la semana laboral de cinco días con pago de siete, y descanso preferentemente los sábados y domingos de cada semana, acuerdo que fue publicado en el diario oficial de la federación el 28 de diciembre de 1972.

Es importante mencionar que el 17 de marzo de 1987 fue publicada en el diario oficial de la federación la reforma constitucional que fue un reacomodo es decir, la forma en que se contempla las disposiciones referentes al municipio que compartían el artículo 115 con los estados de la federación. Con este nuevo diseño, en este el artículo se dedica de manera exclusiva a las disposiciones municipales, mientras que el 116 se aboca a los estados de la federación.

En términos generales se muestra el avance histórico de las atribuciones del municipio en la evolución jurídica nacional de las que se resaltan elementos como la reforma de 23 de diciembre de 1999,⁴¹ que integró modificaciones al artículo 115 constitucional; igualmente estas modificaciones da mayores potestades, y consolida la figura municipal; mas hasta aquí en el tiempo, hasta hoy día sigue pendiente una coordinación fiscal que le favorezca.

⁴¹ En www.dof.gob.mx, recuperado, 8 julio de 2019.

La reforma municipal de 1999 tuvo como principales cambios reconocer de manera expresa en su artículo 115 que el municipio es una instancia de gobierno y por lo tanto será gobernado por un ayuntamiento; así lo señala la fracción I, que dice *“Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.”*⁴²

El término *gobernado* sustituye en dicho párrafo al de *administrado*, modificando el texto original vigente desde 1917; con esa intención de los legisladores se eliminó la concepción francesa de comprender al municipio como ente administrativo; asimismo, la expresión de noción de gobierno representa sólo una condición que resulta fundamental para suprimir las formas de supeditación normativa entre los municipios y las entidades federativas; consolidando al municipio como un nivel de gobierno local.

Sé hace una particular un énfasis del tránsito de las relaciones laborales en nuestro país al señalar que *“(...) dejaron de ser administrativas a partir del 1 de mayo de 1917 en que entró en vigor nuestra constitución, que hizo la primera declaración de derechos sociales de los trabajadores en general y específicamente de los empleados públicos y privados.”*⁴³

Con su afirmación nos marca la claridad de estudio, donde es a partir de este enunciado constitucional se empieza la evolución, transformación y consolidación de lo derecho de los trabajadores del gobierno federal y local. Es importante señalar que la reforma a la constitución federal de 1960 que adicionó un apartado B al artículo 123, el cual introdujo avances en la regulación de relación laboral del estado con los servidores públicos de base.

⁴² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 196.

⁴³ ALBERTO, Trueba Urbina, *Nuevo Derecho Procesal del Trabajo*, México, Porrúa, 1973, p. 596.

Lo anterior limitó lo relativo con los servidores públicos de confianza, y excluyó a otras categorías de servidores públicos, como los propios de los estados y de los municipios. Es de relevancia citar a la reforma constitucional relativa a las relaciones laborales burocráticas locales y de forma precisa del artículo 116 el 17 de marzo de 1987 en su fracción original V y hoy VI que señala un avance a nivel constitucional en la materia objeto del presente trabajo de investigación; mas no se deja de lado los avances que ya se había realizado por los estados; la citada fracción V en su texto inicial dice que:

“Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias (...).”⁴⁴

Mas el tema principal de la presente investigación es el municipio y las relaciones laborales con sus trabajadores y en ese sentido tenemos un fundamental avance constitucional al igual que de los trabajadores de los estados, en la reforma del artículo 115 del 17 de marzo de 1987 que en su texto adicionado en la fracción VIII en su segundo párrafo expresa:

“(...) 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.”⁴⁵

Igualmente es relevante la reforma de 2009 al artículo 115 que constituyó una adición al párrafo cuarto del inciso c de la fracción IV, mediante decreto del 24 de agosto de 2009.⁴⁶ Esta modificación obliga a los ayuntamientos a establecer un límite máximo para las percepciones de los servidores públicos municipales, que debe quedar consignado en el presupuesto de egresos anual que aprueben los ayuntamientos.

⁴⁴ *Op. cit.*, recuperado 9 julio de 2019.

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ *Idem.*

En este contexto general al dar facultades a las legislaturas con las adiciones constitucional, da orden y pone límites a salarios, hay una reforma a la constitución local donde desde 2010, en su aprobación hecha en la 59 legislatura de Zacatecas de hace nueve años, clasifica en tres grupos de municipios: A, B y C, para establecer el salario máximo de los presidentes municipales y regidores de los ayuntamientos, dependiendo del presupuesto, número de habitantes.

La reforma estableció que los alcaldes de la zona A, entre ellos Guadalupe, Zacatecas y Fresnillo, podrán ganar 82 mil 481 pesos; los de la zona B, sobre todos ubicados en las regiones norte y noroeste, 57 mil 378 pesos y los ediles sobre todo del sur del estado, clasificados en la zona C, tienen un margen para percibir hasta 33 mil 140 pesos mensualmente respectivamente.

Así también moldea las reformas constitucionales a nivel municipal logros secundarios como tabuladores salariales de remuneraciones de los servidores públicos municipales tanto para miembros del cabildo, trabajadores de base como de confianza; deben den de ser aprobados por los ayuntamientos y observar la disponibilidad de los ingresos que autorice el congreso local y la ley que emita esta en relación a la presente materia.

Como último dato se tiene que el 6 de junio del 2019 se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la constitución política de los estados unidos mexicanos, en materia de paridad entre géneros; en donde lo que corresponde al estudio del articulo municipal queda de la siguiente manera en su fracción primera al señalar que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad.

1.5 Evolución del municipio y sus relaciones laborales en el Estado de Zacatecas

En los grandes estados nacionales de nuestra época el municipio normalmente se presenta como una forma de descentralización, pero aun así constituye una institución base de la democracia y base fundamental de la organización estatal. Así como antecedente de reflexión teórico se comparte el análisis que nos dice que:

“Las relaciones entre el estado federal, los estados y los municipios y sus servidores, son de carácter social y por consiguiente estos son objeto de protección y reivindicación en el artículo 123 y sus leyes reglamentarias; no debiendo confundirse la naturaleza y social de esta relación con la función pública que realiza el Estado y sus servidores frente a los particulares.”⁴⁷

La filosofía que sustenta al municipio del siglo XXI en Zacatecas, se basa en la tradición jurídica clásica resultado de la composición histórica de la fusión del municipio romano-germánico, castellano y mestizo; desde el punto de vista cultural, del conjunto de valores y riqueza; la obtuvo desde la creación del primer municipio de tipo español en 1519 en la Villa Rica de la Veracruz, hasta el municipio moderno que creó la constitución de 1917.

Desde su primera constitución local el municipio zacatecano tenía asignadas importantes tareas en materia educativa, determinaba que en todos los pueblos del estado se crearían escuelas de primeras letras en las que se enseñaría a leer, escribir y contar; el catecismo de la doctrina cristiana y una breve explicación de los derechos civiles del hombre y del ciudadano. La primera constitución en el estado fue la de 1825 y disponía que hubiera juntas primarias en los ayuntamientos para nombrar electores de partido, quienes elegirían a los diputados de las juntas secundarias existentes en las cabeceras de cada partido.

⁴⁷ ALBERTO, Trueba Urbina, *op. cit.*, p. 596.

Describe de igual la forma del gobierno político interior de los partidos, de las juntas censorias que se encargaban de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de éstos. El municipio ha evolucionado en diversos países y cada sistema jurídico ha adaptado esta figura jurídico-política, dándole caracteres particulares. En tal tesitura, al referirse al municipio, se señala que pueden advertirse varias posturas que explican la naturaleza jurídica atribuida de acuerdo a las siguientes:

- a) El municipio como persona pública sometida al poder jerárquico de otras esferas de gobierno;
- b) El municipio como poder público con competencia propia;
- c) El municipio como persona de derecho administrativo;
- d) El municipio como ente natural, y
- e) El municipio como base de organización político-administrativo y de la división territorial de los estados que componen el estado federal.⁴⁸

En sus referentes locales se señala que el municipio se nutre de los valores plasmados en la constitución zacatecana de 1825, que señalaba que su organización territorial se tendría por municipios y varios municipios agrupados integran un partido, presidido este por un jefe político.⁴⁹

Señalando la integración estatal con los partidos de Zacatecas, Fresnillo, Sombrerete, con los pueblos de Nueva Tlaxcala y San Andrés del Teúl, Nieves, Mazapil, Pinos con la Hacienda del Carro y Estancia Nueva, Villanueva, Nochistlán, Juchipila, Tlaltenango, Jerez y Ojocaliente con las haciendas de Santa Elena, del Refugio y los ranchos inmediatos.

⁴⁸ JOSÉ FRANCISCO, Ruiz Massieu, *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios*, México, Porrúa, 1990, p. 1.

⁴⁹ JUAN MANUEL, Rodríguez Valadez, "Evolución de las Constituciones de Zacatecas 1825-1910", en *Quid Justitia, Revista del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas*, Número 1, Zacatecas-Junio de 1994, p. 31.

Planteó la local de 1825 en materia política y administrativa que para crear un ayuntamiento en los pueblos del estado, deberían tener hasta tres mil almas; señalaba que se integraría por un presidente, alcalde o alcaldes (que se encargaban exclusivamente de la administración de justicia), regidores y síndico o síndicos procuradores; los alcaldes se renovarían todos los años, los regidores por mitad, saliendo los más antiguos y lo mismo los procuradores síndicos.

En las poblaciones que tuvieran mil habitantes, pero que no llegaran a tres mil, se constituiría una junta municipal en lugar de ayuntamiento, que se compondría de un alcalde conciliador, y de uno o dos vocales elegidos popularmente.

La constitución zacatecana de 1832 al igual que la constitución de 1825 que describe el Dr. Juan Manuel Rodríguez,⁵⁰ señala que el territorio del estado se integraba por los partidos de Zacatecas, Fresnillo, Aguascalientes, Sombrerete, Nieves, Juchipila, Mazapil, Pinos, Jerez, Tlaltenango, Villanueva y quedó pendiente la situación de Colotlán y Bolaños; no registró variación en cuanto a partidos se refiere.

La constitución zacatecana de 1857, promulgada el 5 de noviembre estableció el reconocimiento y respeto a los derechos del hombre a todos los que estuvieran en uso y goce de sus derechos naturales. Reconoció como habitantes del estado a los que de hecho pisaran su territorio, y los que tuvieran su residencia fija en éste. En cuanto a los ciudadanos, lo serían aquéllos que residieran habitualmente en él y reunieran los requisitos que imponía la constitución general de la república, igualmente señaló la integración territorial del estado de Zacatecas.

⁵⁰ *Idem*, p. 37.

La constitución zacatecana de 1869, no registró reformas en materia municipal; la constitución de Zacatecas de 1910, a diferencia de las anteriores, esta no se invocó en el nombre de dios, sino únicamente a nombre del pueblo zacatecano, representado por su congreso local, con facultad soberana de decretarse una nueva constitución; el régimen municipal en lo que atañe a los partidos en que se dividía el estado se mantuvo y dispuso el jefe político duraría en su cargo cuatro años, y sería nombrado por el gobernador, además, derogó la disposición anterior relativa a la posibilidad de su reelección.

Dispuso la constitución de 1910 que cuando en alguna población del estado existiesen más de 1,000 habitantes, tenían derecho a constituirse en congregación, regida por una junta municipal; y si el número de habitantes fuere de 4,000 o más, se constituirían municipalidades, la anterior constitución de 1869 establecía el límite de más de 2,000 habitantes.

Las constituciones locales de 1918 a 1998 dan muestra de una nueva era en la evolución del municipio en nuestro estado a través de su evolución jurídica e histórica, partimos del análisis normativo que ha establecido al ayuntamiento desde la primera constitución política del estado hasta la actualidad. En este apartado iniciamos con la constitución zacatecana de 1918 y continuamos hasta la actual de 1998 con sus reformas que ha tenido en esta materia municipal.

Como la constitución federal de 1917 por vez primera en la historia nacional, elevó a rango constitucional al municipio en el artículo 115; el mismo ordenamiento no fijó los requisitos para la creación de municipios ni estableció ámbitos municipal y estatal, ni las formas de gobierno del municipio, ni regulación de relaciones laborales, todas estas materias quedaron reservadas a las constituciones y leyes locales.

Por ejemplo las de los estados de Morelos y Sonora establecen los requisitos de población mínima y de capacidad económica para erigir nuevos municipios mediante derecho de audiencia a los ayuntamientos afectados con una nueva creación o con una supresión; un sistema similar sigue las constituciones de Campeche, Michoacán, Oaxaca, Sinaloa y Zacatecas.

Así la constitución local de 1918 sustituye a la promulgada en 1910, hace referencia a la federal del 5 de febrero de 1917, observando las disposiciones contenidas en la su parte dogmática, orgánica y la clásica división de poderes; fue promulgada en el periodo gubernamental del general Enrique Estrada, el municipio queda integrado y comprendido en el título sexto de la organización del municipio en el artículo 72, fracciones de la I a la XV.⁵¹

Con relación a la integración del territorio del estado, hace mención a los municipios que lo integran y son base de su división territorial, política y administrativa en 50 municipios; la representación del ayuntamiento será por un síndico que tendrá adscrito un procurador municipal dependiente del Ministerio Público, contará además con un juez municipal dependiente del Supremo Tribunal de Justicia.

Dicha constitución responsabiliza a los miembros del ayuntamiento conforme a las leyes civiles y penales de los actos que ejecuten en el ejercicio de sus funciones ante los procuradores municipales, procurador general de justicia y autoridad que corresponda, señala que sólo se les podrá exigir durante el tiempo en que ejerzan sus funciones y un año después de haber terminado éstas; marca una pauta de responsabilidad, más limitada al tiempo en función; este tema de responsabilidad es un tema aun pendiente.

⁵¹ JUAN MANUEL, Rodríguez y Murillo, OSCAR, *Catálogo de Leyes de Zacatecas 1917-1988*, Zacatecas-México, UAZ Cuadernos de Vinculo jurídico, 1988, p.14.

Hace mención que las residencias de los ayuntamientos serán establecidas en las cabeceras municipales, señala como únicos requisitos para ser presidente municipal o regidor del ayuntamiento el ser mexicano por nacimiento y vecino del municipio. Sobresale la mención de las leyes secundarias que regularán los cabildos, haciendo mención específica a la Ley Orgánica Municipal, al Bando de Policía y Buen Gobierno, el Reglamento Interior del Ayuntamiento como universo jurídico concreto de la institución.

De la presente constitución se deriva la primera Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado⁵² surgida como producto de la revolución mexicana de 1910, expresa el proyecto revolucionario de municipio asentado por el constituyente de 1917. En relación a los trabajadores del municipio lo plasma en el título II de la administración de justicia municipal, responsabilidad de los funcionarios y empleados municipales; esta ley fue publicada durante el periodo gubernamental del general Enrique Estrada en el periódico oficial de números 46 y 47 de fechas 6 y 10 de diciembre de 1919.

Durante el periodo gubernamental del ciudadano Donato Moreno se dan reformas a 38⁵³ artículos la constitución en 1921 que presentó reformas respecto a la propiedad agraria y las facultades de los poderes, sobresaliendo las reformas que afectan a la hacienda pública municipal, encontrándose en ésta un retroceso a la autonomía del municipio.

La constitución comienza a detallar con más claridad el artículo 115 de la constitución federal, en relación a las fracciones I, II y III originales; sobresale el artículo 83 que menciona que entre los miembros del ayuntamiento se nombrará al que presidirá sus sesiones, denominado *presidente municipal*.

⁵² *Idem*, p. 20.

⁵³ *Idem*, p. 21.

Otros antecedentes normativos estatales durante la vigencia de esta constitución se tiene a la Ley de Jubilación del Profesorado; se expresa por esta ley local que *“las personas que hayan hecho del magisterio su ocupación habitual, desempeñando cargos de docentes en las escuelas oficiales o prestando servicios de carácter técnico en las oficinas del ramo de educación pública, (...) tienen derecho a ser jubilados.”*⁵⁴

Igualmente en este periodo normativo se tiene la Ley del Seguro del Empleado⁵⁵ que promulgó el general de división Matías Ramos siendo gobernador en 1935, tuvo como finalidad el crear una institución de seguridad social para todos los empleados públicos del estado en servicio, de manera automática y cualquiera que sea su categoría, quedando incluidas todas aquellas personas que dependan y cobren emolumentos del estado.

La constitución de 1944⁵⁶ presenta algunos cambios, pero pasa de manera idéntica varios artículos de la anterior. Que toma y detalla más aspectos del municipio en el título séptimo capítulo único de los municipios del estado, que le atribuye al ejecutivo del estado legitimidad en caso de controversia sobre la legalidad o nulidad de sus elecciones, lo cual evidencia la misma tendencia y cáncer de nuestras instituciones político constitucional *el presidencialismo*.

Señalando igualmente que el *presidencialismo* que también se reproduce en los estados por el gobernador en turno, así la federación limita a los estados y éstos a los municipios; el presente ordenamiento constitucional consolida y centra inicios de los excesos, también la falta de regulación de los presidentes municipales y las relaciones laborales.

⁵⁴ *Idem*, p. 29.

⁵⁵ *Idem*, p. 34.

⁵⁶ *Idem*, p. 22.

Se tiene que durante la vigencia de la referida constitución se crea la ley orgánica del municipio libre en el estado que regular las atribuciones, funciones y competencias de la institución municipal en se capítulo único de responsabilidad de los funcionarios y empleados municipales, promulgado por decreto número 160, de fecha 21 de junio de 1946.

Leobardo Reynoso, gobernador constitucional del estado promulgó la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio del Estado de Zacatecas,⁵⁷ siendo el primer ordenamiento a detalle, que regula las relaciones laborales; además sobresale que deja de lado a los trabajadores del municipio, al igual que le Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1960; así la presente ley fue de observancia general para todas las autoridades y funcionarios que integran los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del estado y para los trabajadores de dichos poderes.

Se destaca que tanto la Ley del Servicio Civil y el estatuto jurídico integran en su cuerpo normativo el tribunal de arbitraje, su competencia y su procedimiento; así como prestaciones como el salario, horas de trabajo y de los descansos legales; temas de nombramiento, suspensión y terminación de estos, iniciando con este ordenamiento de los derechos estado.

En la constitución 1964⁵⁸ se refiere a los municipios del estado en su título séptimo y dentro de lo que se destaca que la gestión administrativa de las congregaciones sigue estando a cargo de las juntas municipales que ahora se compondrán por un delegado y dos vocales, mismos que serán designados por el ayuntamiento; mantiene los mismos requisitos de la anterior, en relación a la creación o supresión de municipalidades o congregaciones, existiendo veinte años de diferencia entre una y otra.

⁵⁷ *Idem*, pp. 61-62

⁵⁸ *Idem*, pp. 88-89.

Se otorga a los municipios, aparte de sus contribuciones y participaciones que anualmente le asigna el estado, una participación federal, además menciona como requisitos para ser síndico tener la ciudadanía de zacatecano y residencia no menor a un año; es expedida bajo el mandato gubernamental del ciudadano ingeniero José Isabel Rodríguez.

Así tenemos en este tiempo normativo la Ley Incorporación de los Trabajadores al Servicio del Estado al régimen de Seguridad Social,⁵⁹ promulgada por el gobernador Rodríguez Elías, que tiene por objeto otorgar facultades al ejecutivo del estado para que celebre con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) un convenio que incorpore al régimen del seguro social obligatorio, a los trabajadores que presten sus servicios al estado. Con base a la constitución de 1964 se promulga la Ley Orgánica del municipio libre en el estado promulgada en el periodo del gobernador constitucional el ingeniero Pedro Ruiz González, mediante el decreto número 270 del 12 de agosto de 1971.

La constitución de septiembre 12 de 1980⁶⁰ publicada en periódico oficial del gobierno del estado en el decreto 74 a 16 años de la anterior, mantiene los mismos requisitos en relación a la erección de municipalidades y congregaciones; esto es importante, dado que para estas fechas el incremento poblacional es evidente y rebasa significativamente los datos poblacionales que se expresaron en los requisitos de erección de nuevas municipalidades en las constituciones anteriores. En este tiempo el gobierno de López Portillo implementa la reforma política, aunque limitada para los municipios en lo relativo a las relaciones laborales, esta reforma motivó y trajo nuevos bríos para que se realizara la apertura política.

⁵⁹ *Idem*, p. 92.

⁶⁰ En www.periodico.zacatecas.gob.mx, recuperado, 7 junio de 2019.

Uno de sus efectos generó al municipio la representación proporcional en sólo aquellos que tuvieran una población de hasta 300,000 habitantes (no aplicó en ese tiempo para Zacatecas) no fue mucho, pero generó un sistema que posibilitaba la participación ciudadana minoritaria representada en los partidos políticos, en los cabildos municipales.

Resulta muy importante y trascendental la implementación del principio de la representación proporcional (en cuanto a los regidores y beneficio de los ciudadanos y sus partidos políticos), ya que atendieron a la reforma implementada a partir de 1977 a la fracción III, párrafo último del artículo 115 constitucional.

Se ha podido ir perfeccionando nuestro sistema político en una perspectiva cada vez más democrática y participativa, razón fundamental de una de las cuestiones de estudio, dada la alternancia política en los municipios de nuestro país y en particular en los hoy 58 municipios del estado de Zacatecas.

La reforma quedó plasmada de nuestra constitución local de 1980, misma que en su artículo 84 a la letra expresa:

“Cada uno de los municipios será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, el número de regidores que establezca la Ley Orgánica del municipio y un síndico que fungirá como representante jurídico y durará en su cargo tres años. Los ayuntamientos en su integración, además de los regidores de mayoría relativa que determina la Ley Orgánica del municipio, podrán aumentar su número con regidores de representación proporcional, hasta con dos, para los que se integren con seis; hasta tres para los que se tengan ocho y hasta cuatro para los que se formen con diez o doce regidores de mayoría relativa.”⁶¹

⁶¹ *Op. cit.*, recuperado, 7 junio de 2019.

Sobresale el artículo en varias vías, una de ellas al referir al municipio que será administrado por un ayuntamiento; esta constitución local fue elaborada en el periodo gubernativo del profesor y licenciado José Guadalupe Cervantes Corona. La Ley Orgánica del municipio en el estado de Zacatecas de 1982⁶² que se promulgó en el periodo gubernamental de Cervantes Corona tiene por objeto regular las facultades y obligaciones de la institución municipal en el estado.

La constitución local de 1984⁶³ en su artículo 83 armoniza y consolida la concepción de Miguel de la Madrid, y se ubica en un contexto de descentralización de la vida económica, política y administrativa de nuestro país. Para ello se desconcentran del Distrito Federal dependencias y secretarías; se transforma e impulsa la institución municipal de una manera impresionante, con las reformas implementadas en 1983 al artículo 115.

La crisis económica del país exige del municipio, en la concepción de este presidente, un papel de gestoría y desarrollo propios; por ello, estableció para los ayuntamientos facultades de creación de empresas paramunicipales que captaran recursos propios que dejaran de depender de los subsidios federales y estatales y, a la vez *el municipio* se convirtiera en el pistón del desarrollo la región nacional. Con ello se transforma profundamente la concepción sobre el municipio; las reformas al artículo 115 constitucional del 3 de febrero de 1983 y, como lo señala el decreto citado en el artículo segundo transitorio que textualmente dice:

“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, (...) y las participaciones a que se

⁶² JUAN MANUEL, Rodríguez y Murillo, OSCAR, *Catálogo de Leyes de Zacatecas 1917-1988*, op. cit., pp. 132-134.

⁶³ Op. cit., recuperado, 2 de septiembre de 2019.

*refieren los incisos a) al c) de la fracción IV, se percibirán por los municipios a partir del primero de enero de 1984.*⁶⁴

Por lo anterior, la constitución de 1984 de nuestro estado se encuentra obligada a realizar las modificaciones pertinentes, a fin de adecuarse a las reformas implementadas en esta materia en la constitución federal en materia municipal.

Como se sabe, la autonomía de los estados se encuentra limitada a los márgenes establecidos en el pacto federal y el artículo 115 representa una de las obligaciones positivas impuestas a los estados miembros. Por tal motivo, se realizan las adecuaciones en la constitución local del 5 de febrero de 1984 al tenor de las reformas referidas, quedando de la siguiente manera:

*“Artículo 83. Los municipios que integran el territorio del estado conforme al artículo 22 de la Constitución estatal son independientes entre sí. Cada uno será administrado por un ayuntamiento que residirá en la cabecera municipal y no habrá entre ellos y el gobierno del estado ninguna autoridad intermedia.”*⁶⁵

Tenemos en este espacio de tiempo normativo la Ley Orgánica del municipio en el estado de Zacatecas de 1984⁶⁶ que se promulgó en el periodo gubernamental de José Guadalupe Cervantes Corona que regular las facultades y obligaciones de la institución municipal en el estado de Zacatecas; destacando la evolución continua y permanente de la institución municipal; mas siempre con una tendencia permanente de armonización a lo que evoca el centralizo en el ejercicio público de nuestro país; consolidando en el actuar público la dependencia y la falta de innovación en el marco normativo local de las entidades de la federación.

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ JUAN MANUEL, Rodríguez y Murillo, OSCAR, *Catálogo de Leyes de Zacatecas 1917-1988, op. cit.*, pp. 144-145.

⁶⁶ *Idem*, pp. 146-147.

Igualmente se tienen las leyes del servicio civil del estado de Zacatecas de 1984⁶⁷ la de 1989 y la vigente de 1996 estas regula las relaciones laborales de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así las relaciones de los trabajadores del municipio de la entidad. La vigente ley civil genera las condiciones generales del servicio vigente, emitidas por el ejecutivo y el sindicato el 2 de septiembre de 1989.

Tenemos también es este espacio normativo la Ley Orgánica del municipio de estado de Zacatecas vigente publicada en el diario oficial del estado en fecha 3 de diciembre del año 2016, y tiene como antecedentes relevantes la de 1993 y la propia del 2001.

La Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del estado de Zacatecas⁶⁸ vigente, promulgada por el decreto 268 por Cervantes Corona en 1986, teniendo como objeto de regulación de un sistema de protección social para los trabajadores al servicio del estado.

La vigente constitución local fue publicada el sábado 11 de julio de 1998 en el decreto 288, vigente a partir del 16 de agosto del mismo año, impulsada por el gobernador Arturo Romo Gutiérrez, con relación a la integración del territorio del estado, hace mención a los 54 municipios que lo integran (en ese momento, hoy día son 58), sobresale en el cuerpo constitucional el artículo 116 quedando de la siguiente manera:

“El municipio Libre es la unidad jurídico-política constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio delimitado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, forma de gobierno democrático, representativo, de elección popular directa, y autónomo en su régimen interno, que tiene como fin el desarrollo armónico e integral de sus habitantes.”⁶⁹

⁶⁷ *Idem*, p. 147.

⁶⁸ *Idem*, pp. 156-157.

⁶⁹ *Op. cit.*, recuperado, 10 junio de 2019.

Así mismo el artículo 114 de la constitución vigente hace referencia al ente jurisdiccional de las relaciones laborales estableciendo lo siguiente:

“Corresponde al Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Zacatecas el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre los trabajadores al servicio del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados, estatales, municipales e intermunicipales con los órganos y dependencias de ambos niveles de Gobierno, derivados de las relaciones de trabajo de trabajadores entre sí; de éstos con los sindicatos en el que se agrupen y de contratos entre sindicatos.”⁷⁰

Con los elementos de análisis del municipio, del derecho burocrático de nuestro país, y del estado de Zacatecas, se puede señalar que debemos de tomar varias aspectos de la relación laboral de los trabajadores y del estado, más en esa relación el estado tiene un relación mayor, ya que en un plano inferior se tiene a los trabajadores cuya función está destinada a colaborar para la satisfacción de las de necesidades de los ciudadanos, de tal manera que el estado debe buscar permanentemente satisfacción y superación, además de respetar sus derechos.

La profesionalización y eficiencia de la burocracia como la necesitamos, no puede nacer de la noche a la mañana, ni puede ser producto de una decisión unilateral, señala que esta debe ser producto de un proceso responsable de análisis y discusión entre todos los sectores involucrados;⁷¹ y es aquí donde partimos de que se deben de retomar experiencias, nuevos modelos de pensamiento, mejora continua e innovación en el servicio público y en particular en el municipio, bajo la existencia y premisa de que la norma garantice las relaciones laborales de los trabajadores de los municipio, donde sea en conjunto un motor de impulso y motivación permanente, y consolidado en el día a día de la jornada laboral..

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ SERGIO, Ramírez Robles, “Institucionalización de la Función Pública Mexicana”, en Nexos, México, número, 246, junio de 1998, p. 84.

CAPÍTULO SEGUNDO. MARCO REGULATORIO DE LAS RELACIONES LABORALES EN EL MUNICIPIO

2.1 México estado miembro de la Organización Internacional de Trabajo

La tendencia moderna de la aplicación del derecho en general se apega a las adecuaciones de los organismos internacionales a los que el estado mexicano se adhiere, esto ha dado un nuevo rumbo de políticas públicas jurídicas en donde son creadas no solo entre los factores internos de una nación, si no entre éstas y el conjunto de sectores de otras latitudes, por lo que se considera importante homologar los distintos criterios que encaminan organismos como la OIT, siendo la primera y la única agencia tripartita de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) destacando que a la fecha tiene 190 convenios, 6 protocolos y 206 recomendaciones para sus 187 estados miembros.

En donde esta normatividad y en particular la proteccionista laboral burocrática, va encaminada a los distintos niveles de gobierno para que expanda sus efectos y alcances normativos más allá de los límites territoriales consagrados en sus leyes locales e inclinando la soberanía hacia el concepto moderno de soberanía y sobre todo fortaleciendo la soberanía de los sujetos en las potestades protectoras de los trabajadores en general.

Así con esta realidad los criterios del legislador federal y local debe de vincular tanto la normatividad nacional con la extranjera sin perjuicio de tocar esferas ajenas a su realidad. El análisis de las organizaciones como objeto de estudio científico es prácticamente una realidad del siglo XXI. Las organizaciones como fenómeno social son connaturales con la historia del hombre, participando como elementos de presión social en los entes públicos locales regionales y nacionales.

Desde distintos contextos y disciplinas se ha venido tejiendo el pensamiento administrativo y hoy en día, la administración constituye una profesión con gran responsabilidad en la transformación y mejoramiento de la calidad de vida en los ámbitos tanto nacional y local, igualmente en los municipios, con cobertura en todas las regiones.

En coincidencia con la afirmación compartimos que:

“(...) la Administración Pública debe de constituirse como una organización de excelencia, con personal competente, con procedimientos claros, sencillo y ofrecer mejores servicios en menor tiempo. Con ello, se busca reforzar el conocimiento conducente a establecer un orden de funcionalidad de los gobiernos y sus administraciones para consolidar los sistemas democráticos en función del ciudadano.”⁷²

En ese contexto el municipio, siendo la esfera de gobierno más cercana a la ciudadanía, es la primera instancia de administración de necesidades y contacto con la sociedad, ello da una alta responsabilidad social; entendiendo al municipio en donde su origen surge por la necesidad del ser humano de agruparse para su propia protección.

En diversos casos, el municipio se fundó por grupos de personas o familias, ligadas entre sí por hábitos, propiedades comunes, cargas compartidas y todo cuanto contribuyera a consolidarse en una sociedad de manera natural. Estos primeros cimientos sociales fueron aprovechados y desarrollados por el poder público para legislar e instaurar normas de convivencia y administración en ese ámbito; por tanto, dichos actos dieron inicio a la historia del municipio, y consolidación de la identidad, familiar, de grupo y de la comunidad como un conjunto de intereses tanto cultural, social, religiosos así como públicos.

⁷² GUSTAVO, Aguilera Izaguirre, “La Calidad y su Incorporación en la Administración Pública”, en *Sociedad, Estado y Territorio*, Tamaulipas-México, vol. 3, núm. 1, enero-junio de 2014, pp. 82-98.

Así coincidiendo con la cita que nos afirma que *“En un régimen democrático, los titulares de los órganos del estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos.”*⁷³

Entonces en este capítulo dentro de nuestra investigación daremos pauta a un desarrollo del marco jurídico aplicable al municipio mexicano, y en particular a los servidores públicos zacatecanos, en donde la idea final se enfoca en el municipio de Guadalupe; manifestando en el cuerpo del estudio el análisis las relaciones laborales de las autoridades y los trabajadores de confianza del municipio zacatecano.

El mejoramiento de las condiciones de trabajo es uno de los principales objetivos de la OIT. A pesar que hay aumentos salariales en numerosos países, muchos trabajadores aún ganan muy poco y tienen dificultad para hacer frente a sus necesidades básicas. Por otra parte, en algunos países hay una reducción en el tiempo dedicado al trabajo, pero también es cierto que este cambio da una incertidumbre que puede debilitar la seguridad del empleo y plantear nuevas dificultades para conjugar el trabajo y la familia.

El surgimiento de las primeras leyes laborales data desde la segunda mitad del siglo XIX y más tardíamente en unos países que en otros. En 1919 con el tratado de Versalles que puso fin a la primera guerra mundial, el derecho del trabajo adquiere respaldo internacional plasmado en la creación de la OIT.

En casi todos los países, el estado es un empleador muy importante; el personal de los servicios públicos son personas empleadas por las autoridades públicas a nivel central, regional y local, estos comprenden funcionarios y empleados públicos.

⁷³ IGNACIO, Burgoa Orihuela, *op. cit.*, p. 553.

Las autoridades públicas deben proporcionar servicios de gran calidad a sus ciudadanos y un trabajo decente a sus trabajadores; mas se tiene que las condiciones de trabajo es frecuente su modificación en detrimento de los trabajadores. La mejor manera de lograr este desarrollo nacional sostenible es promover la buena gobernanza y la transparencia a través de un diálogo social con acuerdos entre las partes, el estado y sus empleados.

La crisis pública actual ha afectado a los gobiernos y a sus trabajadores de distintas formas y la OIT ha elaborado instrumentos de forma histórica para coadyuvar con las partes en el avance de logros de metas nacionales en la materia laboral. En el particular caso del sector público no está fuera de su atención para ayudar a los gobiernos a abordar estas cuestiones y fortalecer las decisiones de las autoridades como ente tutor y garante de los derechos del sector laboral de las relaciones laborales de confianza.

La Conferencia General de la OIT, congregada en Filadelfia⁷⁴ en su vigésima sexta reunión, adopta el día diez de mayo de 1944, la declaración al establecer los fines y objetivos de la OIT y los principios que debieran inspirar las políticas públicas en materia jurídica laboral en lo particular de sus estados miembros. En su parte primera se reafirma los principios sobre los cuales está basada la organización y en especial al señalar que el trabajo no es una mercancía; resaltando la libertad de expresión y de asociación como elemento esencial para el progreso. Sobresale en su tercera parte que la conferencia reconoce la obligación de fomentar entre todas las naciones del mundo programas que permitan lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida; así mismo emplear trabajadores en ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de utilizar en la mejor forma posible sus habilidades, conocimientos y contribuir en conjunto al máximo al bienestar.

⁷⁴ En www.ilo.org, recuperado, 6 de julio de 2019.

Dentro de los principales documentos de la OIT con competencia en nuestro país se tiene en primer orden el convenio sobre la libertad y la protección de los derechos de sindicalización número 87⁷⁵ de 1948 considerado *fundamental* por la OIT relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, establece y garantiza a los trabajadores el derecho a sindicalizarse, a negociar de manera colectiva, señalando para todo estado miembro se obliga a poner en práctica las disposiciones en la que se beneficien los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción así como sin autorización previa.

Tienen tutelado a los trabajadores en el citado convenio el derecho de constituir las organizaciones que se estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas. Igualmente protege el derecho de redactar sus estatutos, reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades así como formular su programa de acción; señala que las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

Garantiza este importante convenio que las organizaciones de trabajadores y de empleadores no deberán estar sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa; deberán de tener el derecho de constituir federaciones y confederaciones, garantiza la adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, también sus federaciones y confederaciones según corresponda.; dando elementos de forma histórica a la agrupación en masa de los sectores obreros tanto en el sector privado como en el público, destacando que ello da mayor fuerza entre las partes hacia la organización, conquista y defensa de los intereses que los unen.

⁷⁵ *Idem.*

En un segundo orden se tiene el convenio sobre el derecho de sindicalización y negociación colectiva número 98 de 1949, igualmente considerado *fundamental*, celebrado en la reunión en la ciudad de Ginebra y aprobado por el consejo de administración de la OIT. Destacan puntos en su articulado como la referencia a otorga a los trabajadores por parte de los estados a gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo.

Igualmente en su numeral dos dentro del mismo artículo otorga la garantía que dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato o despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo.

Destaca de manera importante en este convenio recientemente aprobado por el senado de nuestro país 2018-2024 con tendencia de izquierda y que en su artículo dos señala que las organizaciones de trabajadores y empleadores deberán de tener una:

“1. (...) adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración.

2. Se consideran actos de injerencia, en el sentido del presente artículo, principalmente, las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores, con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores.”⁷⁶

⁷⁶ *Idem.*

Y por concluir lo relativo a este punto sobresale en aquellos años de surgimiento del convenio 98 se tenía la ausencia de regulación de las relaciones de los trabajadores del sector público como se señala de forma literal en su artículo 6 que nos dice que el citado convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del estado.

Igualmente en el artículo 5 señala la exclusión de análisis y protección de las fuerzas armadas y a las corporaciones de policía; más se reitera que no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos adquiridos de las corporaciones, en donde en el cuerpo de los convenios siempre señala que no excluyen conquistas laborales logrados por los empleados en sus distintos marcos jurídicos nacionales.

Sobresale señalar que el presente se le dio entrada al senado de la república mexicana el 1 de diciembre de 2015; se aprobó el 20 de septiembre de 2018, siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) por decreto el día 20 de octubre de 2018. Destacando con esta aprobación que México se convierte en uno de los 145 países que ratifica los 8 convenios considerados *fundamentales*, estos en los años 1934, 1950, 1952, 1959, 1961, 2000, 2015 y el presente en el 2018. Elemento fundamental para la existencia de una plataforma de tutela de derechos laborales, tanto de empresas como del sector público del país.

El convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública de 1978 número 151, considerado *técnico* por la OIT que se destaca desde este momento la sumisión por México, es decir no lo ha ratificado, en el citado documento se establece que los conflictos relacionados con el establecimiento de las condiciones de trabajo deberían resolverse por medio de negociaciones o de mecanismos imparciales e independientes, que se describe de forma puntual en su artículo 8 que la solución de conflictos:

“(...) que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo se deberá tratar de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados.”⁷⁷

Igualmente señala que la legislación nacional puede determinar el modo en que las garantías previstas en el convenio número 98 se aplican al ejército y a la policía y también se puede excluir de la protección que brinda el presente convenio 151.

Adicionalmente señala que a los altos funcionarios públicos cuyas funciones suelen considerarse directivas o relacionadas con la formulación de políticas, o a los empleados cuyas funciones son sumamente confidenciales deberá determinar hasta qué punto las garantías previstas en este convenio les aplica o no, se interpreta hacia modalidades de exclusión, a los denominados estos últimos empleados públicos de confianza.

Este convenio se relaciona claramente al que tutela el derecho de sindicación y de negociación colectiva número 98 de 1949, no es aplicable a ciertas categorías de empleados públicos.

Igualmente la OIT toma nota de la considerable expansión de los servicios prestados por la administración pública en muchos países y de la necesidad de que existan sanas relaciones laborales entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleados públicos, observando la gran diversidad de los sistemas políticos, sociales y económicos de los estados miembros: que ello da lugar a la desigualdad de derechos, aun en una misma nacionalidad, región y niveles de gobierno.

⁷⁷ *Idem.*

Señala la OIT que las diferentes prácticas aplicadas por estados miembros en lo relativo a la regulación de las funciones de las autoridades centrales y locales; en relación a la regulación de las relaciones laborales de las autoridades federales, estatales y municipales, igualmente se deja de manifiesto la naturaleza de la relación de empleo sumado a esto las observaciones por las cuales los órganos de control de la OIT.

Estas han señalado en diversas ocasiones que ciertos gobiernos han aplicado dichas disposiciones en forma tal que grupos numerosos de empleados públicos han quedado excluidos del campo de aplicación del convenio, y ello da lugar al presente convenio, donde estos argumentos nos muestra la tendencia de excesos hacia los empleados públicos en general y los de confianza en esferas de otras naciones y naturalmente la nuestra.

En ese orden de ideas y teniendo en cuenta los problemas particulares que plantea la delimitación del campo de aplicación de un instrumento internacional y la adopción de definiciones a los fines del instrumento en razón de las diferencias existentes en muchos países entre el empleo público y el empleo privado, así como las dificultades de interpretación que se han planteado a propósito de la aplicación a los funcionarios públicos de las disposiciones pertinentes del convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva de 1949.

Sobresale en este punto la rectoría de las relaciones públicas en nuestro país por parte del estado mexicano al encontrarse en estado de sumisión al no haber aún ratificado el citado convenio 151, como se muestra según información del OIT⁷⁸ que hasta junio de 2019, 54 estados miembros de la OIT han ratificado el Convenio número 151 y Montenegro, Madagascar y Namibia están en proceso.

⁷⁸ *Idem.*

El primer instrumento específico sobre despido que fue adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo fue en 1963 y tuvo la forma de una recomendación, fue la número 119. Años más tarde, en 1982, se adoptó el convenio sobre la terminación de la relación de trabajo número 158, que entró en vigor el 24 de noviembre de 1985.

Junto con el convenio, la conferencia adoptó la recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo el mismo año de 1982 con el número 166, que lo complementa y sustituye la recomendación número 119. Hoy día, al año 2019, el convenio número 158 ha recibido 35 ratificaciones, destacando que dentro del resto de países entre ellos México no han ratificado el convenio e igualmente están en estado de sumisión sus respectivas recomendaciones, señalar que éste fue denunciado por Brasil.

Destaca dentro del cuerpo normativo del presente convenio 158 varios artículos, entre ellos el artículo 2 que señala que se aplicará a todas las ramas de actividad económica y a todas las personas empleadas; así el artículo 4 señala claramente que no se pondrá dar término a la relación de trabajo de un trabajador a menos que exista para ello una causa justificada relacionada con su capacidad o su conducta o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio.

Es importante destacar que el artículo 5 señala los motivos que no constituirán causa justificada para la terminación de la relación de trabajo y que figuran los siguientes:

- “(…) (a) la afiliación a un sindicato o la participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo;*
- (b) ser candidato a representante de los trabajadores o actuar o haber actuado en esa calidad;*
- (c) presentar una queja o participar en un procedimiento entablado contra un empleador por supuestas violaciones de leyes o*

reglamentos, o recurrir ante las autoridades administrativas competentes;

(d) la raza, el color, el sexo, el estado civil, las responsabilidades familiares, el embarazo, la religión, las opiniones políticas, la ascendencia nacional o el origen social;

(e) la ausencia del trabajo durante la licencia de maternidad.”⁷⁹

Nos sigue diciendo el convenio en su artículo 6 que la ausencia temporal del trabajo por motivo de enfermedad o lesión no deberá constituir una causa justificada de terminación de la relación de trabajo, señalando naturalmente la medida en que se exigirá un certificado médico.

De destaca que se establece la garantía de audiencia y defensa señalando en lo que nos dice en su artículo 7 que no deberá darse por terminada la relación de trabajo de un trabajador por motivos relacionados con su conducta o su rendimiento antes de que se le haya ofrecido la posibilidad de defenderse de los cargos formulados contra él.

Y finalmente el artículo 8 otorga el derecho a el trabajador que considere injustificada la terminación de su relación de trabajo tendrá derecho a recurrir contra la misma ante un organismo neutral, como un tribunal, un tribunal del trabajo, una junta de arbitraje o un árbitro; desacatando la evolución en nuestro país que de acuerdo a la última reforma constitucional en el sector privado va a encaminada primero a acudir a la conciliación y en un segundo tiempo al arbitraje.

Se destaca en este convenio la falta de interés del estado mexicano de normar reglas claras para la terminación de la relación laboral de los servidores públicos de la federación, estados y por supuesto de los municipio, al estar como ya se señaló en el presente convenio en estado de sumisión desde 1982 y sus respectivas recomendaciones.

⁷⁹ *Idem.*

2.2 Tribunal Europeo de Derechos Humanos

El advenimiento de un orden internacional cada vez más multipolar y una creciente desigualdad, sucesos integrados que están marcando el comienzo de una nueva era de globalización; que dan como consecuencia la consolidación de instituciones corporativas de los estados modernos que marcan una serie de tendencias y marcos vinculantes de los que México es propio al ser parte e integrante de la organización natural de los estados.

Los elementos vinculantes, que directamente se dan en el contexto, mundial, respondiendo a bloques de intereses tanto europeos como de nuestro continente tienden a incidir en el aspecto y ámbito nacional, local y municipal; estos intereses los debemos de entender desde una óptica global, hasta su aplicación en políticas públicas, dirigidas y aterrizadas por los entes públicos nacionales y en lo locales.

El sistema de protección de los derechos humanos se integra en por el sistema de las ONU conformado por el Consejo de Derechos Humanos y su comité; por el sistema europeo integrado por el Tribunal Europeo Derechos Humanos (TEDH) y la comisión Europea; se tiene también el Sistema Africano integrado por la corte y su comisión; finalmente por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En el contexto europeo se materializa con un documento denominado Convenio Europeo de Derechos Humanos que atiende su protección y de las libertades fundamentales; que da vida en su título Segundo al TEDH de también conocido como tribunal de Estrasburgo. En el particular en su artículo 19 señala que con el fin de asegurar el respeto de los compromisos que resultan para las altas partes contratantes del convenio y sus protocolos.

Se instituye un TEDH, destacando que funcionará de manera permanente. En su artículo 4 establece la prohibición de la esclavitud, también del trabajo forzado. Señalando en su numeral dos que nadie podrá ser constreñido a realizar un trabajo forzado u obligatorio, refiere en su inciso d que todo trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales.

Destaca en particular el artículo 34 al señalar que en torno a la presentación de demandas individuales el tribunal podrá conocer de una demanda presentada por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación por una de las altas partes contratantes de los derechos reconocidos en el convenio.

El Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, más conocido como el Convenio Europeo de Derechos Humanos (convenio EDH), se abrió a la firma en Roma el 4 de noviembre de 1950 y entró en vigor en 1953. Fue el primer instrumento en hacer vinculante los derechos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En 2008 la Corte adoptó una resolución sobre ética judicial, que se aplica a los miembros en servicio de la Corte así como, en su caso, a los jueces anteriores y *ad hoc*, establece una serie de principios que los jueces deben observar, se ocupa de situaciones específicas, como actividades adicionales como la de condecoraciones y honores. Articula principios que subyacen a los criterios para el cargo judicial establecidos en el artículo 21 del convenio EDH y en las disposiciones pertinentes del reglamento de la Corte, la intención es traer más transparencia a las obligaciones inherentes al cargo judicial, por lo tanto mejorar la confianza en el tribunal.⁸⁰

⁸⁰ En www.echr.coe.int, recuperado, 23 julio de 2019.

2.3 Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

La Convención Americana, también llamada Pacto de San José de Costa Rica es un tratado internacional que prevé derechos y libertades que tienen que ser respetados por los estados partes. Asimismo, la convención establece que la comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos son los órganos competentes para conocer los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos.

Fue adoptada tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José, Costa Rica, y entró en vigencia el 18 de julio; la Convención Americana consagra en su primera parte la obligación de los estados de respetar los derechos y libertades en ella reconocidos, así como el deber de adoptar disposiciones de derecho interno que sean necesarias para hacer efectivo el goce de tales derechos.

En su segunda parte, la convención consagra los derechos: al reconocimiento de la personalidad jurídica, derecho a la vida, derecho a la integridad personal, derecho a la libertad personal, prohibición de la esclavitud y la servidumbre; principio de legalidad y retroactividad, derecho a la indemnización, protección de la honra y la dignidad, libertad de conciencia y de religión, libertad de pensamiento y de expresión, derecho de rectificación o respuesta, derecho de reunión, libertad de asociación, protección a la familia, derecho al nombre, derechos del niño, derecho a la nacionalidad, derecho a la propiedad privada, derecho de circulación y residencia, derechos políticos, igualdad ante la ley, protección judicial y desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales.

La convención cuenta con dos protocolos de forma particular, el primero, es el protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”, adoptado el 17 de noviembre de 1988 y entró en vigor el 16 de noviembre de 1999; el segundo protocolo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte, fue suscrito el 8 de junio de 1990.

Se destaca adicionalmente a lo anterior el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) ratificado por México el 23 marzo 1981; siendo el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR siglas en Inglés) de las naciones unidas el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del pacto por sus estados parte; se establece en su artículo 6 que los estados reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

Igualmente señala en este mismo numeral que entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los estados partes para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

El artículo 7 del PIDESC señala que los estados reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativa y satisfactoria que le aseguren en especial:

“(…) a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;

ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;

b) La seguridad y la higiene en el trabajo;

c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;

d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.”⁸¹

El sistema interamericano de derechos humanos está compuesto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (comisión IDH) y la corte IDH. La función principal de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización de Estados Americanos (OEA) en esta materia. La comisión IDH, por un lado, tiene competencias con dimensiones políticas, entre las cuales destacan la realización de visitas previa y la preparación de informes acerca de la situación de los derechos humanos en los estados miembros.

Por otro lado la comisión IDH, realiza funciones con una dimensión cuasi-judicial; es dentro de esta competencia que recibe las denuncias de particulares u organizaciones relativas a violaciones a derechos humanos, examina esas peticiones y adjudica los casos en el supuesto de que se cumplan los requisitos de admisibilidad, esta función constituye una introducción al campo arbitral o legal ante la Corte IDH, casi siempre previa a una *litís* de mayores proporciones y dimensiones.

⁸¹ En www.derechoshumanos.net, recuperado, 30 julio de 2019.

La corte IDH es uno de los tres tribunales regionales de protección de los derechos humanos, conjuntamente con la Corte Europea de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Es una institución judicial autónoma cuyo objetivo es aplicar e interpretar la convención americana. La corte IDH ejerce una función contenciosa, dentro de la que se encuentra la resolución de casos contenciosos y el mecanismo de supervisión de sentencias; una función consultiva; y la función de dictar medidas provisionales.

Se tiene como antecedente que su sede se instaló de forma definitiva 10 años después de su creación en la convención americana, se encuentra en San José de Costa Rica. Son veinte los estados que han reconocido la competencia contenciosa de la corte, al aceptar su jurisdicción, los estados se comprometen a ampliar los principios de soberanía nacional; dentro de los cuales México como estado miembro de la OEA reconoce sus convenios; dentro de los antecedentes en la materia se tiene que es, hasta el 8 de diciembre de 1998, que mediante publicación en el diario oficial de la federación, se dio el reconocimiento por parte del estado mexicano a la competencia contenciosa de la Corte IDH.

En dicho decreto, el estado mexicano reconoce como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la corte IDH, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la convención americana sobre derechos humanos, con excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 constitucional, donde el estado mexicano previamente había establecido una reserva lo cual se subsana por el senado de la república mexicana en la reforma del nueve de septiembre de 2004 que adiciona los dos últimos párrafos del artículo 94 que establecen que:

“Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con lo

establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Compete al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hacer efectivas las resoluciones emitidas por los tribunales internacionales establecidos en tratados de los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte.⁸²

Dentro de la función contenciosa la corte IDH es determinar si un estado ha incurrido en responsabilidad internacional por la violación de alguno de los derechos consagrados en la Convención Americana o en otros tratados de derechos humanos aplicables al sistema interamericano, asimismo, a través de esta vía, realiza la supervisión de cumplimiento de sentencias.

Dentro de las funciones provisionales se cuenta con que la corte IDH las debe dictar bajo tres premisas, la primera en los casos que se manifieste una extrema gravedad; la segunda la existencia de una urgencia; la tercera cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas. Estos tres requisitos tienen que comprobarse, *sine quan non*, para que se otorguen este tipo de medidas.

Por la función consultiva la corte IDH responde consultas que formulan los estados miembros de la OEA o los órganos de la misma acerca de la compatibilidad de las normas internas con la convención o la interpretación de la convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los estados americanos.

La supervisión de cumplimiento de las resoluciones de la corte implica, en primer término, que ésta solicite información al estado sobre las actividades desarrolladas para los efectos de dicho cumplimiento en el plazo otorgado por la corte, así como recabar las observaciones de la comisión y de las víctimas o sus representantes.

⁸² En www.senado.gob.mx, recuperado, 10 de agosto de 2019.

Una vez que el tribunal cuenta con esa información puede apreciar si hubo cumplimiento de lo resuelto, orientar las acciones del estado para este fin y cumplir con la obligación de informar a la Asamblea General sobre el estado de cumplimiento de los casos que se tramitan ante ella. Asimismo, cuando lo considere pertinente, el tribunal convoca al estado y a los representantes de las víctimas a una audiencia para supervisar el cumplimiento de sus decisiones y en ésta escuchar el parecer de la comisión.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos refiere un apartado específico en relación a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de manera puntual señala en su artículo 26 que los estados parte dentro de los que México se encuentra se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica.

Para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la carta de la OEA y reformada por el protocolo de Buenos Aires, se realizara según sus ordenamientos y en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados; y donde se encuentra el tema de tutela de derechos laborales del sector público; esto da lugar al estudio de casos que se han discutido en este alto tribunal.

La corte IDH⁸³ se ha pronunciado en ocho ocasiones en contra de México en casos contenciosos. Los casos en los que se ha pronunciado la corte en contra de nuestro país y las consecuencias que estas sentencias han tenido en nuestro sistema jurídico mexicano modificándolo de forma trascendental.

⁸³ En www.corteidh.or.cr, recuperado, 10 de agosto de 2019.

El primer asunto en el que se pronunció la corte IDH contra México fue el caso Alfonso Martín del Campo Dodd, quien fue acusado por el estado mexicano de homicidio, al momento de su detención fue torturado para hacerlo confesar, siendo esa la única prueba para sentenciarlo 50 años. En este caso, la resolución de la corte versa sobre la aceptación de las excepciones preliminares interpuestas por el estado mexicano, relativa a la competencia *ratione temporis* de la corte para conocer del asunto, por tratarse de hechos que sucedieron antes de la aceptación de la competencia contenciosa de la corte IDH por México.

El segundo asunto contra México fue el caso Castañeda Gutman, quien acude ante la Comisión IDH a denunciar la presunta violación a sus derechos políticos, al derecho de protección judicial y de igualdad ante la ley, por no permitirle registrarse como candidato ciudadano en el proceso electoral de 2006. La resolución de la corte fue, declarar violado el artículo 25 de la convención relativo a la protección judicial condenando al estado mexicano a adecuar su legislación secundaria a las normas superiores; sin embargo, la corte consideró que no hubo violación a los derechos humanos relativos a los derechos políticos del ciudadano y tampoco al derecho de igualdad ante la ley.

Posteriormente, en el año 2009 la corte IDH se pronuncia sobre el caso campo algodnero, asunto que reviste una gran trascendencia por el contexto histórico-social al que obedece, relativo a las desapariciones y muertes de mujeres en ciudad Juárez Chihuahua. El caso se promueve por la desaparición y muerte de varias jóvenes, cuyos cuerpos fueron encontrados en un campo algodnero en ciudad Juárez, responsabilizando al estado por su falta de protección a las víctimas, falta de prevención de los crímenes, falta de erradicación de patrones de violencia de género, falta de respuesta ante la desaparición y falta de diligencia en las investigaciones.

Cabe señalar que el estado mexicano fue duramente condenado por la corte IDH en este caso, dada la gran cantidad de mujeres que han desaparecido y muerto en esa región fronteriza, inclusive se condenó, entre otras cosas, al estado mexicano a establecer monumentos, cursos de educación que acaben con los patrones de violencia de género, indemnizar a las víctimas, crear bases de datos con información de niñas y mujeres desaparecidas, mejorar los mecanismos de respuesta ante desapariciones forzadas, entre otras cosas.

En lo relativo al caso Radilla Pacheco, el estado mexicano fue condenado por la desaparición forzada del señor Radilla a manos de militares. Este caso implicó una profunda transformación del sistema jurídico nacional, siendo la pauta para la reforma constitucional sobre derechos humanos de 2011, con la que se da entrada a nuestro sistema a diversos principios como el control de convencionalidad.

El caso Fernández Ortega y otros, relativo a la violación sexual y tortura de la señora Fernández Ortega, así como la falta de debida diligencia en la investigación y sanción de los responsables de esos hechos y la falta de reparación adecuada. En este caso fue por el uso del fuero militar y las dificultades que enfrentan las personas indígenas, en particular las mujeres, para acceder a la justicia.

Esta sentencia en contra del estado mexicano lo condena a reparar los daños, capacitar a las fuerza Armadas en relación a los derechos humanos, separar los fueros militar y civil así mismo revisar el sistema de impartición de justicia militar, cuando participen civiles, la implementación de cursos de formación y capacitación para mujeres y niñas indígenas sobre sus derechos y para que puedan continuar con su educación; ello es fundamental para el avance en el respeto y vigencia de los derechos humanos en México.

El caso Rosendo Cantú y otra contra el estado mexicano es similar en cuanto a los hechos y la resolución de la corte IDH al caso Fernández Ortega, fortaleciendo así la condena contra el Estado mexicano de delimitar el fuero militar y el civil a fin de que no se establezca una violación institucional de los derechos humanos basada en el fuero militar.

En el caso Cabrera García y Montiel Flores, los campesinos ambientalistas, se condenó al estado mexicano por la violación a diversos artículos de la convención americana relativos a los hechos alegados por las víctimas, en este caso, se enfatiza el problema persistente en nuestro país en relación a las violaciones perpetradas por militares en contra de civiles y violaciones al debido proceso.

El último asunto es el caso García Cruz y Sánchez Silvestre, que versa sobre las detenciones arbitrarias de las presuntas víctimas y las violaciones al debido proceso en la causa penal en la que han sido condenados, de manera ilegal.

Este ha sido el último resuelto por la corte IDH en contra del estado mexicano, se consigné un acuerdo de solución amistosa en el que el estado reconoce totalmente su responsabilidad internacional por la violación a los derechos humanos de las víctimas.

En contexto de normatividad internacional relativa a los derechos humanos es fundamental señalar la Declaración Universal de los Derechos Humanos que prevé en los artículos del 20 al 25 principios tutelares del trabajo más sobresale en el tema particular el artículo 23 en su numeral uno al señalar que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

Estos elementos tutelados por la Declaración Universal de los Derechos Humanos son base de estudio en esta investigación, y fortalecen en el contexto del marco jurídico nacional y el particular de los estados, con ello el regulador de las relaciones de trabajo en los municipios.

Como podemos darnos cuenta, los organismos internacionales, como en el caso la Corte IDH, tienen injerencia directa dentro en nuestro sistema jurídico y eso es importante para el correcto funcionamiento de nuestro sistema de justicia como organismo subsidiario; donde se tiene conceptos nuevos de aplicación por los tribunales federales de nuestro país,

Así en ese orden de ideas y al estar obligados al cumplimiento en pactos internacionales, el *control de la convencionalidad* por el Poder Judicial igualmente el llamado *Derecho Constitucional Protocolario* (DCP) muy presente la doctrina en el tema en Europa continental, que atiende no solo los intereses de los poderes públicos nacionales, si no que se evoca a la ciudadanía y sus derechos.

Así surgen nuevos modelos de la aplicación del marco jurídico como lo es el control difuso de convencionalidad que constituye un nuevo paradigma que deben de ejercer todos los jueces mexicanos. Consiste en el examen de compatibilidad que siempre debe realizarse entre los actos y normas nacionales.

Siendo en este orden legal de ideas la convención americana de derechos humanos, sus protocolos adicionales, y la jurisprudencia de la corte IDH, único órgano jurisdiccional del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, que interpreta de manera última y definitiva el pacto de San José.

2.4 Marco jurídico del estado de Zacatecas: municipio y relaciones laborales

Teniendo en nuestros días un marco muy amplio de aplicación normativa en el municipio igualmente en lo relativo a la regulación de las relaciones laborales entre los trabajadores y las autoridades municipales dentro de las que se destacan la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas; la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del estado de Zacatecas; la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas; la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas; las Condiciones Generales del Servicio; la Ley del Servicio Profesional de Carrera del Estado y Municipios de Zacatecas.

El presente marco normativo regula al municipio zacatecano y sus relaciones laborales con sus trabajadores, señalando que es un cuerpo normativo amplio, consolidado, más en permanente modificación por el legislador permanente local. Dentro del marco jurídico reglamentario municipal, en análisis nos enfocamos de manera específica para mayor claridad a la del municipio de Guadalupe.

Señalando que se tiene el reglamento interior del ayuntamiento; el Reglamento Interior de la Administración Pública; el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera del municipio de Guadalupe; igualmente de referencia se tiene el contrato colectivo entre el municipio y la delegación municipal del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios y Organismos Paraestatales (SUTSEMOP), aun así existe mucho que analizar, innovar, mejorar y conquistas laborales por alcanzar.

En ese orden de ideas la constitución local vigente contempla en su título quinto capítulo primero la estructura del municipio libre y en el particular tema de estudio en el artículo 116 al señalar que:

“El Municipio Libre es la unidad jurídico-política constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio delimitado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, forma de gobierno democrático, representativo, de elección popular directa, y autónomo en su régimen interno, que tiene como fin el desarrollo armónico e integral de sus habitantes.”⁸⁴

En su artículo 188 la constitución local se refiere más claramente a la estructura de gobierno y administración municipal señalando en la fracción II que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa que entrará en funciones el día quince de septiembre siguiente a su elección, durará en su cargo tres años y residirá en la cabecera municipal.

Igualmente el citado artículo señala que la organización del municipio libre en nuestro estado determina que el ayuntamiento se integrará por un presidente, un síndico y un número de regidores bajo los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, esto de conformidad con los artículos 118 fracción segunda en su segundo párrafo; sumando a esto el artículo 38 de la ley orgánica del municipio refiere que para la asignación de regidores se debe de tomar en cuenta el último censo general de población y vivienda del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Información (INEGI).

Igualmente el numeral 26 de la ley electoral del estado señala que la asignación de regidores será en base y de conformidad con el último censo general de población y vivienda o en su caso al último conteo de población y vivienda el INEGI.

⁸⁴ *Op. cit.*, recuperado, 12 de agosto de 2019.

Fue vigente para el proceso 2015-2016, y proceso 2017-2018 la encuesta intercensal 2015 y el censo de población de 2010; teniendo así que está integrado actualmente el municipio de Guadalupe Zacatecas por seis regidores de representación proporcional y ocho de mayoría relativa, su síndico y claro el presidente municipal.

El marco legal citado y particularmente la ley orgánica del municipio en su numeral 38 señala en su primer párrafo señala que tendrán derecho a la elección consecutiva para el mismo cargo, por un período adicional, siempre y cuando sean postulados por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que les hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato; igualmente ya se señala que por cada integrante del ayuntamiento con el carácter de propietario se elegirá un suplente.

Esta modalidad de reelección a nivel municipal destaca; ya que no tuvo el éxito esperado en su primera ocasión en el proceso electoral 2018, al reelegirse presidentes municipales como el de Guadalupe, Jerez, Genaro Codina, Ojocaliente que no fueron votados favorablemente, y un número reducido de municipios de menor población sí lograron su reelección como Morelos y Mazapil.

En particular el artículo 65⁸⁵ de la constitución local se refiere a lo relativo a la regulación de las relaciones laborales y cita en la fracción XIX que son facultades y obligaciones de la legislatura expedir las leyes que normen las relaciones de trabajo de los poderes estatales y de los municipios con sus trabajadores.

⁸⁵ *Idem.*

El citado artículo igualmente señala que los organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos de las administraciones públicas estatales y municipales, tendrán el mismo régimen jurídico laboral que los municipios; así como las que organicen en el estado el servicio civil de carrera, su capacitación y el sistema de seguridad social para los servidores públicos señalando que tomará en cuenta las base en lo establecido en el apartado B del artículo 123 de la constitución federal.

En el estado de Zacatecas se cuenta la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas que tiene como objeto la regulación de un sistema de protección social para los trabajadores al servicio del estado a la fecha se han adherido vía convenio los trabajadores de varios municipios como Guadalupe, Juchipila, Juan Aldama, Apozo, Fresnillo, Río Grande, y Zacatecas; la presente ley es de interés social y de observancia en todo el estado, además de ser reglamentaria en lo conducente de la ley de seguridad social del estado; sobresale este ordenamiento legal dado que solo incorpora trabajadores de los municipios bajo la condición de sindicalizado que son los que le ha otorgado su base el municipio.

Contempla los regímenes de pensión, tanto el obligatorio, como el voluntario, dentro del primero se reconoce a todos los trabajadores que presten sus servicios a los entes públicos, y en el segundo a los gobiernos municipales, los organismos descentralizados, paramunicipales y sus trabajadores según el convenio que realicen con su organismo operador el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas (ISSSTEZAC).⁸⁶

⁸⁶ *Op. cit.*, recuperado, 14 de agosto de 2019.

En lo relativo a las demás prestaciones contempla una póliza de gastos de ayuda para gastos de funeral en cual comprende una ayuda de hasta doscientos salarios a los familiares beneficiarios o a quienes se hayan hecho cargo de los gastos funerarios del trabajador que haya muerto en servicio, y de cien salarios cuando se trate de un pensionado, esta ayuda se dará siempre y cuando presente el acta de defunción y la documentación comprobatoria de los gastos.

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios según su artículo primero es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las entidades federativas y los municipios, así como a sus respectivos entes públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas.

Señala igualmente que las entidades federativas, los municipios y sus entes públicos se sujetarán a las disposiciones establecidas en la ley y administrarán sus recursos con base en los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas. Adicionalmente señala en el numeral uno, que los municipios cumplirán, respectivamente, lo dispuesto en los capítulos I y II del título segundo de la ley, de conformidad con la normatividad contable aplicable. Y como una limitante más al municipio establece en su artículo 10 lo relativo a la materia de servicios personales que se deberá observar lo siguiente:

“La asignación global de recursos para servicios personales que se apruebe en el Presupuesto de Egresos, tendrá como límite, el producto que resulte de aplicar al monto aprobado en el Presupuesto de Egresos del ejercicio inmediato anterior, una tasa de crecimiento equivalente al valor que resulte menor entre:

- a) El 3 por ciento de crecimiento real, y*
- b) El crecimiento real del Producto Interno Bruto señalado en los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio que se está presupuestando. En caso de que el Producto Interno Bruto*

*presente una variación real negativa para el ejercicio que se está presupuestando, se deberá considerar un crecimiento real igual a cero.*⁸⁷

Esto nos da una limitante adicional para el tema de investigación y un justificación más de las autoridades municipales para el debilitamiento de las condiciones laborales, limita las acciones tendientes a elevar el número de trabajadores a la categoría de base o sindicalizados, bajo la limitante de lo ordenado por este ordenamiento que entró en vigor en abril de 2016 y con la última reforma de enero del año 2018; y más con las proyecciones de crecimiento que está publicando en sus informes trimestrales el Banco de México,⁸⁸ ya que anunció en mayo una baja en su previsión de crecimiento económico para el país esto por cuarta vez consecutiva hacia la baja, ahora la ubicó de 1.1 a 2.1% a un rango de 0.8 y 1.8% para el 2019.

Datos publicados en el periódico el economista relacionados al el Fondo Monetario Internacional⁸⁹ (FMI) destaca que recortó su pronóstico de crecimiento para México en 7 décimas de punto respecto a su previsión de abril, ahora estima que la expansión de la economía mexicana este año será de 0.9 por ciento. De acertar con su estimación, la actividad económica registrará la menor expansión económica en 10 años.

El citado ordenamiento federal regulador de las finanzas municipales exceptúa del cumplimiento de lo señalado a la cantidad total el monto erogado por sentencias laborales definitivas emitidas por la autoridad competente. Igualmente la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios extenúa del supuesto anterior los gastos en servicios personales que sean estrictamente indispensables para la implementación de nuevas leyes federales o reformas a las mismas.

⁸⁷ En www.diputados.gob.mx, recuperado, 16 julio de 2019.

⁸⁸ En www.banxico.org.mx, recuperado, 18 de julio de 2019.

⁸⁹ En www.economista.com.mx, recuperado, 25 de julio de 2019.

También señala claramente en la fracción segunda del artículo 10 que en el proyecto de presupuesto de egresos se deberá presentar en una sección específica, las erogaciones al gasto en servicios personales.

El cual comprende dos puntos el primero relativo a las remuneraciones de los servidores públicos, desglosando las percepciones ordinarias y extraordinarias, e incluyendo las erogaciones por concepto de obligaciones de carácter fiscal y de seguridad social inherentes a dichas remuneraciones y el segundo punto a las provisiones salariales y económicas para cubrir los incrementos salariales, la creación de plazas y otras medidas económicas de índole laboral.

Una idea adicional de este ordenamiento se establece en su artículo 15 que en caso de se presente el supuesto que durante el ejercicio fiscal disminuyan los ingresos previstos en la ley de ingresos, deberá aplicar ajustes al presupuesto de egresos en los rubros de gasto en el orden siguiente: primero a gastos de comunicación social; segundo a gasto corriente y en tercer término al gasto en servicios personales, prioritariamente las erogaciones por concepto de percepciones extraordinarias.

Se considera en esta investigación fenómenos jurídicos de trascendencia innegable, como el intento por lograr la igualdad jurídica entre trabajadores del sector privado y los trabajadores del sector público, se han logrado avances considerables al momento que se al sustraer al derecho burocrático del ámbito administrativo, consolidándose una protección jurídica mayor e independiente del patrón. Los trabajadores y empleados al servicio de las entidades públicas del estado de Zacatecas comparten con los funcionarios públicos, ya sean con los de elección popular o los denominados de confianza vía nombramiento o designación, la responsabilidad de hacer un buen gobierno.

Los titulares de la conducción administrativa han comprendido que sin su leal cooperación, las mejores intenciones de los funcionarios no pueden ser eficaces. Tiempo hubo cuando, lo mismo en Zacatecas que en otras entidades federativas, el trabajador al servicio del estado ocupaba una situación totalmente precaria. Cada cambio político de la administración y hasta cualquier cambio de jefes de oficina, significaba la pérdida del empleo con los consecuentes escases económica y debilitamiento de los trabajadores. Los empleos en las oficinas del estado y municipio se consideraban como legítimo botín de los políticos afortunados. Esa situación afecta grandemente el carácter de la política estatal y municipal.

La ley del servicio civil del estado garantiza los derechos de los trabajadores al servicio de las entidades públicas y les coloca una base de abrigo de arbitrariedades de los jefes de oficina; los libera limitativamente de las angustias de la cesantía y los reviste de la seguridad necesaria, para que en el seno de su familia se mantenga la dignidad, contando el gobierno estatal y municipal con una ligera garantía de un servicio eficaz.

En virtud del presente ordenamiento se les reconocen a los trabajadores al servicio de las entidades públicas y de los municipios los legítimos derechos que históricamente han conquistado, pero como contrapartida se les imponen responsabilidades legalmente exigibles, porque se les han creado obligaciones naturalmente deben que cumplir.

El estado deberá en esa forma dar el ejemplo, haciendo que la capacitación, el decoro, la dedicación y la honradez de sus servidores, sea premiada con una amplia remuneración, de tal manera que ser empleado del gobierno estatal y municipal signifique poder tener para sí y para sus familias, satisfacción de todas sus necesidades y aspiraciones legítimas, dicho esto como una pretensión que aún está en tránsito.

Es ideal, propósito y virtud de la Ley del Servicio Civil del estado de Zacatecas la tutela de los trabajadores al servicio del estado y municipio hacia una base mínima de la garantía de sus derechos y de oportunidades para lograr su bienestar, para ascender a mejores condiciones laborales en la medida de sus aspiraciones y de sus empleos. Dando una regulación de la relación de trabajo y mecanismos de solución de la problemática suscitada entre los titulares de las entidades públicas y sus trabajadores de confianza.

El contexto democrático local cambió, con una evolución de la democracia, alternancia y cambios políticos en los niveles de gobierno local. Debido al constante incremento del sujeto activo a quien le es dirigida y aplicable la norma laboral, en virtud de que, por una parte es amplio el personal adscrito al propio régimen de las entidades públicas y a los municipios y por la otra por gestión sindical, muestran un aumento considerable en la membresía, mas sigue en cantidad superior los trabajadores de confianza y eventuales.

La vigente Ley del Servicio Civil del estado de Zacatecas tiene por objeto normar la relación de trabajo entre los poderes del estado, dependencias del poder ejecutivo, municipios, entidades paramunicipales, y las de la administración pública paraestatal a que se refiere el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de Zacatecas, con sus respectivos trabajadores.

Por lo que se desarrolla en el cuerpo normativo de la ley es la encargada de regular las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, ley que expide la legislatura del estado basándose en lo dispuesto por el artículo 123 apartado B constitucional y las demás disposiciones reglamentarias; así como en el artículo 68 fracción XIX de la constitución local, siendo el documento normativo principal en la materia reguladora de las relaciones laborales de municipio zacatecano.

El capítulo IV de la Ley del Servicio Civil se refiere en su artículo 27 como causas de terminación de las relaciones de trabajo las que se enumeran a continuación según el citado artículo: el mutuo consentimiento de las partes, ya sea que se exprese a través de un acuerdo de voluntades, o de la renuncia libre del trabajador; por conclusión de la obra o vencimiento del término por el que fue contratado el trabajador; la incapacidad permanente parcial que impida a el trabajador para seguir desempeñando sus actividades habituales, salvo que sea posible que realice otro trabajo compatible con sus aptitudes.

También la incapacidad permanente total que derive de un riesgo de trabajo; la incapacidad física o mental, o la inhabilidad manifiesta del trabajador, no derivadas de un riesgo de trabajo, que hagan imposible la continuación de la relación de trabajo; la jubilación del trabajador; la muerte del trabajador; y la imposibilidad del trabajador de cumplir con la relación de trabajo por una sentencia que le imponga pena de la privación de la libertad.

De manera específica se analiza el capítulo V, el título primero que regula lo relativo a la rescisión de la relación de trabajo en sus artículos 28 al 35⁹⁰ en donde se hace una serie de establecimientos jurídicos que dentro de los que se destacan por los supuestos de rescisión por una parte de la relación laboral, en cualquier tiempo.

Según lo establecido por el ordenamiento podrá rescindir la relación de trabajo por causas imputables a la otra y de igual manera se norma los supuestos por lo que el titular de la entidad pública podrá encausar procedimiento para la rescisión laboral, con la intención de rescindir la laboral sin responsabilidad para la entidad pública.

⁹⁰ *Op. cit.*, recuperado, 20 de julio de 2019.

Según el presente marco normativo en estudio, es fundamental señalar que ante la rescisión se deberá previamente instaurar un procedimiento administrativo que respete las garantías de audiencia y de defensa y que sea substanciado en condiciones de igualdad procesal. Para ello, deberá substanciarse al que asista el propio trabajador, la parte denunciante en caso de haberla y la parte sindical correspondiente para garantizar que exista igualdad de condiciones procesales.

Fortaleciendo lo dicho se tiene que el artículo 32 señala que *“Toda rescisión de la relación de trabajo que no hubiese sido precedida de la substanciación de un procedimiento de investigación, en la que se hayan observado las garantías de legalidad, seguridad jurídica y audiencia, será nula.”*⁹¹

Es fundamental señalar que en el acta de investigación administrativa, el titular de la entidad pública o su representante otorgar a el trabajador el derecho de audiencia y defensa, en la que tendrá intervención la representación sindical, asentándose en ella los hechos, motivo de su origen, con toda precisión; la declaración del trabajador afectado y la del representante sindical, en particular la parte sindical no acude a estas audiencias de ley, solo con los miembros de su sindicato y los trabajadores de confianza quedan a su suerte.

Se señala que ofrecerán es esta audiencia los testigos, tanto los de cargo y descargo; asimismo se recibirán las demás pruebas que pertinentemente procedan, firmándose las actuaciones al término de las mismas por los interesados, lo que harán de igual forma dos testigos de asistencia; este planteamiento se considera importante para dar continuidad en las diligencias en las investigaciones realizadas principalmente por el área jurídica de las Sindicatura o en algunos casos por la Secretaria Gobierno.

⁹¹ *Idem.*

Firmaran en la citada audiencia los que intervinieron y quisieran hacerlo, de no querer firmar el acta las o los intervinientes se asentará tal circunstancia, lo que no invalidará el contenido de la misma, debiéndose entregar una copia al trabajador y otra al representante sindical.

Las condiciones generales del servicio en particular en su artículo 77 señalan que ningún servidor público podrá ser cesado sino por las causas que se señalan en el artículo 45 (sic) de ley del servicio civil, en cuyo caso el nombramiento o designación del servidor público dejará de surtir efectos sin responsabilidad para la entidad pública.

Se tiene en las disposiciones en la ley que el titular de la entidad pública podrá rescindir la relación de trabajo al trabajador, sin incurrir en responsabilidades la entidad pública siempre que se equipare la conducta o motivo de recisión por los supuestos señalados en el artículo 29 en las fracciones uno a la doce del que se enlistan a continuación:

“(...) I.- Que incurra el trabajador en faltas de probidad u honradez; o en actos de violencia, discriminación, acoso laboral, amagos, injurias o malos tratos contra sus jefes o compañeras y compañeros, o familiares de unos u otros, dentro de horas de servicio, salvo que medie provocación o que obre en legítima defensa, si son de tal manera graves que hagan imposible la relación de trabajo;

II.- Que cometa el trabajador contra algunos de sus compañeros (...);

III.- Que ocasione el trabajador, intencionalmente, daños materiales en los edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo; o causar dichos daños por negligencia tal, que ella sea la causa del perjuicio;

IV.- Que cometa el trabajador actos inmorales durante el desempeño de su trabajo, si con ello daña la imagen de la entidad pública;

VI.- Por desobedecer el trabajador, sin justificación, las órdenes que recibe de sus superiores;

VII.- Que por su imprudencia o descuido inexcusables, comprometa la seguridad del establecimiento o de quienes ahí se encuentren; que se niegue a adoptar las medidas para prevenir

accidentes o enfermedades o que realice sus labores o concurra a realizarlas en estado de embriaguez, o bajo la influencia de alguna droga, salvo que en este último caso presente previamente la prescripción médica correspondiente;

VIII.- Que dentro del término de treinta días naturales, falte a sus labores cuatro o más días, sin permiso del titular de la entidad pública o sin causa justificada;

IX.- Que de manera injustificada abandone sus actividades;

X.- Que no presente los documentos necesarios para la prestación de sus servicios dentro del término de dos meses a que se refiere la fracción VIII del artículo 23;

*XI.- Que incurra el trabajador en conductas lascivas verbales o físicas contra otro trabajador; (...)*⁹²

Continuando con el cuerpo jurídico de la presente ley nos dice en su artículo 30 que cuando la relación de trabajo haya tenido una duración de más de veinte años, no procederá la rescisión, no obstante que se actualice alguna de las causas señaladas en el artículo 29 de esta ley.

En caso de probarse las señaladas causa, se impondrá al trabajador la corrección disciplinaria que corresponda. Más establece la reiteración de la conducta al señalar que si en el lapso de un año el trabajador repite la falta o cometa otra u otras que constituya una causa legal de rescisión, dejará de tener efecto la disposición.

No menos importante es lo señalado por la ley en su artículo 31 que señala que en el caso de que el titular de la entidad pública inicie el procedimiento de rescisión de la relación de trabajo por causas imputables a el trabajador, deberá notificarle legalmente y por escrito su determinación, que contenga con claridad los hechos que la motivan y la fecha o fechas en que se cometieron, señalando además con precisión las fechas de las audiencias o de la práctica de cualesquier diligencia administrativa, tendiente a demostrar la comisión o no de los hechos que se le imputan.

⁹² *Idem.*

En su segundo párrafo del citado artículo 31 señala la protección laboral dirigida a los trabajadores al señalar la importancia de la notificación de la determinación del inicio del procedimiento de rescisión. La notificación de inicio da procedimiento de rescisión de la relación de trabajo deberá entregarse personalmente a el trabajador por lo menos con tres días hábiles de anticipación a la diligencia; o bien, comunicarlo al tribunal dentro de los cinco días siguientes, en cuyo caso será el último domicilio que tenga registrado del trabajador a fin que la autoridad se lo notifique.

Es común en las aéreas jurídicas realizar acciones tendientes de simulación de despido, tendientes desde oficios de cambio de adscripción, modificación de las condiciones laborales como cambio de horarios laborales, comisiones a aéreas complejas o de inferior nivel o función.

Así como por los representantes patronales cambio de la carga laboral, saturación o su nula asignación de tareas, o retirarlo de los medios de trabajo y espacio físico de trabajo, todo ello tendiente a generar que el trabajador por su mutuo propio y en su desesperación se retire del centro de trabajo y encausarle un procedimiento de acuerdo al articulado en análisis, y eliminar el patrón de su responsabilidad ante un despido injustificado simulado.

Igualmente nulifica en el artículo 31 el procedimiento ante la simulación por el patrón al señalar en su tercer párrafo que a *“(...) falta de notificación al trabajador personalmente o por conducto del Tribunal, así como de las formalidades del procedimiento, serán suficientes para determinar la nulidad del inicio del procedimiento de la rescisión y, en consecuencia, la falta de justificación de la separación, si así lo hubiese determinado”*,⁹³ casos muy comunes por el cuerpo jurídico de los municipios.

⁹³ *Idem.*

El marco jurídico en análisis cita una serie de hipótesis a favor del trabajador en el artículo 34⁹⁴ al señalar que serán causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el trabajador las enumeradas dentro de las fracciones I a la V; destacando que incurra el titular de la entidad pública o el superior jerárquico en faltas de probidad u honradez; que lo obligue a laborar o permanecer bajo la existencia de un peligro grave para la seguridad o salud; no recibir el salario en la fecha debida por causas imputables a el titular de la entidad pública. Igualmente señala que en el supuesto que le sean modificadas las condiciones de trabajo en perjuicio del trabajador, sin su consentimiento o sin la aprobación del tribunal, siendo este supuesto importante para el presente estudio, ya que es muy recurrente que pase.

El cuerpo legal en análisis cita que se podrán modificar las condiciones laborales salvo cuando concurren circunstancias extraordinarias que lo justifiquen, para evitar problemas graves. En cuanto a lo establecido en la ley orgánica del municipio vigente a partir de 2016 en su artículo 82 señala prohibiciones al presidente municipal en la fracción IX al señalar no se *deberá "Rescindir la relación laboral con los trabajadores sin cumplir con el procedimiento previsto en la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas."*⁹⁵

Las condiciones generales del servicio en su artículo 78 igualmente señala que la relación de servicio concluirá sin responsabilidad para la entidad pública por renuncia del trabajador legalmente aceptada. Si dentro de los ocho días hábiles siguientes a su presentación, el servidor público no recibe respuesta se tendrá como tácitamente aceptada para todos los efectos legales, mientras la renuncia no haya sido aceptada, ni transcurrido el plazo, el servidor público deberá permanecer en el ejercicio de sus funciones.

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ *Idem.*

De igual manera se tutela arbitrariedades por parte del patrón al señalar la ley en comento en su artículo 35 que el trabajador podrá separarse de su trabajo dentro del mes siguiente a la fecha en que se dé cualquiera de las causas mencionadas en el artículo 34, o que tenga conocimiento de ellas; tutelando con ello posibles circunstancias que se dieran en los hechos.

Según esto tendrá derecho a que la entidad pública lo indemnice con el importe de las prestaciones a que se refiere el artículo 50 de la Ley Federal del Trabajo (LFT). Consolida en un sentido la sanción económica al patrón; y a su vez hace referencia a las indemnizaciones denominadas legal a que se refiere a los supuestos en que se detalla que se dan en los casos siguientes:

*“(..) I. Si la relación de trabajo fuere por tiempo determinado menor de un año, en una cantidad igual al importe de los salarios de la mitad del tiempo de servicios prestados; si excediera de un año, en una cantidad igual al importe de los salarios de seis meses por el primer año y de veinte días por cada uno de los años siguientes en que hubiese prestado sus servicios;
II. Si la relación de trabajo fuere por tiempo indeterminado, la indemnización consistirá en veinte días de salario por cada uno de los años de servicios prestados; y
III. Además de las indemnizaciones a que se refieren las fracciones anteriores, en el importe de tres meses de salario y el pago de los salarios vencidos e intereses, en su caso, en los términos previstos en el artículo 48 de esta Ley.”⁹⁶*

Es fundamental igualmente señalar que dentro del marco jurídico vigente en el estado se cuenta con un sistema denominado condiciones generales del servicio que es un reglamento de la ley del servicio civil que regula de manera más amplia lo señalado en la propia ley; es un ordenamiento de observancia obligatoria para los servidores públicos de base, los titulares y funcionarios de la entidades públicas estatales y para los municipios del estado. Tiene por objeto fijar las condiciones generales del servicio en los términos de lo dispuesto por los artículos 86 y 87 de la ley en estudio.

⁹⁶ Ley Federal del Trabajo, México, Gayardo Ediciones, 2019, p. 34.

En su artículo 4 señala que quedan excluidos del régimen del presente reglamento los servidores públicos que tengan el carácter de **confianza**; en el particular señala en su numeral siete la ley citada que serán servidores públicos de base aquellos que no se encuentren incluidos en el artículo 5 de la ley del servicio civil, y no adquirirán inamovilidad, sino hasta transcurridos seis meses de servicio ininterrumpido sin nota desfavorable en su expediente, con nombramiento definitivo a una plaza que no sea de confianza; o de su reingreso en las mismas condiciones anteriores después de estar separado por más de un año del servicio.

Señala igualmente la facultad del titular de la entidad pública para poder remover, sin responsabilidad y a su arbitrio a todo servidor público de nuevo ingreso antes de que cumpla seis meses de servicio, a partir de la fecha de su nombramiento esto en su numeral ocho. El Reglamento Interior de la Administración Pública del Municipio de Guadalupe vigente a partir de 2016 en su artículo 142 señala obligaciones y facultades del Tesorero en la fracción XVI que establece que deberá *“Notificar a las instancias que correspondan lo relativo a las faltas oficiales y deficiencias en que incurran los empleados de su dependencia.”*⁹⁷

Finalmente el reglamento en estudio en su artículo 159 establece la integración del departamento de recursos humanos por la unidad de seguridad social; la unidad de nómina; y la unidad jurídica laboral; señalando en su artículo 162 que le corresponden a la Unidad Jurídico Laboral las siguientes atribuciones: *“(…) VII. Recopilar y preparar la información que se requiera en los juicios del fuero local en materia civil, penal, mercantil, administrativa y laboral en los que sea parte el ayuntamiento.”*⁹⁸

⁹⁷ En www.gobiernodeguadalupe.gob.mx, recuperado, 28 de julio de 2019.

⁹⁸ *Idem.*

2.5 Contratación laboral: Trabajadores de confianza, base y temporales

En los últimos años las prácticas de la gestión pública local se han transformado derivadas del fortalecimiento del federalismo y el reconocimiento a la soberanía y autonomía municipal. Los gestores públicos municipales han ampliado sus horizontes tanto en el diseño de políticas públicas, como en la toma de decisiones. Esta labor no es fácil puesto que además de considerar las leyes, normas y tradiciones públicas para la toma de decisiones, se manifiestan hechos que complejizan el ejercicio público.

En este caso pueden manifestarse problemas dóciles y perversos, los primeros es fácil definirlos y resolverlos, en cambio los perversos *“carecen de una formulación definitiva y por tanto de criterios uniformes para decidir cuándo se ha hallado solución.”*⁹⁹

Al seguir hablando de los trabajadores de confianza no podemos dejar de lado que el municipio ha sido considerado, desde su origen, la célula de la democracia, pues es en ese ámbito donde los ciudadanos se organizan para resolver sus problemas.

En el contexto que se ha mencionado, las administraciones municipales son responsables de atender las necesidades básicas de la ciudadanía y, para ello, es indispensable la integración de una estructura administrativa conformada por servidores públicos profesionales, comprometidos con la misión del municipio y sus autoridades; es de destacar que el marco jurídico vigente en el estado se encauza en una variante a los las conductas ética, donde los órganos de control de lo municipio intervine de forma importante.

⁹⁹ MICHAEL M. Harmon, y T. Mayer, RICHARD, *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C. y FCE, 1999, pp. 34-37.

Cabe señalar que la Ley del Servicio Civil que regula a los trabajadores de la administracione pública local no ofrece las mismas garantías a los servidores del municipio llamados trabajadores de confianza, exceptuándolos de protección, dejándolos en estado de indefensión, pues la únicas prestaciones que les otorga la ley es su salario y seguridad social; su situación laboral queda en manos en este caso del presidente municipal y sus representantes, generando situaciones de inconformidad al momento que el titular de la dependencia decida la rescisión de la relación laboral, por lo que en ocasiones estas situaciones llegan al Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje (TLCA), con demandas por despido.

Sin embargo el artículo 8 de la ley en su fracción II otorga al trabajador de confianza una prerrogativa en la cual se le da oportunidad de ser parte de los trabajadores de base, siempre y cuando reúna los requisitos dictados en esa fracción y avalados por el sindicato; es decir que acrediten una antigüedad mínima de seis años al servicio en el municipio, o de doce años, para trabajadores de cualquier otra entidad pública estatal; además de que en sus expedientes personales no aparezcan notas graves a juicio del tribunal, que hayan sido motivo de sanción.

Los trabajadores de las administración municipal deben de contar *con un nombramiento estos pueden ser definitivos, interinos, provisionales, por tiempo determinado y por obra determinada*; según el artículo 18 de ley del servicio civil y el artículo 13 de las Condiciones Generales del Servicio; de estos nombramientos se desprende el derecho de la inmovilidad ya que aquí se definen los trabajadores de base o de confianza, de igual manera los temporales, lo que se acredita con su contrato por tiempo determinado, en el caso de que se otorgue una plaza o se cree una nueva su nombramiento será definitivo y este indiscutiblemente contará con la estabilidad laboral.

Los trabajadores de confianza entendido como funcionarios que acompañan al presidente municipal vía nombramiento directo o colegiado por el cabildo, son colaboradores directos, y de acuerdo con lo anterior, la autoridad municipal está facultada para designar a las personas que habrán de ocupar los cargos de primer nivel, en ese sentido, la ley orgánica vigente establece el procedimiento respectivo.

En este caso, el presidente municipal propondrá una terna al inicio de la administración al cabildo, en el que designará a los funcionarios que corresponda. Esto con fundamento en lo que se establece en el artículo 80¹⁰⁰ de la ley al señalar que tiene la facultad de proponer al ayuntamiento las ternas de los titulares de la Secretaría de Gobierno Municipal, Tesorería y Direcciones municipales. La ley orgánica señala facultades y obligaciones de los ayuntamientos, es su artículo 60 que establece que corresponde a los ayuntamientos el ejercicio de facultades y atribuciones exclusivas como la señalada en su inciso c de la fracción I que señala la de:

*“Nombrar a los titulares de la Secretaría de Gobierno Municipal, Tesorería y direcciones de todas las dependencias de la administración pública centralizada y descentralizada del Municipio, de la terna propuesta por el Presidente Municipal, y removerlos por causa justificada, así como designar y remover al titular de la Contraloría Municipal y de la Unidad de Transparencia en los términos de la presente ley. En la integración de las ternas se procurará la equidad de género”*¹⁰¹

En el particular como análisis del caso Guadalupe se destaca en relación a lo anterior como cita reglamentaria municipal se tiene que el reglamento Interior de la administración pública del municipio de Guadalupe, que en su artículo 47 señala que el estudio, planeación y despacho de los asuntos el Presidente Municipal, se auxiliará de la Administración Municipal Centralizada y Desconcentrada.

¹⁰⁰ *Op. cit.*, recuperado, 24 de julio de 2019.

¹⁰¹ *Idem.*

Siendo dependencias dentro de la administración centralizada las siguientes: la Secretaría de Gobierno Municipal; la Secretaría Particular; la Tesorería Municipal; la Dirección de Desarrollo Económico y Social; la Dirección de Desarrollo Urbano, Ecología y Medio Ambiente; la Dirección de Obras Públicas Municipales; la Dirección de Servicios Públicos Municipales; la Dirección de Seguridad Pública Municipal; la Contraloría Municipal.

También por las áreas auxiliares como Transparencia; Secretaría Técnica y Planeación. Igualmente en la fracción II del referido numeral hace mención de los Órganos Desconcentrados siendo los Institutos de Cultura, Deporte y Juventud, además del Sistema Municipal del Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Según lo señalado en los términos la ley orgánica; igualmente faculta al presidente a que una vez designados los titulares a expedir los nombramientos de manera inmediata. Asimismo, es una facultad de las autoridades municipales la designación de los trabajadores de su estricta confianza, con la finalidad de atender los programas de una administración específica y de compartir, en un determinado momento, la responsabilidad en la toma de decisiones y que aquí empieza la mayoría de las *litís* de investigación de forma ordinaria.

Así mismo nos continúa señalando en su artículo 135 la ley orgánica que las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores se regirán por la Ley del Servicio Civil del Estado, el citado ordenamiento legal, señala que el ayuntamiento tendrá facultades para:

“(..). I. Determinar las bases para fijar un sistema de escalafón del personal de conformidad con su conocimiento, aptitud, antigüedad y comportamiento;

*II. Otorgar los nombramientos a sus trabajadores y clasificarlos en las categorías de base, confianza y temporales, así como afiliarlos al régimen de seguridad social que corresponda”.*¹⁰²

La ley orgánica en su artículo 82 establece prohibiciones al presidente al señalar en su fracción VIII la de *“Contratar o basificar a los trabajadores sin observar lo previsto en la presente ley o en el reglamento emitido por el ayuntamiento para tal efecto”*¹⁰³

De la misma forma, se precisan las reglas básicas de contratación y basificación de personal, además, se establece la prohibición expresa para los ayuntamientos de efectuar tales actos los últimos seis meses de la administración municipal.

La ley en análisis establece en su artículo 100 facultades y obligaciones del titular de la Secretaría de Gobierno Municipal, en particular en su fracción XIII la de *“Reclutar, seleccionar y promover la capacitación del personal que requieran los diversos órganos de la administración municipal y hacer la propuesta de contratación al Cabildo.”*¹⁰⁴

En relación a los trabajadores de confianza la ley orgánica continúa señalando en su artículo 105 que son facultades y obligaciones del titular de la Contraloría Municipal la particular enunciada en la fracción III y será la de inspeccionar y vigilar que las dependencias y entidades de la administración pública municipal para que cumplan con las normas y disposiciones en la materia y de particularmente la señala en su inciso b de esta fracción que se refiere a la contratación, basificación y pago de personal; donde en la mayoría de los casos los órganos de control interno poco hacen, aun con las atribuciones legales ya sea por falta de interés o circunstancias políticas.

¹⁰² *Idem.*

¹⁰³ *Idem.*

¹⁰⁴ *Idem.*

Igualmente la ley orgánica del municipio en su artículo 136 señala la contratación y basificación del personal, y se llevará a cabo escuchando la opinión de la organización sindical, previendo las partidas presupuestales para ello y con base en los requisitos mínimos para la contratación que exista necesidad debidamente justificada de que se ocupe el puesto y no haya trabajador con el perfil para cubrir la plaza; que se cuente con el presupuesto para ello; y haber acreditado las evaluaciones psicométricas y de conocimientos básicos.

Para la basificación señala la ley orgánica se requiere acreditar una antigüedad mínima de tres años; no haber sido sancionado mediante acta de investigación administrativa por causa grave en los últimos tres años; y participar en cursos de capacitación, actualización o mejora profesional.

Por lo anterior, se señala como un requisito para la contratación, la existencia de presupuesto para ello; además, para efectos de la basificación, se establece que los trabajadores deberán contar con una antigüedad mínima de tres años, tal decisión tiene como objetivo fortalecer el servicio profesional público municipal en el estado, de esta manera, garantizar que los municipios cuenten con trabajadores de base con experiencia y debidamente capacitados para el puesto.

Las Condiciones Generales del Servicio establece en el artículo 12 señala que los servidores públicos prestarán en la entidad pública sus servicios mediante nombramiento definitivo, interino, por tiempo fijo o por obra determinada, expedido por los titulares de la misma o por la persona que estuviere facultado para ello. Según el artículo 15 los nombramientos definitivos y provisionales deberán adjudicarse a quien acredite mejores derechos conforme a la ley, al citado reglamento y al sistema escalafonarios.

También señala que los nombramientos interinos y por obra determinada serán expedidos libremente por el titular de la entidad pública. El artículo 16 señala que los nombramientos deberán contener la inserción expresa del grupo de servidores públicos que corresponda, de base o de confianza; la falta de este requisito establece la presunción de ser un nombramiento de base definitivo.

Los nombramientos deberán considerar lo establecido en el artículo 18: nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio; los servicios que deberán prestarse, especificándolos con la mayor precisión posible; el carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada; la duración de la jornada del servicio; el sueldo y prestaciones que deba percibir el servidor público; el lugar en que prestará sus servicios y la dependencia de adscripción; y fecha de inicio de labores.

No obstante el TLCA, por los supuestos despidos injustificados, opta por aplicar la legislación supletoria que protejan los derechos de los trabajadores de confianza, los cuales en ocasiones no cuentan con un nombramiento que los reconozca como tales, acudiendo a la LFT como ya se citó, en lo referente a las indemnizaciones o en su caso a los principios generales del derecho.

Así como a lo establecido por el mismo artículo 18 de la Ley del Servicio Civil el estado de Zacatecas que sanciona la falta de nombramiento de los trabajadores al señalar que *“se entenderá que el nombramiento es definitivo en caso de que se omitan las características que señalan las fracciones II, III, IV y V de este artículo”*¹⁰⁵ es decir que no se establezca temporalidad o naturaleza; por ello las nuevas reformas a la normatividad otorga *la afirmativa ficta* a favor del trabajador ante la omisión de la autoridad municipal.

¹⁰⁵ *Idem.*

Queda claro que los trabajadores de confianza en caso de despido injustificado solo tendrán derecho a la indemnización o mejor aún a la reinstalación según lo establecido por el artículo 33 en su primer párrafo *“La o el trabajador que haya sido separado del empleo injustificadamente, a su elección, podrá solicitar ante el tribunal, que se le reinstale en el trabajo que desempeñaba o que se le indemnice con el importe de tres meses de salario.”*¹⁰⁶ Siendo que el patrón busca las formas, así como táctica dilatorias para no llevar a cabo su respectivo cumplimiento, tanto uno como el otro.

En el orden de ideas de estudio de los trabajadores de confianza el legislador local del estado de Zacatecas establece en el acuerdo número 8 del 10 de octubre de 2018, planteando un retroceso en la estabilidad del empleo al exhortar a los 58 municipios del estado, *“para que los nombramientos que otorguen a favor de los funcionarios de primer nivel y trabajadores de confianza, sean expedidos hasta por el periodo constitucional de su ejercicio y se evite dañar la hacienda pública municipal.”*¹⁰⁷ Se justifican ampliamente a los funcionarios de primer nivel, no aquellos que obtienen un trabajo en el municipio, una capacitación y formación administrativa durante determinado periodo municipal.

La idea central que muestra el citado acuerdo va encaminada a la protección de las finanzas municipales, bajo el criterio de los excesos en pago de laudos, más el presente criterio solo atiende este punto dejando de lado el derecho de estabilidad en el empleo, por lo tanto, los procedimientos de rescisión por el cambio de administración municipal que no se ajusten al marco jurídico burocrático laboral local, en la mayoría de los casos; ya que se constituyen situaciones de incertidumbre a los trabajadores no afines, dentro de los que se destacan los de confianza y los eventuales.

¹⁰⁶ *Idem.*

¹⁰⁷ En www.periodico.zacatecas.gob.mx, recuperado, 10 de agosto de 2019.

En este mismo orden de ideas es importante señalar lo que la Ley Orgánica del Municipio del estado establece en dos apartados primero en el artículo 62 fracción séptima al señalar prohibiciones al ayuntamiento y en particular señala que no podrá en ningún caso *“Autorizar la basificación o contratación de personal en los últimos seis meses de su ejercicio, salvo que exista causa justificada que lo amerite y se apruebe por las dos terceras partes de los integrantes del cabildo, salvo en cumplimiento de un laudo.”*¹⁰⁸

En el artículo séptimo transitorio de la Ley Orgánica se refiere en el particular al seguimiento que deberá hacer la Auditoría Superior del Estado (ASE) en relación a las contrataciones y basificaciones del personal de la administración pública municipal. Y en específico las llevadas a cabo en los últimos seis meses de su ejercicio de una administración municipal, a que cita el artículo 62 señalado anteriormente.

Con tal determinación se sientan las bases para evitar la contratación y basificación injustificada que efectuaban los municipios meses antes de concluir la administración municipal, determinación que ocasionaba serios problemas presupuestales a la siguiente administración.

En el caso de los trabajadores de base que se encuentran enunciados en el artículo 9 de la ley del servicio civil en análisis; plantea que gozan de la estabilidad y de permanencia en el empleo, cuando son despedidos injustificadamente pueden aspirar a la indemnización o en su caso a la reinstalación, bajo las mismas condiciones que tenían antes de ser despedidos; además a la remuneración de sus salarios caídos y los prestaciones que tengan derecho que hayan devengado. Pues ellos a diferencia de los de confianza en este supuesto los protege el sindicato, quien acude inmediatamente a la tutela el gremio sindical.

¹⁰⁸ *Op. cit.*, recuperado, 8 de agosto de 2019.

Los trabajadores de base siendo el órgano de gobierno minoritario por regla general en los municipio, con los que existe una relación laboral de más tolerancia por parte del patrón, incluso de suavidad en la carga laboral, que se demuestra incluso en la sed del patrón de despedirlos, hace que sean pocos los casos que se presenten de despido injustificado, ya que tendrán derecho a una indemnización en su concepto más amplio, costo y desgaste con el sindicato, derivado de las propias características y especificidades con las que el legislador local decidió protegerlos.

Es importante enunciar que las Condiciones Generales del Servicio establece en su artículo 20 que los servidores públicos de base podrán prestar servicios en puestos de confianza, en estos casos quedarán suspendidos los efectos del nombramiento de base por el tiempo que dure la comisión.

En lo relativo a los nombramientos adicionalmente a lo ya enunciado se tiene que las Condiciones Generales del Servicio establece en su artículo 11 que el nombramiento legalmente aceptado obliga a la entidad pública y al servidor público de base al cumplimiento recíproco de las disposiciones contenidas en la Ley del Servicio Civil y el presente reglamento así como los derivados de la buena fe, la costumbre y el uso. Para los servidores públicos que figuren en las nóminas de sueldos no será necesaria la expedición de nombramiento a juicio de los titulares de la entidad.

Al referirnos a los trabajadores temporales que señala el artículo 10 de la Ley del Servicio Civil que se enuncian de manera específica en el artículo 18¹⁰⁹ relativo a este tipo de contratación, que se enumeran en su fracción II como interinos; en la fracción III como provisionales; en la fracción IV por tiempo determinado y en su fracción V por obra determinada.

¹⁰⁹ *Idem.*

Así como su nombre los describe son aquellos que sólo prestan su servicio por cierta temporada, un tiempo determinado, que se encuentra estipulado en el contrato o nombramiento según sea el caso, siendo llamados también empleos eventuales los cuales en ocasiones cubren espacios vacantes por un lapso no mayor a seis meses. Por lo que debido al tipo de empleo no se les brindan las prestaciones laborales tuteladas como a cualquier trabajador terminando la relación laboral, al tiempo del vencimiento del contrato u obra por el que fueron contratados.

Del análisis de la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas, se da cuenta que los trabajadores al servicio de la administración pública municipal se encuentran clasificados en 3 categorías, los de confianza, de base y temporales; dictando y clasificados en los artículos 5, 9, 10 y 18.

Para formar parte del personal del municipio según el artículo 22 de las Condiciones Generales del Servicio estable que se requiere: tener más de quince años de edad; ser de nacionalidad mexicana; estar en pleno uso de sus derechos políticos los mayores de 18 años; no estar en ninguno de los supuestos que menciona el artículo 17 de la constitución local; no tener impedimento físico para el trabajo, lo cual se comprobará con el examen médico correspondiente; rendir la protesta de ley cuando sea necesario.

El artículo 22 continúa señalando que se requiere tener los conocimientos necesarios para el desempeño del servicio a juicio del jefe de la dependencia donde exista la vacante o sujetarse al concurso de pruebas de competencia, que fije la entidad pública y en su caso acreditar existencia en su favor del título profesional debidamente registrado ante la Secretaría de Educación Pública; someterse a los exámenes médicos y psicométricos y de capacidad que determina el titular de la dependencia de conformidad con lo establecido al respecto.

Asimismo se advierte que el principio de estabilidad laboral no favorece a las tres categorías, de la misma manera sino que solo opera con mayor fortaleza a favor de los trabajadores de base.

Así en esta Ley del Servicio Civil solo se le otorga la estabilidad a los trabajadores de base, excluyendo de este derecho a los trabajadores de confianza y temporales; siendo los de confianza y los demás indistintamente su simulación en su forma de contratación, el objeto de estudio de la presente investigación por su propia función y naturaleza; que no cuentan con un contrato de trabajo temporal o que cuentan con él, así estos trabajadores se encuentran en menor jerarquía en la base de derechos en el municipio.

Resaltando que en este estudio queda prohibido utilizar los servicios personales de trabajadores que bajo el título de "meritorios" o cualquier otro semejante presten sus servicios sin tener el nombramiento respectivo según el artículo 14 de las Condiciones Generales del Servicio; caso que hoy tenemos una nueva modalidad en el sector público los becarios del programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

Las Condiciones Generales del Servicio en su artículo 19 señala la posibilidad jurídica muy desfavorable, y que se da en el servicio público municipal, al señalar que cuando así lo exijan las necesidades del servicio el titular de la Entidad Pública podrá contratar trabajadores para que presten sus servicios por el término que dure la partida presupuestal que los autorice.

En estos casos el contrato respectivo deberá precisar la partida aprobada para aplicarse al servicio de que se trate. Una vez ejercida la partida el contrato así pactado concluirá sin responsabilidad para ambas partes.

En nuestro país el municipio ha construido un sistema de simulación en la contratación que va encaminada a trabajadores eventuales; y en las áreas de recursos humanos de los municipios lo realizan a través de modalidades como: trabajadores de contrato; trabajadores vía honorarios-prestación de servicios profesionales; indirectos cursos hábitat; los ya citados becarios del programa jóvenes construyendo el futuro.

Particular atención merece la modalidad en la que se paga sus salarios, construyendo en base a la Ley del Impuesto Sobre la Renta la modalidad en boga de trabajadores asimilables a salario. Se trata de un régimen fiscal para personas físicas que deciden prestar sus servicios profesionales a empresas o a otra persona física, de manera esporádica o temporal.

Por su actividad, tanto profesional como intelectual, reciben un pago y solo están obligados, de acuerdo con el Servicio de Administración Tributaria (SAT), a pagar un solo Impuesto Sobre la Renta (ISR). En ese sentido, quienes contratan trabajadores en este régimen realizan las retenciones correspondientes y no están obligados a solicitar recibos de honorarios, así como tampoco deberán realizar el cálculo del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Por lo mismo, quienes los contratan tampoco están obligados a otorgarles seguridad social u otras prestaciones de ley como aguinaldo, vacaciones, reparto de utilidades, etc. De acuerdo con el SAT los contribuyentes bajo esta modalidad tienen la obligación de estar inscritos ante el Registro Federal de Contribuyentes (RFC). Los municipios igualmente las empresas contratan a parte de su personal bajo este régimen bajo el esquema de ingresos asimiladores al salario, porque facilita sus operaciones y su carga en nóminas y cuotas ante el IMSS y prestaciones laborales.

Por lo tanto, esta forma de contratar personal ayuda a mantener equilibradas sus finanzas y evitar gastos innecesarios durante el tiempo que contrate servicios temporales; y es donde se tiene una claridad donde es importante pagar el ISR al SAT más no las prestaciones de los trabajadores ante esta simulación contable.

Sumado a lo anterior y aun a lo claramente señalado por la Ley del Seguro Social¹¹⁰ en su artículo 12, fracción I, que claramente señala que son sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio las personas que, de conformidad con los artículos 20 y 21 de la LFT, se encuentren vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen o que la personalidad jurídica o situaciones en que el prestador del servicio sea subordinado, y obligatoriamente deben afiliarse al IMSS.

La formación del derecho del trabajo como propio y diferenciado resulta tardía en el tiempo, todavía resulta más tardía la atención que le han prestado los trabajadores en general y más los de confianza el disfrute de derechos y estabilidad absoluta; las cosas, sin embargo, no parece que hayan cambiado demasiado desde los años treinta que surgen los primeros estatutos de los trabajadores al servicio del estado.

Siguen siendo los sindicatos los que mayor dedicación han prestado a los primeros pasos del derecho laboral burocrático y es decir a la lucha permanente de conquistas laborales, aunque, por lo general, sienta la base sobre el actual derecho del trabajo local burocrático regulador de las relaciones laborales con el municipio. Es cierto que en los últimos años han aparecido interesantes y más amplias regulaciones, pero se echa de menos una construcción más global, o menos sectorial-sindical en donde se beneficien a todos los trabajadores de forma homogénea y transversal.

¹¹⁰ Ley del Seguro Social, México, Anaya Editores, S.A. 2019, p. 52.

2.6 Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje: Procedimiento Especial y Ordinario

En el municipio como un caso concreto se analiza la inestabilidad de los empleados municipales ya que cada trienio se hace notar con el cambio de administración este fenómeno tan común dentro de la administración pública municipal, ya que es una problemática tanto política y social que enfrentan todos cada uno de los municipios, es bien sabido que todos los empleados del municipio viven una incertidumbre en cada trienio ya que al entrar un nuevo presidente municipal, aparecen las liquidaciones, despidos, suspensión de pago de sus salarios, congelamiento laboral etc.

Las garantías de los derechos de las diferentes categorías de trabajadores al servicio del municipio da cuenta de que en realidad aún cuando los derechos de estos están plasmados en la constitución, leyes y reglamentos pocas veces se respeta conforme a los derechos tutelados; la situación laboral de los trabajadores en general y en particular los de confianza, pues como anteriormente se señaló es muy común el despido injustificado dentro de la administración pública municipal, pues en cada cambio de administración se presenta la situación para llegar a los despidos.

Debido a que el nuevo presidente en el caso de los municipios entra con sus propios trabajadores motivo de compromisos de campaña. Las nuevas autoridades municipales para poder cumplir sus compromisos hacen lo necesario para el cese de personal pues en la mayoría de las dependencias existe una inflada nómina, por lo que no sólo se lleva a cabo el despido de trabajadores de confianza, igualmente los de base, y de manera casi total de los eventuales en general de todo trabajador que no sea del agrado del presidente municipal, directores, subdirectores, de su equipo, síndico e incluso de integrantes del cabildo.

Causando con sus acciones una serie de conflictos laborales que llegan a juicio laboral, sin embargo no todos los trabajadores deciden demandar por el despido injustificado y reciben la limitada indemnización que se pretenden proporcionar, en algunos casos aceptan y sin problema se van, pues están conscientes de que el proceso legal será largo e incierto.

Al referirnos al proceso laboral burocrático contenido en la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas se señala que inicia cuando los titulares de las dependencias o instituciones de la administración pública encabezados por la representación legal que parte de la Sindicatura municipal; al igual que los trabajadores, presentan ante el TLCA, el conflicto laboral o controversia que se suscita entre estos, buscando a llegar a la verdad legal por la autoridad jurisdiccional a efecto de que emita una solución al conflicto que se tiene; señalando inicialmente que es un camino largo e incierto.

La ley del servicio civil en su título octavo relativo al TLCA en su capítulo de la estructura y competencia señala en su artículo 146 que su competencia serán los conflictos de trabajo. Fundamental se vuelve lo normado hacia el trabajador señalado en su artículo 219 de la Ley al puntualizar que los titulares de las entidades públicas deberán probar su dicho cuando exista controversia sobre: fecha de ingreso y antigüedad del trabajador; faltas de asistencia de la o el trabajador; causas de suspensión, terminación y rescisión de la relación de trabajo; terminación de la relación de trabajo para obra o tiempo determinado; constancia de haber dado aviso por escrito al trabajador de la fecha y causa de su despido y condiciones de trabajo.

Los elementos antes citados consolidan los principios y conquistas laborales en lo relativo a la carga de la prueba, que debe de sostener el patrón; sin embargo hay que señalar que en el ejercicio de los hechos el patrón aún con el conocimiento de ello y el costo financiero, ejecuta su voluntad política.

Igualmente señala el procedimiento ordinario normando en sus numerales 249 al 268; también el procedimiento especial se menciona en el artículo 269 y enuncia las disposiciones que rigen la tramitación de los conflictos que se en esta vía sumaria, señalando la jornada excesiva de trabajo; cuestiones relativas a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores; inconformidades de los trabajadores con la determinación de su antigüedad; expedición de nombramiento.

En el orden del municipio y particularmente de la representación legal según la ley orgánica en su artículo 84 dice que el síndico municipal tiene la facultad de ostentar la representación jurídica del ayuntamiento; y aunado a esta facultad se tiene en el Reglamento Interior de la Administración Pública del municipio de Guadalupe¹¹¹

En el artículo 25 que el síndico, además de la representación jurídica del ayuntamiento, en todo tipo de juicios, tendrá específicamente las siguientes facultades y particularmente la señalada en la fracción III que señala que deberá formular demandas, denuncias y querellas sobre toda violación a las leyes en que incurran los servidores públicos municipales o los particulares, en perjuicio del patrimonio del municipio, y en la fracción XIX del artículo 35 señala que le corresponderá representar al municipio como patrón ante los trabajadores, el sindicato y las autoridades laborales.

Igualmente el Reglamento Interior, en el artículo 26 señala que para mejor cumplimiento de sus atribuciones, la sindicatura se auxiliará de las áreas administrativas de la coordinación jurídica y esta a su vez se auxiliara del departamento de asuntos contenciosos, y la unidad de enlaces jurídicos.

¹¹¹ En www.gobiernodeguadalupe.gob.mx, recuperado, 3 de agosto de 2019.

2.7 El Servicio Civil de Carrera Municipal

Al hablar del servicio civil de carrera no sólo se induce el ingreso, promoción y permanencia el empleador público, sino que además pretende ir más allá en el terreno de la profesionalización, ofreciendo una miscelánea de aspectos humanos, organizacionales y estratégicos tendientes a establecer una filosofía y cultura de la administración del mejoramiento de la calidad y servicio con aprovechamiento adecuado del factor humanos como una estrategia básica para el cumplimiento de los objetivos y fines institucionales.

Las estructuras públicas locales deben de instaurar el servicio civil para poder contar con una administración de calidad con estructuras flexibles así como los trabajadores más habilidades, competencias mayor calidad dentro de sus funciones y actividades en áreas de trabajo; en conjunto se incrementa la productividad en las áreas de las institucionales. Consolidando la seguridad jurídica de los trabajadores en sus empleos y traduciéndose en estímulo de mejoramiento permanente de los servidores públicos.

Así el otro gran deber de los trabajadores del municipio en particular es su eficacia creciente; el trabajo en el sector gubernamental debe realizarse con puntualidad, sin dilaciones, con exactitud y con lealtad; es esto el mayor deseo y de expectativa de la ciudadana y de las autoridades, no se debe dejar de lado la existencia de un desgaste de la lentitud en el actuar de los servidores públicos. De ahí que la presente investigación ponga un especial énfasis en brindar un análisis contextual de la situación real de los trabajadores de los municipios; esto encaminados a generar las facilidades adecuadas para capacitarse y adiestrarse a la altura de sus justas ambiciones y de las necesidades de los servicios públicos y consolidación de la estabilidad de los trabajadores de confianza.

El servicio profesional de carrera se aprobó en México en 2003, introduciendo el acceso por el mérito, la evaluación del desempeño por la postulada por la Nueva Gerencia Pública (NGP) siguiendo la tendencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), implantándose de forma inicial en los Estados Unidos, Gran Bretaña y Australia.

En esta tendencia se tiende a establecer un esquema encaminado a incrementar el adelgazamiento del estado, estableciendo principios que no debiliten excesivamente el servicio civil sin afectar la capacidad del estado para cumplir con sus tareas públicas, esta reforma administrativa en nuestro país fue aprobada en abril de 2003 durante el gobierno de Vicente Fox.

Bajo esta formalidad laboral se busca que no exista una burocracia *neutral* politizada o *partidizada* y sí un servicio profesional burocrático que se encuentre balanceado, que transite a ser una herramienta institucional efectiva para contar con una burocracia profesional y competente porque utiliza incentivos positivos: estabilidad, oportunidad de avance en la carrera en la carrera y salarios atractivos; también negativos: sanciones y evaluaciones, entre otros; así mismo porque implica procesos de socialización que en algún punto dan premios y castigos morales, lo que es reforzado ya sea por ética profesional o por el grupo en sí mismo, más que por las autoridades formales.

La ley federal y sus regulaciones del servicio profesional de carrera estableció el concurso público como el instrumento para ocupar los puestos vacantes en el gobierno, junto con la posibilidad de una carrera basada en el mérito, la capacidad obligatoria y la evaluación del desempeño, así como la mayor certidumbre en el cargo. Sistema que ha sido cuestionado por su eficacia, transparencia y efectividad por sus ejecutores en el gobierno.

Los diseñadores del servicio profesional mexicano conocían bien sus ventajas, como la igualdad de oportunidades, mayor eficiencia, menor politización de programas de gobierno y una mejor memoria institucional; también tenían en mente los estudios del servicio profesional de carrera de organizaciones mexicanas, que mostraban que era posible implementarlo con éxito en México.

En términos del marco regulatorio local se tiene que el artículo 1 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera del Estado y Municipios de Zacatecas establece las bases para la planeación, organización, operación, desarrollo y evaluación del servicio profesional de carrera; en este mismo numeral se establece que es de aplicación obligatoria para las dependencias de la administración pública del particular objeto de estudio del presente trabajo de investigación para la administración pública municipal.

En el mismo marco regulatorio local se tiene que el artículo 4 señala a los que se consideran servidores públicos de carrera, los clasificados en las categorías que cumplan con los requisitos de ingreso establecidos en la ley y ocupen alguna plaza en puestos de Director de área y homólogo; Subdirector y homólogo; Jefe de Departamento; Jefe de Oficina; y Técnico. Señalando este mismo artículo que para desempeñar alguno de estos puestos se requiere de aptitud, habilidad, preparación y profesionalismo; ya que sin duda realizan un papel de suma importancia en el ejercicio de la función pública del estado y municipios.

Quedando fuera según el numeral cinco de este sistema los electos por la vía del sufragio directa o indirectamente; los titulares de las dependencias, coordinadores, subsecretarios, secretarios particulares, funcionarios, empleados y demás personal de confianza al servicio directo del presidente municipal.

Derivado que estos trabajadores cuentan con poder de dirección o decisorio, o bien, desempeñan cargos que conllevan obligaciones de naturaleza confidencial, derivado de la íntima cercanía y colaboración con quienes son titulares responsables del ejercicio de esas funciones públicas.

Quedan excluidos también los trabajadores temporales por obra o tiempo determinado, así como los contratados mediante contrato de prestación de servicios profesionales; igualmente los servidores públicos sindicalizados, previa licencia, así como el personal técnico operativo de confianza, que podrán ocupar un puesto dentro del sistema.

El servicio civil de carrera municipal se considera de manera particular en la ley orgánica del municipio particularmente en su artículo 135 establece claramente que las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores se regirán por la Ley del Servicio Civil del Estado; continúa diciendo en su fracción III que el ayuntamiento tendrá facultad de expedir el Reglamento del Servicio Civil de Carrera.

Este artículo señala que en los municipios con población mayor a veinticinco mil habitantes tendrán que expedir el citado reglamento con el fin de que se establezcan las reglas que definan los procedimientos y criterios para reclutar, seleccionar, contratar y capacitar a los servidores públicos.

Igualmente nos continúa diciendo que en los municipios donde esté vigente el servicio se deberán cumplir en el tema de contrataciones y basificaciones, deberá cumplir con lo señalado en la ley orgánica y además los requisitos previstos en el reglamento correspondiente; según lo establece el artículo 136, igualmente nos sigue diciendo que se llevará a cabo escuchando la opinión de la organización sindical, previendo las partidas presupuestales para ello y con base en los requisitos mínimos.

El servicio civil de carrera municipal que se establecerá en los ayuntamientos institucionalizarán según el artículo 137 de la ley orgánica tendrá el propósitos de garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, fomentar la vocación de servicio, promover la capacitación permanente del personal, procurar la lealtad a la institución municipal, promover la eficiencia y eficacia de los servidores públicos municipales, mejorar las condiciones laborales de los servidores públicos municipales.

Igualmente que los ayuntamientos tendrán los propósitos a través del servicio civil de carrera municipal, también garantizarán el derecho a la promoción de los servidores públicos; garantizarán a los servidores públicos municipales, el ejercicio de los derechos que les reconocen las leyes y otros ordenamientos jurídicos; contribuir al bienestar de los servidores públicos municipales y de sus familias, mediante el desarrollo de actividades educativas, de asistencia, culturales, deportivos, recreativos y sociales. La ley orgánica del municipio establece en su artículo 100 que son facultades y obligaciones del titular de la Secretaría de Gobierno Municipal, las de:

“(…) XIII. Reclutar, seleccionar y promover la capacitación del personal que requieran los diversos órganos de la administración municipal y hacer la propuesta de contratación al Cabildo; XIV. Diseñar y proponer al Ayuntamiento el Sistema de Mérito y Reconocimiento al Servidor Público.”¹¹²

Para la institucionalización del servicio civil de carrera, los ayuntamientos establecerán según el artículo 138 de la ley orgánica las normas, políticas y procedimientos administrativos que definirán los servidores públicos municipales que podrán participar en el servicio civil de carrera, el estatuto de personal, el sistema de mérito para la selección, promoción, ascenso y estabilidad del personal; los elementos citados, constituyen su base, más en el ejercicio de la función pública municipal, se vuelven metas difíciles de aterrizar, por la complejidad de la naturaleza política del municipio.

¹¹² *Op. cit.*, recuperado, 12 de agosto de 2019.

Así como el sistema de calificación de puestos, el sistema del plan de salarios y tabulador de puestos; y el sistema de capacitación, actualización y desarrollo del personal.

El ayuntamiento creará una Comisión del Servicio Civil de Carrera (CSCC) como su organismo auxiliar y tendrá las siguientes funciones y facultades según el artículo 139, la realización de los programas específicos del servicio civil de carrera; uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo del personal, encaminados a instrumentarlo, determinar y proponer al ayuntamiento el marco jurídico y administrativo que requiera la instauración, estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de normas, sistemas y procedimientos, con los instrumentos del Plan Municipal de Desarrollo (PMD).

La citada comisión evaluará periódicamente los resultados de las acciones orientadas a la instrumentalización del servicio civil de carrera y será responsable de promover programas, mecanismos de coordinación y participación relacionados con el servicio civil de carrera, así como proponer el marco jurídico en torno al cual ha de desarrollarse, con el objetivo de generar un mejor desempeño y fomentar un comportamiento ético en los servidores públicos y la excelencia en sus función.

Al referirnos en particular al Reglamento del Servicio Profesional de Carrera del municipio de Guadalupe, Zacatecas que fue publicado en el periódico oficial del gobierno del estado correspondiente el día miércoles 17 de abril del 2013 que igualmente que la ley orgánica y la ley secundaria local del servicio civil se refiere en su artículo 7 a señalar los dos órganos de aplicación del reglamento siendo en un primer orden de aplicación por la Comisión de Servicio Profesional de Carrera Municipal (CSPCM) y en segundo lugar el cabildo del ayuntamiento de Guadalupe.

Señala que de la CSPCM en su artículo 8 es después del cabildo, el máximo órgano de aplicación del reglamento y se integra por el Secretario de Gobierno Municipal; el Tesorero Municipal; Contralor Municipal; el Director de Planeación; un representante de los trabajadores administrativos; un representante de los trabajadores manuales; un regidor designado por el cabildo; y un representante de la sociedad civil que será designado por el cabildo.

El citado reglamento norma en su artículo 9 al señalar que:

“(...) al inicio de un periodo de la administración pública municipal, el Cabildo deberá designar a los integrantes de la CSPCM en un plazo no mayor a treinta (30) días posteriores a la toma de protesta del Ayuntamiento. Los miembros de la CSPCM, durarán en su cargo el periodo del gobierno municipal.”¹¹³

Lo establecido en el presente artículo nos da muestra del cuerpo de la investigación derivado que a la fecha han pasado las administraciones 2010-2013, 2013-2016, 2016-2018 y la presente 2018-2021 y ninguna ha dado cumplimiento a la presente mandato reglamentario y legal.

Establece en el artículo 13 del citado reglamento que la Secretaría de Gobierno Municipal, la Tesorería Municipal y la Dirección de Planeación, realizarán los procesos de evaluación del desempeño de los servidores públicos de carrera. Así mismo que la evaluación estará compuesta por un conjunto de procedimientos e instrumentos que estas propondrán a la comisión, los que tendrán por objeto verificar el cumplimiento de las metas contenidas en el PMD, el nivel de profesionalización de los servidores públicos de carrera y apoyar en la toma de decisiones relativas a la permanencia, la separación, la titularidad, promoción y ascenso, así como el otorgamiento o suspensión de incentivos.

¹¹³ *Op. cit.*, recuperado, 6 de agosto de 2019.

El Reglamento Interior del Ayuntamiento del municipio de Guadalupe en su artículo 84 señala las comisiones permanentes de la que se destaca la señalada en la fracción XXIII que establece la de Normatividad y Desarrollo Administrativo; y en el numeral 108 de este mismo ordenamiento establece las facultades relativas al particular estudio de la presente investigación al señalar que le corresponde proponer la constitución y funcionamiento del sistema de servicio civil de carrera para los servidores públicos de la administración pública municipal, poniendo especial atención en el proceso de promoción y concurso de plazas.

Igualmente proponer el programa municipal de capacitación con alcance para todo el periodo de gobierno municipal, dando seguimiento a cada una de las acciones propuestas; participar en apoyo al ejecutivo municipal en los asuntos de contratación de personal y en los relacionados al incremento de sueldos y revisión de contrato con el personal sindicalizado.

De acuerdo con lo expresado, uno de los elementos para lograr la profesionalización de los trabajadores de los municipios es el desarrollo de la actividad y evaluación diaria, razón por la cual, se estima que la antigüedad para ser candidato a basificación es un término prudente que permite observar el desempeño del trabajador y, en su caso, capacitarlo adecuadamente.

En ese tenor, se fortalece el servicio civil de carrera con el marco jurídico vigente y se establece su institucionalización en los municipios del estado, con el fin de garantizar no solo la estabilidad en el empleo, sino también la capacitación permanente en aras de prestar un servicio más eficiente, además de dar oportunidad a los servidores públicos, de mejorar sus ambientes laborales y participar en las promociones y beneficios laborales.

De acuerdo con lo anterior, los ayuntamientos deben contar con la normatividad que les permita institucionalizar el servicio civil de carrera, además, deben de crear una comisión como órgano auxiliar para la implementación y debido funcionamiento del servicio civil de carrera, más en el particular de Guadalupe no se ha instaurado a pesar de su incorporación al nivel de reglamento desde el 2013.

El servicio civil de carrera municipal constituye un elemento fundamental que requiere consolidarse para fortalecer la aptitud y competencia profesional de la función pública municipal, se trata, sin duda, de una herramienta de valor indiscutible que propicia un mejoramiento sustancial en la eficacia del ejercicio de los recursos públicos, pues garantiza la estabilidad laboral y, con ello, el desarrollo productivo y optimización de la capacidad de respuesta de la administración pública en la atención de las demandas ciudadanas.

CAPÍTULO TERCERO. PROBLEMÁTICA, ALCANCES Y COMPLEJIDAD DE LAS RELACIONES LABORALES EN EL MUNICIPIO DE GUADALUPE ZAC.

3.1 Alcances y problemática de los derechos laborales en Guadalupe Zacatecas

El contexto nacional y regional del nuevo marco jurídico electoral ha permitido de manera progresiva, tanto la alternancia política, como la apertura democrática a nivel local; llegando de manera trianual y excepcionalmente por bienios (dos años), nuevos gobiernos y grupos de personas cercanas al presidente y cabildo en turno, por lo que se ha generado una inestabilidad permanente en las relaciones laborales de los trabajadores de confianza de los municipios.

La incertidumbre laboral que se presenta conlleva a una económica de los citados trabajadores y derivado de esto, es necesario realizar un estudio de la realidad actual desde la óptica de trabajador, como servidor público permanente, como jefe de familia; y su empleo en la administración municipal como un medio para garantizar su realización, crecimiento laboral y profesional; así también éste como medio para satisfacer las necesidades básicas de su familia.

Sobre este apartado se coincide con la afirmación que señala que un trabajo de investigación se justifica al contar con un respaldo teórico, así también se refiere a fenómenos que pueden ser contrastados mediante la experiencia y que a partir de esta, se puede tomar la decisión de un trabajo¹¹⁴. Junto a este criterio se construye el trabajo de investigación encaminado al estudio del caso citado, como muestra de la población del municipio zacatecano.

¹¹⁴ JUAN, Castañeda Jiménez, *Métodos de Investigación II*, México, Mc Graw Hill, 1996, p. 45.

Donde compartimos como tesista el juicio de valor del autor en lo relacionado que a experiencia se deberá contrastar el respaldo teórico de trabajo de investigación. El presente estudio se desarrolla bajo la palpable necesidad de generar un *estatus quo* del trabajador, en donde se le dé la certeza laboral y que elimine la incertidumbre económica, lo que conllevaría a tener un mejor desempeño en la función, área o departamento en el que se desarrolle cotidianamente, para poder tener una mayor atención hacia la ciudadanía en el servicio u acción pública que desempeña.

Entendiendo a la administración pública en particular la municipal, como el ente público en movimiento que asume un rol en la sociedad como responsable del manejo de los recursos públicos, por lo que la responsabilidad tácita y expresa que adquieren los titulares de ésta, se observa en la necesidad del estudio de la responsabilidad tanto patrimonial como económica de los laudos emitidos por la autoridad jurisdiccional local, que emite como consecuencias de las acciones u omisiones de los titulares de la administración ante situaciones jurídicas de despidos injustificados.

Los altos montos pagados a los trabajadores se convierten en tema de interés y atención de la sociedad, toda vez que estos montos afectan las finanzas públicas municipales; consecuencia de los fallos y el pago de estos se deja de aplicar recurso económico a necesidades más urgentes y apremiantes de la sociedad.

El interés principal de realizar la presente investigación, surge a través de la aplicación de un diagnóstico observacional del contexto interno y externo de las condiciones laborales, marco jurídico y contexto laboral de los trabajadores del municipio, lo cual arroja un panorama de incertidumbre en las condiciones laborales tanto de la permanente *modificación desde salario, funciones adscripción y la rescisión* de forma injustificada.

Zacatecas es un estado que cuenta con un área territorial muy extensa con 58 municipalidades, en donde tenemos municipios que tienen un bajo número de habitantes según datos proporcionados por el INEGI se tiene que municipios como Susticacan con 1,329, hasta muy poblados, como Zacatecas capital con 146,147 habitantes, Fresnillo con 230,865 y Guadalupe con 187,918.¹¹⁵ En cada uno de estos, el trabajo burocrático municipal constituye una alternativa laboral, donde la cotidianidad democrática electoral constituye un vaivén de situaciones que se centran en la premisa cada vez más en incertidumbre de condiciones laborales.

Derivado de que el marco jurídico local burocrático tiende a la regulación y protección laboral, se ha visto rebasado y no garantiza los derechos de los empleados municipales, se pretende con el presente trabajo de investigación construir una propuesta tanto de modernización como adecuación e implementación de relaciones laborales estables y confiables.

En lo local existe la necesidad de modificación de la propia Constitución Política del estado Libre y Soberano de Zacatecas, la Ley Orgánica del municipio del estado de Zacatecas, la Ley del Servicio Civil del estado de Zacatecas, la Ley del Servicio Profesional de Carrera del estado y municipios de Zacatecas, la Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del estado de Zacatecas y sus municipios

En donde en su conjunto las reformas construyan un marco normativo que garantice una certeza, estabilidad y profesionalización, igualmente la flexibilidad laboral, la inamovilidad y finalmente la estabilidad relativa aunado de la estabilidad absoluta de los trabajadores de confianza y eventuales del municipio en el estado de Zacatecas, y en lo particular del municipio de Guadalupe.

¹¹⁵ En www.inegi.org.mx, recuperado, 6 de mayo de 2019.

En el contexto internacional tenemos un conjunto de ideas económicas según estas acuñadas en políticas públicas y acciones de gobierno que nuestro país ha adoptado históricamente bajo el modelo de políticas neoliberales, destacando la actuación de la Organización de las Naciones Unidas, la OCDE, el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en donde dentro de sus premisas, se establece el adelgazamiento del estado en todas sus esferas, en el cual actúa sólo como un ente público, como un agente más de la economía y no como motor director del desarrollo y conductor del estado mexicano¹¹⁶.

Destaca como antecedente lo señalado, que hace mención a que en 1975, la comisión trilateral, una organización privada internacional fundada por iniciativa del magnate David Rockefeller, emitió un informe sobre la gobernabilidad de la democracia en el que daba cuenta de la encrucijada en la que esta se encontraba en diferentes partes del mundo¹¹⁷.

Continúa diciendo el autor citado referente a los autores del documento que la gobernabilidad de la democracia y la atribuía a la sobrecarga de demandas políticas y sociales que estos recibían por parte de la ciudadanía. A juicio de los autores del informe, la encrucijada admitía una salida sencilla: atenuar el alcance del principio democrático, reduciéndolo a la participación esporádica en elecciones más o menos competitivas, y evitando que los legislativos interfirieran con políticas sociales demasiado ambiciosas en el libre funcionamiento del mercado. El informe, elaborado por Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, constataba la pérdida de legitimidad que muchos regímenes políticos estaban experimentando en los países centrales.

¹¹⁶ JOHN, Saxe Fernández y Carlo Delgado GIAN. *Imperialismo Económico en México*, México, Debate, 2005, pp. 113-118.

¹¹⁷ GERARDO, Pisarello, *Un Largo Termidor Historia y Crítica del Constitucionalismo Antidemocrático*, op. cit., p.165.

Esto da muestra de la intervención de actores, y corporaciones en la conducción de políticas públicas donde la laboral no es la excepción. Resaltan a la vista algunas políticas públicas de principios de los años 80, en donde además de esto, se fortalecieron los derechos de los trabajadores con las reformas constitucionales de 1983 y 1989. (la primera llamada reforma municipal y la segunda llamada procesal), así en este conjunto de ideas con esta nueva visión de políticas públicas del estado mexicano las entidades federativas, sus municipios y alcaldías han caminado paso a paso a la adecuación a este modelo, desde sus finanzas; solo por citar un dato, tenemos manuales del sistema de cuentas nacionales en el 2008, acciones y todo lo referente a sus funciones, en donde es relevante que la política laboral burocrática municipal no es la excepción.

De esta forma con pasos sistemáticos, ordenados y cronológicamente concatenados las autoridades locales van construyendo un marco jurídico, un contexto que van demeritando y reduciendo el marco de protección de los derechos laborales de los trabajadores del municipio; que en conjunto tanto por acciones, omisiones, y la repetición de actos tendientes al debilitamiento de los derechos laborales, efectuados estos por los titulares de las de la administración; dando un conjunto de relaciones laborales en situación poco favorable para los empleados públicos, que conduce a la reiteración de actos por las autoridades que obtienen la titularidad política municipal.

Todo lo señalado en conjunto establece un conjunto de elementos que dan como resultado el exceso de sus funciones, potestades o atribuciones, logrando que el trabajador viva una relación laboral en constante incertidumbre, con un debilitamiento de sus derechos que tutelan las relaciones laborales y la permanente disminución de sus derechos laborales; que se presentan de forma reiterada y frecuentemente en el desarrollo material de las relaciones laborales en el municipio.

3.2 Problemática y relaciones laborales: Campaña y Gobierno

En el municipio de Guadalupe Zacatecas se dan un conjunto de factores y variables, que constituyen una inestabilidad laboral permanente que además favorecen un clima de incertidumbre económica para los trabajadores; principalmente se da por alternancia política lo que genera un cambio de autoridades municipales, confirmado por las acciones que toma el presidente municipal, las áreas de recursos humanos y los integrantes de la administración municipal que acompaña al presidente en su función.

Bajo el contexto municipal actual es muy común tanto en la alternancia, como la continuidad de un mismo partido político el retroceso de los derechos laborales y la incertidumbre de los trabajadores debido a que está en riesgo permanente su relación laboral ya sea por el incumplimiento o el no respeto de sus derechos adquiridos y tutelados por el marco jurídico local; es así como se observa de forma orgánica un disminución de los derecho laborales, esto ejecutado de forma intransigente por las autoridades.

La presente investigación se realiza en un entorno real y objetivo; estudiando el proceso social, tangible y materialmente visible por los sectores públicos y privados así como también por los agentes propios que intervienen en tanto la administración, como en la vida pública local.

Al hacer referencia a los objetivos de la investigación en este apartado, se hace alusión, a criterios que describe que cada organización de una institución define sus propios objetivos y estrategias para alcanzarlos, y las instituciones siempre optan por objetivos que aseguren resultados tangibles y mejoras continua¹¹⁸.

¹¹⁸ IDALBERTO, Chiavenato, *Gestión del Talento Humano*, México, Mc Graw Hill, 2009, pp. 199-206.

En ese orden de ideas un objetivo es una acción por alcanzar, un deseo o una expectativa que se busca hacer realidad en un período determinado y describe que *“los objetivos generales dan origen a los objetivos específicos que indican lo que se pretende realizar en cada una de las etapas de la investigación.”*¹¹⁹ Donde el presente estudio va encaminado en varias aristas encausando a la estabilidad absoluta de los trabajadores de confianza.

Se establece que *“la etapa principal de una investigación es identificar el problema”*¹²⁰ es por ello que debemos de identificar elementos de inicio del problema de la investigación en donde no podemos dejar de lado situaciones personales, familiares, de empatía, económicas, de amistad o enemistad, rivalidades y revanchas políticas.

Las autoridades realizan continuamente el debilitamiento de los derechos de los trabajadores de confianza como: no realizar el aumento de salario anuales, la modificación de las condiciones laborales, el despido injustificado, el aumento de trabajadores bajo la modalidad de salarios asimilables, la incorporación a la administración municipal bajo el formato de contratación por tiempo determinado (de cuatro meses); todo esto como líneas de acción de los equipos de trabajo de la administración en turno.

Existen factores propiamente políticos, personales, económicos, de amistad o enemistad, rivalidades y revanchas políticas que constituyen el motor de acción de los directivos para modificar las relaciones laborales truncan, la continuidad laboral de los empleados del municipio, y aunque se procede en la mayoría de los casos a llevar la *litís* ante el TLCA, existe una verdadera incertidumbre en la vida laboral de los trabajadores de confianza.

¹¹⁹ MARIO, Tamayo Tamayo, *El Proceso de la Investigación Científica*, México, Limusa, 2006, p. 49.

¹²⁰ NAGHI, Namakforoosh Mohammad, *Metodología de la Investigación en Administración, Contraloría y Economía*, México, Limusa, 1984, p. 63.

Siendo es un camino largo y tedioso en la defensa de los derechos de los trabajadores ante el TLCA, lo cual le genera al trabajador una total incertidumbre laboral e insolvencia económica por un periodo muy largo de tiempo sin tener una certeza jurídica; donde naturalmente existe en este camino factores políticos que hacen más difícil este transitar jurídico.

El municipio libre, el estado soberano que tenemos en nuestro país proviene de un largo camino, hasta llegar al punto en el que nos encontramos según la constitución de 1824, la de 1857 y la propia de 1917 al punto de considerar al municipio como un ente ligado al interés central local, es decir al gobernador, no es sino hasta las reformas constitucionales de 1983 y 1989.

Con estas reformas cuando se empieza a ver y dar al municipio, una nueva vida e identidad, se le confieren facultades y atribuciones, así como la capacidad de resolver de manera local los conflictos de las demarcaciones; y lo realiza a través de sus autoridades electas, respondiendo de manera libre a los intereses y costumbres locales, facultando el marco legal tanto el presidente municipal, cabildo y a sus dependencias para ello.

En particular, las reformas constitucionales de 1999 reconocen al municipio como un nivel de gobierno, superando con ello el concepto reduccionista de tratarlo exclusivamente como un administrador; a partir de este carácter de nivel gobierno en términos constitucionales, su ámbito de competencia y por consecuencia sus atribuciones, se amplían para permitirle algunos aspectos y espacios de la vida pública igualmente estas reformas permiten aumentar las atribuciones del municipio en el eslabón del sistema federal, en donde este participe, coordine, decida, ejecute y evalúe obras, acciones y programas de gobierno beneficiando y atendiendo con ello a su población, a su territorio y consolidando su orden jurídico reglamentario.

Estas reformas en sí robustecen el cuerpo de gobierno de los municipios de nuestro país; dando nuevos bríos de autonomía municipal en gobierno y gestión; dando igualmente mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones en su gobierno de su municipalidad; las citadas reformas dan lugar a una renovación inmediata del marco regulador municipal.

La constitución de Zacatecas y la ley orgánica del municipio, ambas de febrero 1984 consideran las modificaciones de rango constitucional establecidas en la reforma al artículo 115 de 1983; sin embargo no es hasta la reforma a la carta magna de marzo de 1987 que se establece el avance e inicio de la regulación de los derechos laborales de los trabajadores de los municipios de nuestro país, entablando con esta reforma la actualización del marco jurídico municipal con una nueva misión de los estados.

En coincidencia total con la adición constitucional federal citada en el párrafo anterior que a la letra reza en el artículo 115 fracción VIII en su segundo párrafo en su adición original de 1987 lo siguiente *“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.”*¹²¹

Se observa con estas modificaciones el inicio de la actuación de las autoridades municipales en relación al cumplimiento del derecho regulador de las relaciones laborales; como se ha analizado la participación con independencia total de un cuerpo normativo que conduce el actuar tanto de las autoridades municipales como de los trabajadores tanto de confianza como de base y provisionales; destacando una protección base de los trabajadores del municipio zacatecano y del país; derivando su normatividad y evolución natural de ella, y la creación de sus órganos jurisdiccionales.

¹²¹ *Ibidem.* p. 202.

En ese orden de análisis se señala que se inicia con una regulación en las relaciones laborales con la Ley del Servicio Civil del estado de Zacatecas promulgada en el periodo del gobernador constitucional del estado de Zacatecas profesor y licenciado José Guadalupe Cervantes Corona, mediante el decreto número 151, publicada en el suplemento del periódico oficial correspondiente al 26 de diciembre de 1984¹²².

Regulando las relaciones laborales entre los trabajadores al servicio público del estado de Zacatecas tanto de los municipios que lo integran por una parte y por la otra los poderes Legislativo y Judicial, ordenado y regulando las relaciones de los trabajadores; igualmente regula las de los órganos descentralizados u organismos paraestatales, asociaciones y empresas de participación o municipal; sin dejar de lado la regulación de las relaciones que se dan entre los trabajadores del poder Ejecutivo del estado y los titulares de sus entidades que la conforma.

El derecho regulador de las relaciones laborales de los trabajadores, de confianza que podemos ubicarlo dentro del derecho social y con el planteamiento inicial de que debe mantenerse una buena relación entre el estado y sus trabajadores; de igual manera el servidor público siempre ha buscado una protección del estado visto como patrón, esperando protección laboral sin encontrar de manera definitiva la tan anhelada estabilidad laboral.

Es bien sabido que en todos los tiempos se ha buscado erradicar la desigualdad que existe en todo ámbito laboral especialmente dentro de la estructura jerárquica gubernamental, en la cual valiéndose de su jerarquía e incluso cambios políticos aprovechan cualquier coyuntura para llevar a cabo los tan conocidos despidos injustificados.

¹²² JUAN MANUEL Rodríguez y Cuevas OSCAR. *Catálogo de Leyes de Zacatecas (1917-1980)*, op. cit., p. 152.

En la relación que se da de manera permanente y continua entre el trabajador y el patrón debe prevalecer un equilibrio, ya que tanto el patrón como los subordinados cuentan con derechos establecidos dentro de las leyes, por lo que no debe tratarse al trabajador como ser inferior, asimismo se deben tomar en cuenta los principios laborales que protegen a los trabajadores y así, evitar realizar acciones injustas.

De no respetarse dichos principios laborales, habrá diversos factores tales como la alternancia, el cambio de autoridades, los cambios de ideología política en las presidencias municipales que provocan una incertidumbre en las relaciones laborales a los trabajadores, generando el sentimiento de que está en riesgo su relación y condiciones laborales.

Igualmente no se puede omitir de la realidad la actitud triunfalista que se da en el ejercicio de la titularidad municipal, en donde se realizan actos y procedimientos no apegados a la legalidad, tendientes a alargar los procesos ante el tribunal burocrático local, que deja la carga financiera de pago de laudos a la siguiente administración municipal.

Las relaciones tanto políticas, y antagonismos políticos, que históricamente se dan por familias, grupos, y partidos políticos, dan como resultado que en las campañas electorales esto se revivan, y se encrudezcan, desde las descalificaciones, publicas, sociales, y personales, dando un desgaste social y humano de los actores e involucrados en las tendencias locales.

Finalmente se tiene que todo lo que se vive en campaña, se transcista hacia el gobierno una vez que se toma la titularidad, y esto independientemente que haya coincidencia en partido político; aunque se endurece mas cuando son partidos políticos antagónicos.

3.3 Estudio del caso: Municipio de Guadalupe Zacatecas

La interrogante planteada en la presente investigación en relación a ¿Cuál es la relación que existe entre la evolución de la legislación laboral reguladora de las relaciones laborales de trabajadores de confianza y la estabilidad e inmovilidad laboral de los trabajadores en el periodo de 2015 a 2019 en el municipio de Guadalupe, Zacatecas? el planteamiento en cuestión nos da una reflexión inicial de la actividad pública, que sin duda obliga a la parte intelectual de la investigación a realizar propuestas de solución; mas antes de ello a el estudio detenido y pormenorizado de los elementos y contextos y realidades que confluyen en el actuación de la función pública, y los sujetos.

La propuesta de solución debe transitar hacia un camino que valla cerrando esa brecha que se ha construido de forma legal y en los hechos del derecho regulador de las relaciones laborales de los trabajadores de confianza, que centre la actuación de los funcionarios públicos hacia un ejercicio pleno de sus funciones, y se dé cumplimiento en conjunto a los objetivos de la acción pública por los involucrados; así como construir una propuesta tanto de modernización como adecuación e implementación de relaciones laborales estables y confiables.

El método del trabajo científico es el procedimiento que de manera rígida que tiende a encontrar conocimientos evaluados como nuevos, como desconocidos hasta ese momento para el grupo de científicos que están mejor informados y que de forma satisfactoria está comprobado por ellos; que dentro del tipo de diseño de este trabajo de investigación es estudio transversal prospectivo en el que se plantean ejes de estudio como: el transversal, el descriptivo, el observacional, el prospectivo; destacando que en el sector público es indispensable realizar el estudio de la problemática desde varias perspectivas de atención, disertación y observación.

Coincidiendo con la conceptualización de que la metodología significa “(...) *ciencia del método*,”¹²³ ya que deriva del griego métodos, método, y logos, tratado. Método a su vez, proviene del *metha* (hacia, fin) y *hodos* (camino). Así mismo a este investigador, describe que se entiende como metodología a la “*disciplina que se ocupa del estudio crítico de los procedimientos que permiten llegar al conocimiento de la verdad objetiva en el campo de la investigación científica.*”¹²⁴

La idea del método que también se señalada como “*el estudio crítico del método, el método es una sucesión de pasos ligados entre sí con un propósito.*”¹²⁵ Se puede decir que la metodología estudia las formas del pensamiento en particular y se ocupa de investigar los métodos generales empleados en la ciencia. Se buscó información suficiente y confiable para lograr de un buen diagnóstico, basado sobre todo en la participación de los trabajadores en activo del municipio Guadalupe, Zacatecas.

La presente investigación es de carácter aplicada y cualitativa, lo que exigió establecer una estrecha relación con los integrantes de la organización, previo y durante la ejecución de la investigación; el acercamiento fue posible a través de encuestas de observación y visitas a algunas áreas de la presidencia municipal del Guadalupe, así como una relación permanente, previamente y durante la investigación con los sujetos propios de la entidad pública municipal. Se realizaron 218 encuestas como principal instrumento utilizado en modalidad pre-estructurada, las cuales fueron aplicadas a trabajadores en activo en sus respectivas áreas laborales; las interrogantes se establecieron en un total de 29 preguntas.

¹²³ LUIS, Medina Lozano, *Métodos de Investigación I-II*, México, SEP-SEIT, 1999, pp. 73-76.

¹²⁴ *Idem*, p.77.

¹²⁵ FELIPE, Pardinás Illanes, *Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales*, México, Siglo XXI editores, 1984, p. 242.

Las cuales en su primera sección se establece como ficha de identificación donde se formulan preguntas de identidad del trabajador, número de empleado, cargo, área de adscripción y folio asignado a cada instrumento. En la segunda sección nos referimos a las características sociodemográficas en las que se solicitan datos que nos permiten conocer la situación y el contexto material de vida; la tercera sección denominada relación laboral con el municipio se realizan planteamientos de interrogantes relacionadas con su percepción de las relaciones laborales en el municipio, y criterios de apreciación y valoración como servidor público municipal.

En el capítulo cuarto denominado percepción de estabilidad en el empleo, se solicita información medular para la presente investigación, de donde partimos para nuestro análisis, donde se solicita al trabajador valoraciones de pérdida de derechos, así como de estabilidad absoluta y relativa e inestabilidad e inamovilidad laboral. Ya en el último capítulo, se hace la formulación de interrogantes sobre la evolución y retroceso del derecho laboral y las regulaciones de las relaciones laborales de los trabajadores de confianza del municipio, y estrategias de solución a la problemática laboral. La duración en el desarrollo de la entrevista fue variada, transitó desde los 15 hasta los 20 minutos en donde se les invitaba a firmar el consentimiento así como a la realización de sus repuestas del instrumento.

La población laboral de los municipios en nuestro país y en nuestro estado es muy cambiante, en el país existen 2458 municipios de los cuales nuestro estado tiene 58; se trabaja en la presente investigación con el dato oficial como universo de estudio proporcionado por el área de recursos humanos en el mes de julio del 2019 contando en ese momento con una población total de 1958 trabajadores; con una relación laboral bajo las modalidades de trabajadores de confianza, base, sindicalizados, eventuales como los de honorarios y asimilables a salarios.

La población de estudio en su categoría de *muestra* de la investigación asciende a 218 trabajadores del municipio de Guadalupe que laboran en las 17 unidades administrativas, siendo trabajadores en activo con variaciones de horarios, funciones y actividades; el levantamiento de la muestra del instrumento de medición se realizó de septiembre a octubre de 2019.

La misión de la investigación tiende a la obtención de información, datos, perspectivas de los trabajadores que proporcionen información de estudio y análisis en relación a la pérdida de sus derechos, a su certeza en su centro laboral, así como a la incertidumbre de su continuidad laboral.

Se entiende por misión “(...) un encargo que se recibe, representa la razón de ser de una organización, debe dar respuesta a tres preguntas básicas: ¿Quiénes somos? ¿Qué hacemos? y ¿Por qué lo hacemos?”.¹²⁶

Para el cálculo del **tamaño de muestra** se empleó la fórmula de estimación de proporciones para población finita:

Fórmula:

$$n = \frac{NZ^2pq}{d^2(N-1) + Z^2pq}$$

Dónde:

N: Número de trabajadores inscritos a la presidencia municipal de Guadalupe, Zacatecas al mes de julio del 2018:1958

Z = Nivel de confianza al 95% = 1.96

p = Frecuencia de una adecuada estabilidad laboral en la presidencia municipal de Guadalupe, Zacatecas es de 80 % (0.80)

q = Complemento de 1 – p = 20% (0.20)

d = Error máximo permitido 5% (0.05)

¹²⁶ IDALBERTO, Chiavenato, *op. cit.*, p. 64.

Así el desarrollo de la fórmula queda de la manera siguiente:

$$\begin{aligned}n &= \frac{(1958) (1.96)^2 (.80) (0.20)}{(0.05)^2(1958 -1) + (1.96)^2 (0.80) (0.20)} \\n &= \frac{(1958)(3.8416)(0.80)(0.20)}{(0.0025) (1957) + (3.8416) (0.80)(0.20)} \\n &= \frac{1,203.4964}{5.5071} \\n &= 218.53\end{aligned}$$

De tal manera con la técnica de muestreo no probabilístico por cuota se obtuvo un tamaño de muestra de 218 trabajadores de ambos sexos en activo de las 17 unidades administrativas. Para el criterio de selección de la población se establecieron criterios de inclusión teniendo trabajadores de ambos sexos, de 18 y más años de edad trabajadores de la presidencia municipal de Guadalupe, Zacatecas que se encuentren como activos laborando; criterio de exclusión como trabajadores que se encuentren de vacaciones y los que mediante carta de consentimiento informado no acepten participar y por último criterio de eliminación por cuestionarios incompletos.

Dentro del estudio tenemos variables de estudio en específico la variable dependiente, variables intervinientes, variables universales, variables independientes y variables confusoras. La variable dependiente, que consiste en el estudio de la evolución y retroceso de los derechos conquistados y tutelados por el TLCA a los trabajadores en el municipio. En segundo orden de ideas tenemos variables intervinientes que tienden al análisis de la relación que existe entre la evolución y aplicación de la legislación laboral burocrática y la correlación con la pérdida de los derechos o la no aplicación del marco regulador de las relaciones laborales además de la estabilidad laboral de los trabajadores de 2015 a 2019 en el municipio.

Tenemos en la investigación variables universales tales son características sociodemográficas de la población de estudio: sexo, escolaridad, área de adscripción y cargo que desempeña. Dentro del estudio de campo se recaba información de variables independientes, municipio, autoridades municipales, trabajadores de confianza, tipo de contratación, marco jurídico, derechos laborales, estabilidad laboral, estabilidad absoluta y relativa, flexibilidad funcional, inmovilidad y certeza laboral; igualmente se tiene las variables confusoras: Trabajador en proceso de demanda con el municipio, trabajadores que se retiran del centro laboral por presiones, convenio, modificación en sus condiciones laborales y trabajadores con dos empleos.

La recolección de la información se trabajó en la presidencia municipal donde se obtuvo un tamaño de muestra de 218 trabajadores, de acuerdo a la fórmula de estimación de proporción para población finita con nivel de confianza de 95% y una prevalencia del 80%, misma que se seleccionó mediante muestreo no probabilístico por cuota.

Se aplicó una prueba piloto a fin de evaluar la utilidad de las preguntas y en su defecto realizar las correcciones pertinentes. Posteriormente se aplicaron las preguntas del instrumento de recolección de la información. Se realizó este proceso hasta obtener los 218 trabajadores como muestra necesaria para la elaboración de este estudio, se realizó en las instalaciones y edificios del municipio.

El instrumento utilizado para la recolección de la información, estuvo conformado por 29 reactivos, las cuales en su primera sección se denominó ficha de identificación; en la segunda sección nos referimos a las características sociodemográficas, y en la tercera sección denominada relación laboral con el municipio.

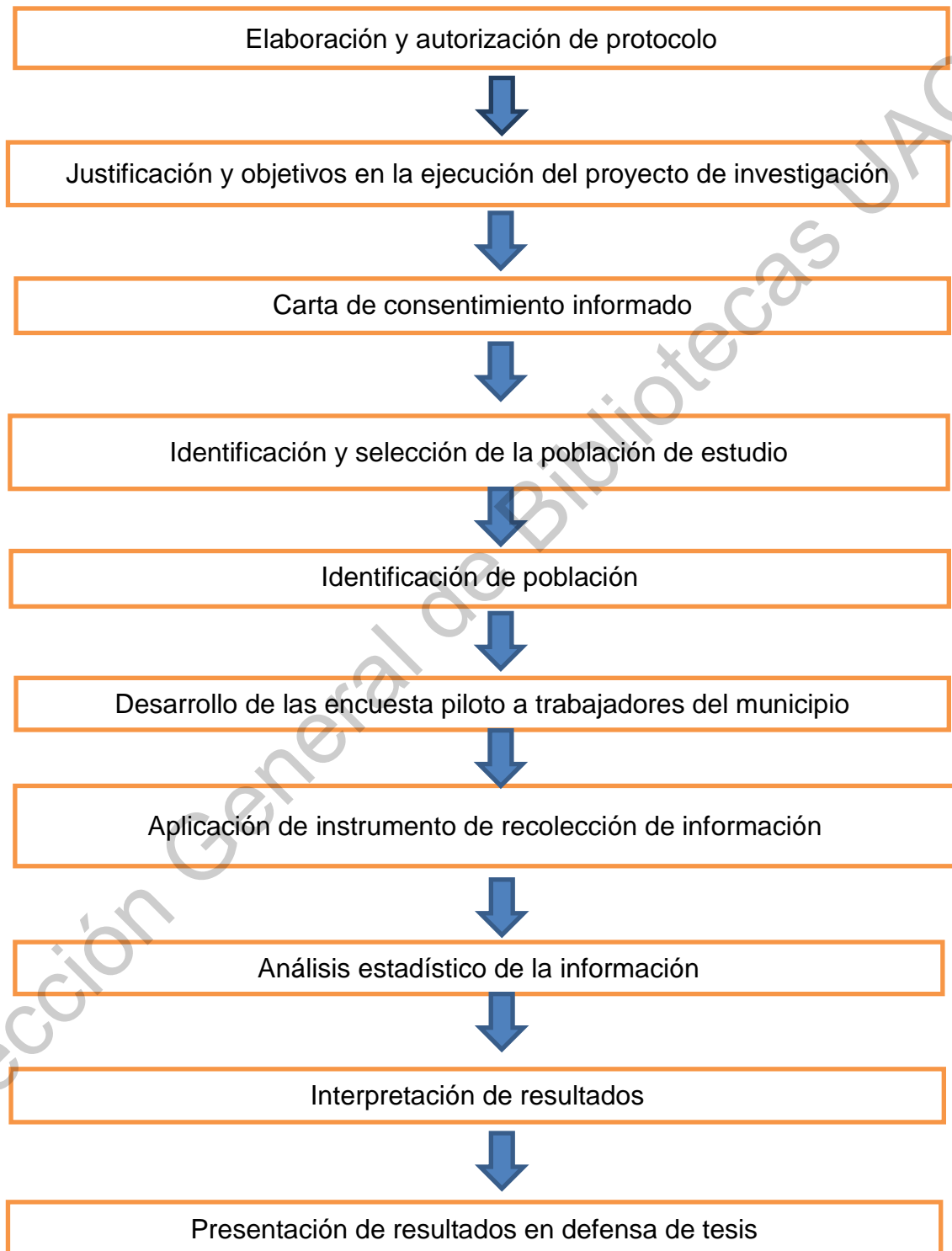
En el capítulo cuarto denominado percepción de estabilidad del empleo en este apartado se solicitó su opinión del trabajador sobre la alternancia política, cambios de jefes; así como supuestos en el caso de ser despedido injustificadamente sobre su protección del marco jurídico tanto de la reinstalación como de su indemnización, además de ellos sobre el actuar de las autoridades municipales y su opinión sobre el retiro voluntario.

En el último capítulo se hace la formulación de interrogantes sobre la evolución y retroceso de los derecho laborales de los trabajadores del municipio, tales como su opinión de la impartición de justicia laboral, sobre la constante modificación de relaciones laborales, opiniones sobre acciones para eliminar la incertidumbre y disminuir los despidos injustificados; modificación de las relaciones laborales, tendientes a consolidar relaciones estables, sólidas y duraderas.

En el capítulo quinto se solicitó la opinión de las causas de la pérdida de derechos laborales y retroceso, la estabilidad absoluta y relativa, igualmente sobre la inamovilidad y flexibilidad funcional; sin dejar de lados la percepción sobre las condiciones de sus derechos desde su ingreso hasta la fecha de la aplicación del instrumento, finalmente su opinión del estancamiento, perdida o mejora de éstos.

El presente trabajo de investigación fue presentado ante el presidente municipal del municipio de Guadalupe, se expuso la justificación y objetivos sobre el estudio; así como un mecanismo de investigación en el que se presenta como una alternativa distinta a la solución de la problemática existente; donde el camino de la administración y el tránsito en la historia municipal se enfoque hacia una solución de la problemática de los trabajadores de confianza y crear un nuevo paradigma en torno a la estabilidad absoluta en la institución municipal.

Se organizó una planeación de la investigación que se muestra en el presente flujograma de la manera siguiente:



3.4 Consideraciones éticas de los servidores públicos municipales

En el presente estudio los aspectos éticos en la actuación de los servidores públicos municipales constituyen un factor determinante hacia la construcción de relaciones laborales sólidas, confiables y duraderas, por el cual se consideran rasgos fundamentales en el presente caso de estudio de los trabajadores de confianza, de base y eventuales por un parte, e igualmente por la parte antagónica natural, es decir por aquellas personas que están a cargo de la conducción política y administrativa del municipio; donde sus actos administrativos con solidez y legalidad deben de ser el común en todos los aspectos de la vida pública.

Los problemas a las que se enfrentan los gobiernos locales en México, al menos la mayoría de ellos son los de corrupción de los servidores públicos, en muchos de los casos de la mano de los ciudadanos, estas acciones generan baja credibilidad en la ciudadanía en el actuar público, pero de manera significativa impactan en la baja eficiencia y eficacia en el servicio público prestado, es por ello que en la presente investigación se aborda la ética en la administración pública como factor prioritario dentro de la estructura funcional de toda organización, y particularmente en el municipio.

La ética de las organizaciones públicas municipales se centran hoy día en la elaboración y cumplimiento los de códigos de ética, conducta y valores en el servicio público para ofrecer de manera explícita guías para el desempeño que se espera de los servidores públicos, dándole precisamente orientación a sus conductas en donde en conjunto se fortalezcan los atributos de las instituciones gubernamentales atendiendo la integridad pública, la confianza, la legitimidad, la estabilidad en todas las acepciones analizadas; la rendición de cuentas y finalmente la profesionalización de la gestión en las organizaciones públicas.

La administración pública municipal ha evolucionado de manera operativa; se sigue cuestionando la falta de aplicación de los valores éticos de quienes realizan e instrumentan las misiones y visiones del servicio a través de la toma de decisiones de los servidores públicos tanto por las autoridades como por los trabajadores del municipio.

Lo anterior tiene un fuerte impacto debido a que parte de la problemática que hoy afecta al país se debe a los valores generales de la sociedad, en donde dicho comportamiento incide a la vez en el comportamiento de los servidores en la administración pública local; es difícil asimilar que cuando el patrón de valores que se defiende como el ideal de una sociedad se convierta solo en un interés particular; ya que estos naturalmente se toman como parte de las instituciones del gobierno municipal.

La aplicación de la ética por el servidor público en el ámbito administrativo constituye una de las principales actividades a realizar por los integrantes de la administración, ya sea en su ámbito federal, estatal o municipal, entendiendo al función pública como aquella actividad que realizan los individuos integrantes de la administración, mediante la cual se cumplen con los fines y objetivos del estado y sus niveles de gobierno.

Es de interés para la ética estudiar los valores que están presentes en la actividad estatal coincidiendo con la opinión de que esta actividad debe de estar guiada por valores, sin embargo las nuevas realidades que vive el estado en la época posmoderna se vuelve necesario realizar reflexiones para repensar algunos de los conceptos clásicos, administrativos-constitucionales en el nuevo matiz ante la reflexión ética¹²⁷.

¹²⁷ JORGE, Robles Vázquez, "Ética y Derechos Humanos" en EDITH MARIANA, Zaragoza Martínez, (coord.). *Aplicación de la Ética Jurídica por el Servidor Público en el Ámbito Administrativo*, México, IURE, 2008, pp. 87-88.

Así mismo se señala que pone un orden principal de los principios éticos en el servicio público encabezados por la legitimidad, señalada no como una imposición, si no que todo poder público dimana del pueblo¹²⁸. Señala el autor la legalidad, estableciendo que la autoridad solo puede hacer lo que la ley le autoriza, es decir la autoridad limitada por el derecho, y que ha dado paso al llamado estado de derecho; la competencia, como una esfera de atribuciones que posee el órgano administrativo en el que la autoridad debe fundar y motivar sus actos.

El autor continúa mencionando el deber de servicio, señalando que los servidores públicos deben de llevar a cabo sus actividades, empleando todos su conocimientos y experiencia, es decir actuar con profesionalismo lo cual redundará en una eficacia y eficiencia de la actividad administrativa municipal; la probidad, entendido como el actuar del servidor público de manera honesta, como la no obtención de beneficios personales, debiendo ser la honestidad un elemento como los anteriores principios de constante presencia institucional, que se vivan y se trasmitan cotidianamente. Se resalta que los elementos que enuncia el autor van claramente encaminados a un adecuado actuar de la función pública en todo el aspecto de ella.

Los presentes principios éticos llevaran a los trabajadores de confianza, a los de base y eventuales, a los funcionarios de primer nivel a una situación de solvencia laboral y pública, por consecuencia en beneficio colectivo de la ciudadanía y finamente a la consolidación de relaciones laborales sólidas, permanentes y duraderas. De relevancia fundamental es el actuar con base a los citados principios y fines. Así mismo el autor nos habla en un segundo momento de los fines éticos del estado enunciando naturalmente *“el bien común, la justicia administrativa, el orden público y la paz social.”*¹²⁹

¹²⁸ *Idem*, pp. 89-92.

¹²⁹ *Idem*, p. 92.

Cuando la ética se aplica y se pone en práctica en el servicio público se denomina ética pública, también llamada ética para la política y la administración pública. Así coincidimos con la postura teórica que señala que *“La ética pública señala principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública.”*¹³⁰ Dentro del marco de análisis de la presente investigación y de forma particular en lo relacionado en este tema relativo a las cuestiones éticas en el servicio público y en específico a los servidores públicos municipales.

Se tiene que a partir de julio de 2016 una serie de normatividad relacionada al tema que va enfocada a un sistema nacional y sistemas locales de anticorrupción, mas es de resaltar en éste contexto que es un marco normativo de nueva generación; toda vez que va encaminado de manera concurrente por los tres niveles de gobierno.

El marco normativo hace hincapié de forma muy particular en lo relativo a las cuestiones de conductas graves y no graves pero sobresale la atención y cauce hacia conductas éticas, valores y principios rectores del servicio público, principios de integridad con los que se deben de conducir las personas servidoras públicas. En ese sentido se describe de manera clara según lo decreta la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción del 18 de julio de 2016 en su artículo 5, el cual refiere como principios rectores del servicio público:

“(…) la legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito. (Igualmente señala que) Los Entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado

¹³⁰ OSCAR, Diego Bautista, “Ética Pública y Buen Gobierno”, en *Fundamentos, Estado de la Cuestión y Valores para el Servicio Público*, Toluca-México, IAPEM, 2009, p. 32.

*funcionamiento del Estado en su conjunto y la actuación ética y responsable de cada servidor público.*¹³¹

Se suma al cuerpo normativo lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en el cuerpo de su articulado, y particularmente en el artículo 6 que expresa sobre el mismo sentido que lo señalado en la cita previa.

La ley en mención hace una importante incorporación al cuerpo legal en el artículo 7 que menciona directrices y principios en el servicio público encausado el servicio público hacia la *“disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público.*¹³² Continuando con lo establecido en el marco jurídico aplicable al municipio a consideración de conductas éticas, se adhiere igualmente lo que se delimita en la ley en estudio en su artículo 16 que señala:

*“Los Servidores Públicos deberán observar el Código de ética que al efecto sea emitido por las Secretarías o los Órganos internos de control (siendo las contralorías internas en los municipios), (...) para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño.”*¹³³

En lo particular las personas servidoras públicas observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, además de los principios constitucionales que deben regir el servicio público a saber de: disciplina, objetividad, profesionalismo, integridad, rendición de cuentas y eficacia de manera tal que les permita enfrentar riesgos éticos. Las personas servidoras públicas observarán en el desempeño las reglas de integridad establecidas para el manejo de la información pública; contrataciones públicas, licencias, permisos; cooperación e integridad; programas en gubernamentales; trámites gestiones y servicios.

¹³¹ En www.diputados.gob.mx, recuperado, 14 de agosto de 2019.

¹³² *Idem.*

¹³³ *Idem.*

Igualmente las personas servidoras públicas observarán una buena administración de bienes muebles e inmuebles; procesos de evaluación; control interno y procedimiento administrativo; desempeño permanente con integridad; cooperación con la integridad, y comportamiento digno, entre otras, que se consideren indispensables para el cumplimiento de sus objetivos.

Dentro del estudio enunciativo de conductas adicionales a las mencionadas en el párrafo anterior que deben desempeñar los servidores públicos municipales en su empleo, cargo, comisión o función se centra la atención a dos en particular; a lo relativo a la actuación pública y recursos humanos que ambas constituyen un factor determinante hacia la construcción de relaciones laborales sólidas, confiables y duraderas.

Tenemos que el servidor público en un primer orden de ideas debe conducir su actuación pública con: transparencia, honestidad, lealtad, cooperación, austeridad, sin ostentación y con una clara orientación al interés público; debiendo conducirse en sus conductas, acciones, decisiones y actos administrativos. Manifestándose el actuar del servidor público al realizar sus funciones conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas que le atribuye a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.

Igual debe de satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población; en una gran cantidad de circunstancias los servidores públicos tienden a favorecer o ayudar a otras personas u organizaciones a cambio o bajo la promesa de recibir dinero, dádivas, obsequios o beneficios personales o por interpósita persona.

En la actuación del servicio público es muy palpable las conductas de los integrantes de una administración municipal en donde se dan casos de integrar a personas a la administración municipal sin un perfil, profesionalismo y compromiso institucional medianamente requerido; casos que nos llevan al *status quo* actual de las relaciones laborales en el municipio estando la plantilla laboral actual en general con bajo nivel formativo.

Existe en el servicio público municipal una reiteración de casos en donde los jefes utilizan recursos humanos, materiales o financieros institucionales para fines distintos a los asignados; disponen del personal a su cargo en forma indebida a sus funciones sustantivas; para que realice trámites, asuntos o actividades de carácter personal o familiar ajenos al servicio público, pero sobre todo para funciones de proselitismo, tanto en horario laboral como fuera de el y fines de semana.

Esto último pone de manifiesto y en una situación real y material a los trabajadores de confianza y a los eventuales, en donde estos adquieren por convicción o por imposición la ideología política que se tiene en el momento, derivado de ello se gana la furia también la revancha política contra estos por la siguiente administración, ésta ya sea del mismo partido político y de forma más contundente esta represión si es de uno distinto este nuevo que llegue al mando municipal.

Tenemos en un segundo orden de análisis dentro del contexto de la ética que el servidor público que participa en recursos humanos, tanto en procedimientos de recursos humanos, de planeación de estructuras o que desempeña en general un empleo, cargo, comisión o función en esta materia, debe de actuar en sus conductas, acciones, decisiones y actos administrativos con apego a los principios de igualdad y no discriminación, legalidad, imparcialidad, transparencia y rendición de cuentas.

En este orden de ideas se tiene que en el desarrollo de la cotidianidad laboral en el servicio público municipal se presentan situaciones de discriminación tanto entre propios trabajadores, así también de forma más recurrente por parte de los titulares de área con su personal, derivado de su situación de trabajadores de base, confianza o eventual, también por su afinidad política.

Además podemos mencionar que con acciones como esta se deja de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, la preparación, a la profesionalización, a la antigüedad y experiencia en funciones o áreas determinadas. Y con ello no se garantiza que el personal contratado tenga la mayor competencia profesional para el puesto, dando lugar al enfoque de los trabajadores a la identidad política, dejando de lado el interés general de la ciudadanía.

Son comunes las conductas de los titulares y mandos de la administración de designar, contratar o nombrar en un empleo a personas cuyos intereses particulares, laborales, profesionales, económicos o de negocios están en contraposición a los intereses que les correspondería velar en el desempeño del servicio público; quedando en una situación tanto el trabajador como el servidor público que lo integra o invita a la administración en una posible situación de riesgo o de conflicto de interés. Es común que el titular responsable del área los recursos humanos no integre adecuadamente, ni revise los expedientes del personal que estén *ad hoc* al puesto asignado al trabajador.

Las relaciones laborales se construyen, se consolidan y se acuerdan en un contexto de un proceso electoral, bajo una plataforma con una lógica de apoyo proselitista, económico, político o de imagen y derivado de ello se construye una posibilidad de incorporación a la servicio público municipal.

Lo que conlleva como consecuencia natural que al seleccionar, contratar, nombrar o designar a personas no cuenten con el perfil del puesto, con los requisitos y documentos establecidos o no cumplen con las obligaciones que las leyes imponen a todo ciudadano; otra conducta reiterativa que se da es la de seleccionar, contratar, designar o nombrar directa o indirectamente como subalternos a su cónyuge, concubina y parientes.

Todas las conductas enunciadas van generando a consecuencia final, que al cambio de administración se den la inestabilidad, la falta de certeza en las relaciones laborales de los trabajadores de confianza y eventuales principalmente, los actos de la nueva administración se encaminan a remover, cesar, despedir, separar, dar o solicitar la baja, despedir injustificadamente; igualmente a la modificación de las relaciones y condiciones laborales de los trabajadores.

Señalando de forma puntual que en la gran mayoría de los casos y actos tendientes a las conductas anteriores los realizan los servidores públicos sin tener atribuciones o causas legales aplicable para ello y sin otorgar la garantía de audiencia; es decir sin desahogar los procedimientos previstos en la Ley del Servicio Civil del Estado; generando una problemática jurídica y laboral, financiera para los sujetos involucrados.

Otro elemento importante para analizar en este punto y que está vinculado a la ética pública de los servidores públicos es la transparencia en el ámbito público que está unida a la calidad democrática. La gestión pública transparente se asume al deber de responder a las legítimas demandas sociales, con el compromiso de rendir cuentas, en donde las relaciones laborales, se destaca la existencia en la conclusión de los juicios, donde los laudos consideran sus montos excesivos ante despidos injustificados y constituyen una demanda de información legítima.

Para verificar el cumplimiento de esta misión de transparencia y rendición de cuentas, es necesario contar con instrumentos que revelen la efectiva comprensión y satisfacción de las necesidades de la población, la calidad de los bienes y servicios brindados, y la medida del efectivo ejercicio de la acción pública de todos los servidores públicos, así como los trabajadores municipales, en donde es fundamental señalar que la sociedad tiene derecho a pedir a todos los agentes e integrantes del sector público, cuentas y el mejores resultado de las administraciones.

Para finalizar el tema es importante señalar el planteamiento de la nueva gerencia pública que en la década de los 90, promovió el resurgimiento de la polémica tradicional del sector público: la frontera entre la política y la administración; en donde se coincide con la opinión que se encauza al señalar que en la perspectiva de la transparencia se crea un nuevo marco de responsabilidad que vincula las funciones políticas con las administrativas.¹³⁴ Esta tendencia administrativa va enfocada a principios y acciones de trabajo por los titulares de las dependencias, tendientes al enfoque organizativo alejándolo de posturas de ideologías políticas y acercando la gestión pública a un punto particular de los resultados.

Básicamente las estrategias a encarar para mejorar y evaluar la gestión pública, parecen enfrentar la racionalidad técnica en que se fundan con la racionalidad política, pero lo que en realidad procuran es potenciar un sistema de valores; donde la recomposición de tales valores como el mérito, la responsabilidad, la capacidad, la equidad y la transparencia afectan un conjunto de intereses (*v.g. privilegios, discrecionalidad, nepotismo, búsqueda de rentas* etc.) de difícil reversión por su arraigo en la cultura político-administrativa del municipio, igualmente de los entes estatales y nacionales.

¹³⁴ ISABEL, Blanco; "Transparencia y Gestión Pública", en *Sociedad Estado y Territorio*, Tamaulipas-México, volumen 3, número 2, julio-diciembre 2014, pp. 31-50.

En la actualidad, existe una gran crisis de valores en la sociedad que se refleja en el comportamiento de gobernantes, funcionarios, legisladores y jueces, entre otros, con ello se pone de manifiesto una gran necesidad de promover la ética pública como un modo de detener dichos comportamientos que afectan directamente al buen funcionamiento de la administración pública.

Es conveniente recuperar los valores y principios éticos con el fin de superar los conflictos y dilemas a los que servidores públicos de toda índole se enfrentan a diario. Se debe de vencer la crisis moral existente y propiciar el surgimiento de las virtudes en las personas que se dedican al servicio público municipal. En la actualidad existe una gran pérdida de valores que se ve reflejada en el desprestigio de los servidores públicos y en las prácticas corruptas que en ella se producen, lo cual trae consigo una falta de credibilidad en el gobierno y una sensación de traición hacia la comunidad.

En lo que respecta al ámbito público, cada gobierno actúa de acuerdo con unos principios determinados en un momento histórico determinado, los cuales se establecen según sea la naturaleza de cada pueblo, su historia, cultura y tradiciones. Por lo que no dejemos de lado que hay principios que mueven a obrar a realizar el bien y otros el mal; donde estos elementos conforman sus instituciones sociales: la iglesia, la familia, lo educativos etc., que en un conjunto se tiene una plataforma que conforma base del actuar.

Los gobiernos que quieran ser considerados como justos deben tener individuos íntegros, y es justamente aquí donde entra totalmente la ética pública; al tener en sus manos la selección y formación de servidores públicos que actúen con responsabilidad y eficiencia. La ética en la administración pública pone en juego todo un conjunto de valores para ofrecer servicios de calidad a la comunidad.

La ética aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio, es decir las tareas y actividades que realizan los funcionarios públicos están orientadas a fines claros como al bien común. La ética de la función pública se entiende como la ciencia del buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía, es además un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones.

Por tanto, es un factor clave para elevar la calidad de la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos; donde la actuación de todos los servidores públicos debe caminar hacia este ideal, por el beneficio generalizado para la ciudadanía, y donde al final de la reflexión el servidor público es igualmente un ciudadano más que espera la mejor conducta de sus pares.

Al finalizar el presente tema no se debe dejar de señalar que independientemente de la actuación o no con ética pública por parte del servidor público en el ejercicio de sus funciones, de sus actos u omisiones, pueden hacerse acreedores de responsabilidad política, responsabilidad civil, responsabilidad administrativa y responsabilidad penal.

Existe un amplio marco normativo local y federal para la auditoría del actuar público, mas es fundamental partir del consentimiento, convencimiento y concientización del actuar público con bases, directrices y fines éticos. Se parte de la centralidad de que deberá construirse estos últimos desde el seno de la familia, instituciones de fe, las de educación en todos sus tipos y niveles y por supuesto la sociedad en su conjunto.

CAPÍTULO CUARTO. ESTABILIDAD LABORAL DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA EN EL MUNICIPIO

4.1 Estabilidad laboral de los trabajadores de confianza en el estado de Zacatecas

En todos los tiempos y sociedades se ha buscado erradicar la desigualdad que existe en todo ámbito laboral, especialmente dentro de la estructura jerárquica gubernamental, en la cual valiéndose de su jerarquía e incluso cambios políticos por los titulares en turno aprovechan cualquier coyuntura para llevar a cabo los tan conocidos despidos injustificados.

El derecho laboral que lo podemos ubicar dentro del derecho social como marco jurídico que tutela a los servidores públicos donde es fundamental que exista una buena relación entre el estado y sus trabajadores. De igual manera se tiene que el servidor público siempre ha buscado una protección en el estado, visto este como patrón, esperando una protección laboral; sin encontrar la tan anhelada estabilidad laboral. Dentro de un relación obrero patronal debe existir un equilibrio, ya que tanto patrón como subordinado cuenta con derechos establecidos dentro de las leyes, por lo que no se debe tratar al trabajador como ser inferior, asimismo tomar en cuenta los principios laborales que los protegen para no realizar acciones injustas.

Se tiene un marco jurídico en constante modificación como se manifiesta en la serie de modificaciones que ha presentado el artículo 33 de Ley del Servicio Civil del Estado, que señala que al el trabajador que haya sido separado del empleo injustificadamente, permitiendo el citado artículo, que a su elección el trabajador podrá solicitar ante el Tribunal, que se le reinstale en el trabajo que desempeñaba o que se le indemnice con el importe de tres meses de salario.

Dando lugar en los hechos al municipio a actuar de una manera no apegada a la ley salvo sanción de indemnización. Con estas posibilidades jurídicas nos queda claro que existen casos en que se le otorga la decisión al patrón de crear la disolución del trabajo si lo desea pues se le faculta en casos específicos para así hacerlo salvo sanción de indemnización.

Se señala que se venía otorgando con anterioridad a la reforma, salarios caídos hasta el cumplimiento del laudo ante un despido injustificados; se tiene actualmente la limitante a solo 12 meses. La reforma al artículo citado de fecha 31 de diciembre de 2016 bajo el decreto número 123 establece que:

“Si en el juicio no comprueba la entidad pública alguna causa de rescisión, así como el procedimiento administrativo seguido, la o el trabajador tendrá derecho, además, cualquiera que hubiese sido la acción intentada, a que se le paguen los salarios vencidos desde la fecha del despido hasta por un período máximo de doce meses (...).

Si al término del plazo señalado en el párrafo anterior no ha concluido el procedimiento o no se ha dado cumplimiento al laudo, se pagarán también al trabajador los intereses que se generen sobre el importe de quince meses de salario, a razón del dos por ciento mensual, capitalizable al momento del pago. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable para el pago de otro tipo de indemnizaciones o prestaciones.”¹³⁵

Con lo que si se coincide en la reforma de este numeral es lo relativo a los límites que se establecen a los abogados litigantes o los representantes del municipio que promuevan acciones, excepciones, incidentes, diligencias, ofrecimiento de pruebas, recursos y, en general, toda actuación en forma notoriamente improcedente, con la finalidad de prolongar, dilatar u obstaculizar la sustanciación o resolución de un juicio laboral; ya que señala que se les impondrá una multa de 100 a 1000 veces el salario mínimo general, esto es altamente común en el ejercicio de la abogacía, derivado de que el monto de salarios caídos una vez pagados al trabajador son parte del porcentaje convenido de honorarios.

¹³⁵ *Op. cit.*, recuperado, 8 de septiembre, 2019.

Igualmente limita a los integrantes del TLCA al señalar que si la dilación es producto de omisiones o conductas irregulares de los servidores públicos, la sanción aplicable será la suspensión hasta por noventa días sin pago de salario y, en caso de reincidencia, la destitución del cargo, en los términos de las disposiciones aplicables. Además, en este último supuesto, se dará vista a su superior jerárquico para que investigue la posible comisión de delitos contra la administración de justicia.

En materia de conceptualización del grado de certeza jurídica de los trabajadores de confianza en su empleo se señala como estabilidad laboral, al derecho que tiene un trabajador a conservar su empleo, que básicamente lo protege de los tan comunes despidos injustificados, que cada trienio se presentan en los municipios del estado de Zacatecas y en el país.

Se habla de estabilidad absoluta cuando se niega al patrón, de manera total, la facultad de disolver una relación de trabajo por un acto unilateral de su voluntad y únicamente se permite la disolución por causa justificada que debe probarse ante el TLCA, en caso de inconformidad del trabajador. Y se habla de estabilidad relativa cuando se autoriza al patrón en grados variables a disolver la relación de trabajo por un acto unilateral de su voluntad mediante el pago de una indemnización¹³⁶.

La estabilidad en el empleo constituye un elemento fundamental ya que al contar el trabajador con una estabilidad en sus puestos de trabajo, en los proyectos laborales de la dependencia y área a la que pertenece, igualmente contar con salarios justos y sobre todo derecho a la seguridad social; serán situaciones tendientes a generar un mejor desempeño en el servicio, mayor productividad y la citada lealtad institucional.

¹³⁶ MARIO, de la Cueva, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, México, Porrúa, 1978, p. 221.

La violación a estos derechos de los trabajadores de confianza se presenta frecuentemente, observándose con mayor frecuencia el despido de los empleados públicos municipales, materializándose la estabilidad relativa laboral en el campo de los hechos.

La preocupación de estos trabajadores contó en cierto momento histórico con el respaldo del gobierno federal de los sesentas, que dio la modificación del marco normativo; tendiente a lograr la estabilidad en las relaciones laborales entre los entes públicos federales y sus trabajadores en un primer momento; dejando en una situación de incertidumbre las relaciones laborales de los servidores públicos de las entidades federativas, que finalmente, con la reforma de 1983, lograron que dichas relaciones fueran reconocidas en disposiciones jurídicas de carácter constitucional y legal en ámbitos locales.

Existen disposiciones de carácter laboral donde se prohíbe al patrón que despidiera al trabajador sin causa que lo justifique. Pero a pesar de que existen dichas disposiciones en la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas se encuentra plasmado que el titular de la entidad pública podrá rescindir la relación de trabajo al trabajador, siempre que no incurra con las responsabilidades dictadas en la fracciones del artículo 29 de la ley en mención, ello igualmente da lugar a una estabilidad relativa.

Sin embargo esta ley solo se le otorga la estabilidad absoluta a los trabajadores de base, excluyendo de este derecho a los trabajadores de confianza y temporales o eventuales, contando estos últimos con un contrato de trabajo temporal, centrándose en menor jerarquía jurídica y en una clara estabilidad relativa; las condiciones generales del servicio establecen en este orden de ideas que los nombramientos provisionales o interinos no generan derecho de inamovilidad, confirmando lo señalado de su calidad en su inestabilidad.

Podemos señalar que los trabajadores al servicio de la administración pública se encuentran clasificados en 3 categorías: los de confianza, de base y temporales; clasificados en los artículos 5, 9 y 10 de la Ley del Servicio Civil de Estado. Asimismo se advierte que el principio de estabilidad absoluta laboral no favorece a las tres categorías, sino que solo opera a favor de los trabajadores de base.

Para abordar un tema adicional a lo anterior se tiene el principio o construcción de la flexibilidad laboral en el servicio público es preciso contar con un enfoque equilibrado e integrado. Donde la formalización exija aplicar mecanismos de compensación a los trabajadores; en el planteamiento principal que entre los costos anteriores y posteriores de las relaciones laborales, lo que podría redundar en grandes beneficios para el municipio, mediante la reducción de montos pagados por prestaciones e indemnizaciones por juicios y donde la incertidumbre de las partes se consolide como la tendencia principal.

Además, se argumenta que la flexibilidad no sólo requiere una flexibilidad numérica o económica sino una flexibilidad funcional, igualmente que también comprende la posibilidad de redistribuir a los trabajadores y adaptar a las capacidades y competencia de estos al servicio público municipal para afrontar los nuevos retos de la sociedad y atención de las necesidades de la ciudadanía. Por otra parte, el debate actual se centra y encausa hacia el natural nexo entre la *seguridad laboral y la flexibilidad funcional*.

Consolidando tanto a un marco conceptual como una estrategia política-administrativa en el desarrollo organizacional; y dado que en el camino de los hechos se realiza de forma ordinaria hacia un sistema de modificación de las relaciones laborales.

Donde en la mayoría de los casos que se presentan no se encaminan en el desempeño de la administración pública hacia el objetivo de flexibilidad funcional; si no de el menoscabo de las condiciones laborales de los trabajadores del municipio.

De ahí se sostiene que la competencia en un mundo globalizado exige adaptabilidad más que una simple flexibilidad con el que coincidimos, es decir, que cuando haya que reformar a las instituciones públicas y particularmente el municipio, debe introducir un nuevo tipo de seguridad que tenga en cuenta la complementariedad entre las entidades municipales, y los fines del municipio.

En ese contexto, el concepto de flexibilidad laboral y la seguridad vuelven a ser términos de atención en el marco normativo por mejorar; que centre su enfoque de forma pertinente a ofrecer una alternativa a las propuestas de política laborales actuales; centradas exclusivamente en el clientelar político por encima de la institución y fines de esta, es decir del municipio y sus ciudadanos; trasformando todo esto en meta final hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales, tanto sociales como la lealtad institucional de los trabajadores de confianza, y en conjunto de todos los que participan en ella de forma permanente o transitoria.

Por consiguiente, se puede considerar que un enfoque integrado que refuerce tanto la *flexibilidad como la seguridad laboral* si se lo incorpora en un programa equilibrado de reformas elaboradas y aplicadas con la participación de los interlocutores tanto del municipio, como de los trabajadores llevara a un buen término institucional y social; estos conceptos unidos, puede naturalmente constituir un fortalecimiento tanto a al desarrollo profesional del trabajador de confianza como para los mandos de la administración, derivado de la falta recurrente de personal adecuado.

Abordando la idea central y sustantiva de las administraciones municipales se coincide que se pueden destacar cuatro tendencias que hacen *precisa una renovación de la actuación del estado*¹³⁷ y por lo tanto de sus servicios administrativos:

- a) La evolución hacia la complejidad, que convierte ineficaz al tradicional estado jerárquico burocrático;
- b) La tendencia irresistible al incremento de la libertad individual;
- c) Como consecuencia de la dinámica expuesta se origina un cambio de lógica de desarrollo económico y social, así estamos pasando de una lógica de sociedad clásica basada en el ciclo de producción de masa-consumo a una lógica totalmente diferente basada en alta tecnología y los servicios, y
- d) Se produce la mediatización de las relaciones humanas debido a la explosión de las comunicaciones.

Esto pone en evidencia que los mecanismos del tipo jerárquico tradicional sobre los que se apoya el estado se tornen ineficaces, y el tema en cuestión se destaca donde las relaciones laborales de los trabajadores de confianza de toda la esfera municipal se convierten en agentes y sujetos que deben de ser parte de la nueva realidad pública, igualmente de la mediatización de las relaciones humanas entre el municipio y los ciudadanos.

Considerando de forma integral los elementos que participan en la relación laboral tanto de los trabajadores de confianza, las autoridades, y los deberes institucionales, y objetivos en lo particular de los involucrados, se podrán materializar tomando en cuenta los elementos dentro de los que se destacan la TICs, como elementos de funcionalidad del municipio de una forma integral.

¹³⁷ MICHEL, Crozier, "La Calidad y su Incorporación en la Administración Pública", en *Revista Sociedad, Estado y Territorio*, México, vol. 3, número 1, enero-junio, 2014, pp. 82-98.

4.2 Análisis de resultados de caso: Guadalupe Zacatecas

En la investigación reciente del caso Guadalupe Zacatecas se subrayan varios criterios de análisis y reflexión donde se manifiesta que cuando la inseguridad en el empleo es alta, resulta más difícil conciliar el trabajo y la vida privada, el incentivo para invertir en capital humano disminuye por las instituciones públicas y, en un caso extremo, se genera un descontento generalizado que podría socavar la poca disposición de las personas servidores públicos a adoptar como propios la identidad y objetivos institucionales igualmente, la adaptación al cambio así como la disponibilidad integral permanente hacia la mejora en el centro de trabajo.

La investigación realiza también demuestra que la reinstalación de trabajadores después de un juicio, aunque se le otorguen los mismos derechos, espacio de adscripción, etc. que gozaban antes de ser despedidos; resulta ineficiente en términos de recuperación del empleo, estabilidad y compromiso institucional; que en algunos casos tuvo incluso efectos adversos sobre la reasignación del trabajo y la productividad; por ello se debe de resolver de origen, y evitar a más posible llegar a estos supuestos laborales en la vida material laboral.

Al respecto, se constató que trabajadores eran, por ejemplo, recios a abandonar su empleo voluntariamente a través de indemnizaciones raquíticas, incluso en período de auge institucional al inicio de administraciones municipales, debido a la debilidad general de la estructura institucional del mercado de trabajo, así como la falta de empleos formales y la consiguiente consolidación de un permanente sentimiento de inseguridad laboral y económica. Destacando la arbitrariedad de actuaciones de servidores públicos como el Secretario de Gobierno; titular del Departamento de Recursos Humanos, y de la Coordinación Jurídica y jefes inmediatos.

En la administración en funciones del municipio de Guadalupe destaca un elemento adicional encaminado hacia la *estabilidad relativa*, ya que se aprobó y se publicaron los lineamientos para la implementación del *Programa Especial de Retiro Voluntario 2019, para Servidores Públicos de Confianza al Servicio del Municipio de Guadalupe, Zacatecas*. Publicada en el periódico oficial del estado en su número 53 de fecha miércoles 3 de julio de 2019, con vigencia hasta finales del año 2019.

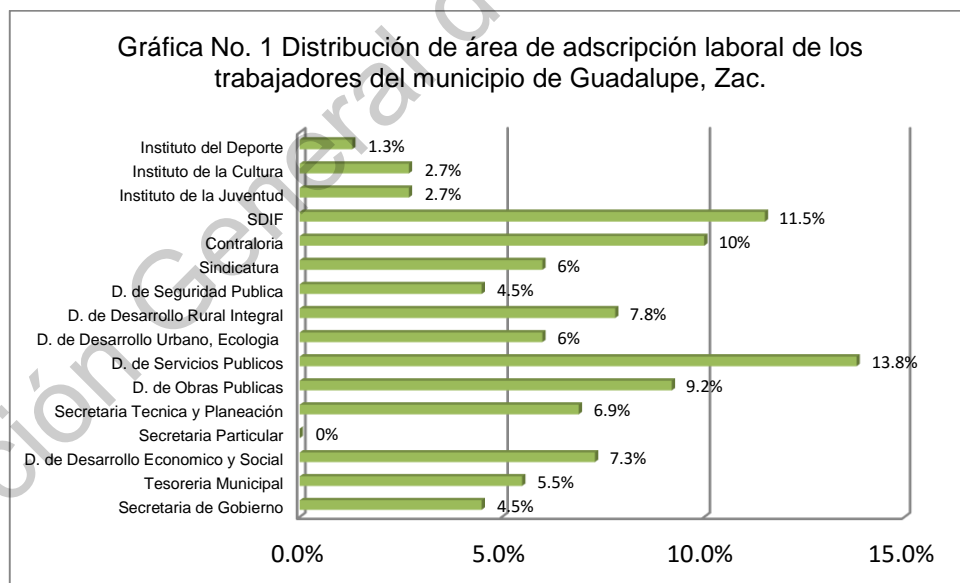
Destacando en su cuerpo que señala que cuando los servidores públicos de confianza opten por apegarse a este programa, deberán hacerlo por mutuo consentimiento entre las partes, concluyendo la relación de trabajo de conformidad con lo establecido en la fracción I del artículo 27 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas, para lo cual se deberá celebrar el convenio de terminación de la relación laboral que será proporcionado y llenado por la sindicatura municipal en atención a la representación legal que dicha entidad ostenta, y en base a la información y cálculos que para tal efecto sean proporcionados por la tesorería municipal.

Igualmente señala que los servidores públicos de confianza que decidan adherirse a este programa, recibirán el pago de sus prestaciones legales devengadas hasta la fecha, como: aguinaldo, vacaciones, prima vacacional y demás proporcionales que correspondan, mismas que estarán sujetas a la carga fiscal correspondiente.

Adicionalmente y como incentivo económico para aquellos servidores públicos de confianza que se sujeten a este programa, se les otorgará un estímulo económico por única ocasión, la cual corresponde a veinte días de salario por cada año trabajado dentro de la institución, a la cual se le denominará prima de antigüedad.

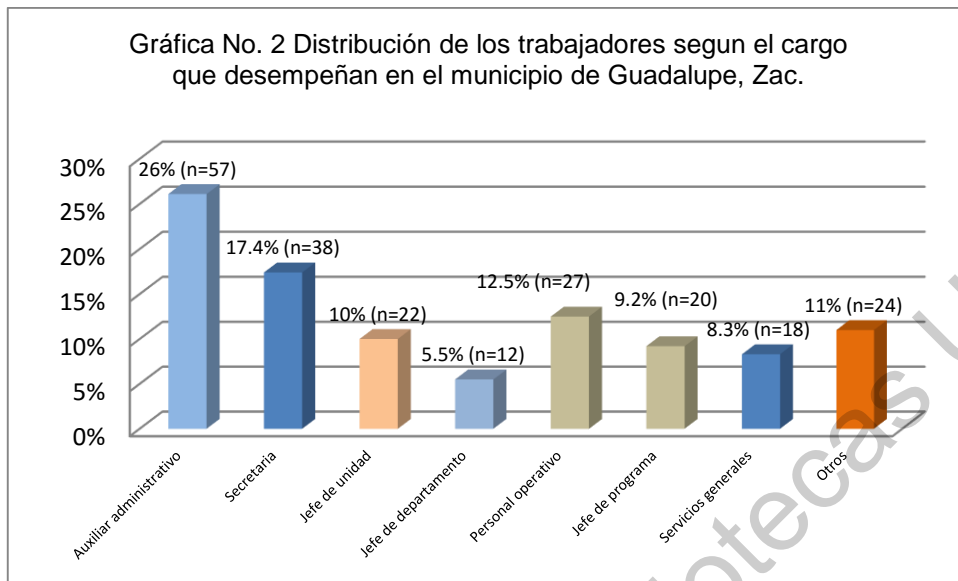
Encaminado hacia la *estabilidad absoluta* se tiene la firma del convenio de prestaciones económicas para el año 2019, que celebran la administración pública del municipio de Guadalupe, y la delegación municipal del SUTSEMOP, en la sesión de cabildo número 30, del día 17 de junio de 2019; dicho documento fortalece las condiciones laborales de los trabajadores de base del municipio; como se muestra, sí existe una gran distancia en derechos adquiridos, tanto por los trabajadores de confianza y los de base.

El planteamiento institucional debe de ser encausado hacia la incidencia e interacciones de acciones de gobierno de largo alcance, con enfoques institucionales sólidos, así como el verdadero fortalecimiento del trabajador de confianza ante relaciones laborales permanentes, estables, eficaces, confiables y productivas; derivado del estudio de campo se presenta el análisis de la muestra levantada a través de representaciones de graficas de la manera siguiente:



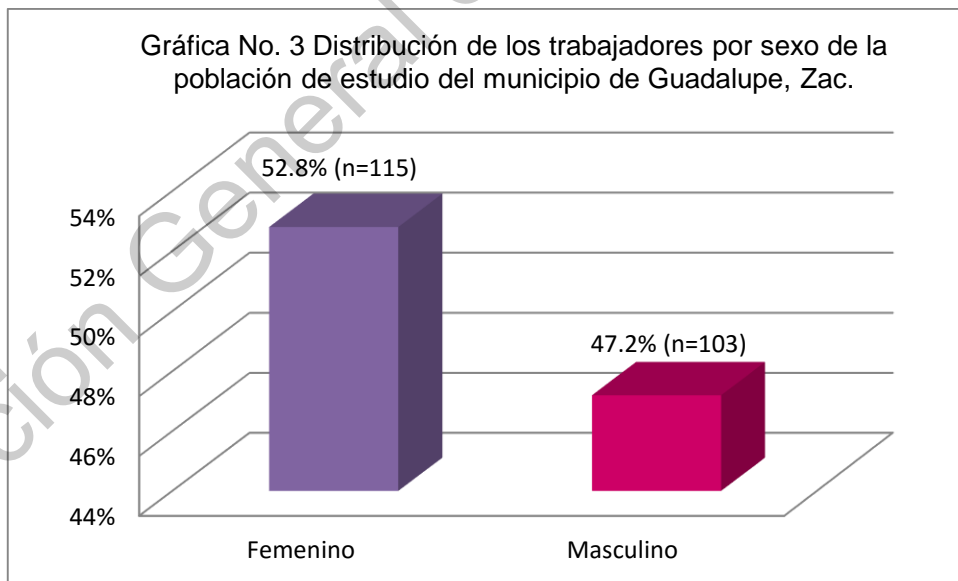
Fuente: Entrevista directa

El 13.8% de los trabajadores que se entrevistaron se encuentran adscritos en la Dirección de Servicios Públicos, destacando igualmente el 11.5% en el Sistema DIF y la Dirección de Obras Públicas con un 9.2%.



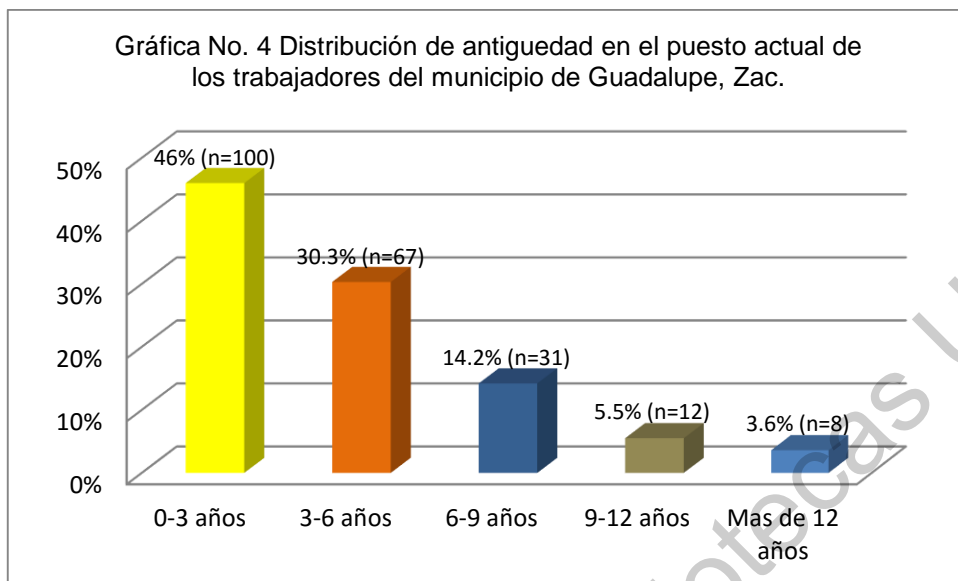
Fuente: Entrevista directa.

Se observa que el 26% de los trabajadores se desempeñan como auxiliar administrativo, calidad muy común de desempeño de los trabajadores de confianza, el 17.4% como secretarías y un 12.5% es personal operativo.



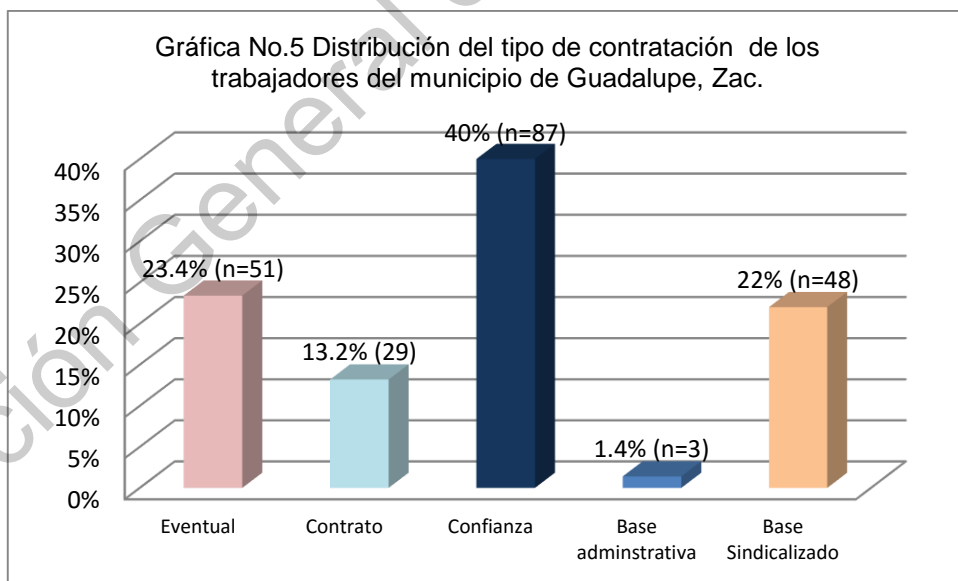
Fuente: Entrevista directa.

Se destaca que la respuesta del 100% del tamaño de muestra el 52.8% de los trabajadores encuestados son del sexo femenino, lo que destaca la participación de la mujer en la administración municipal de forma importante.



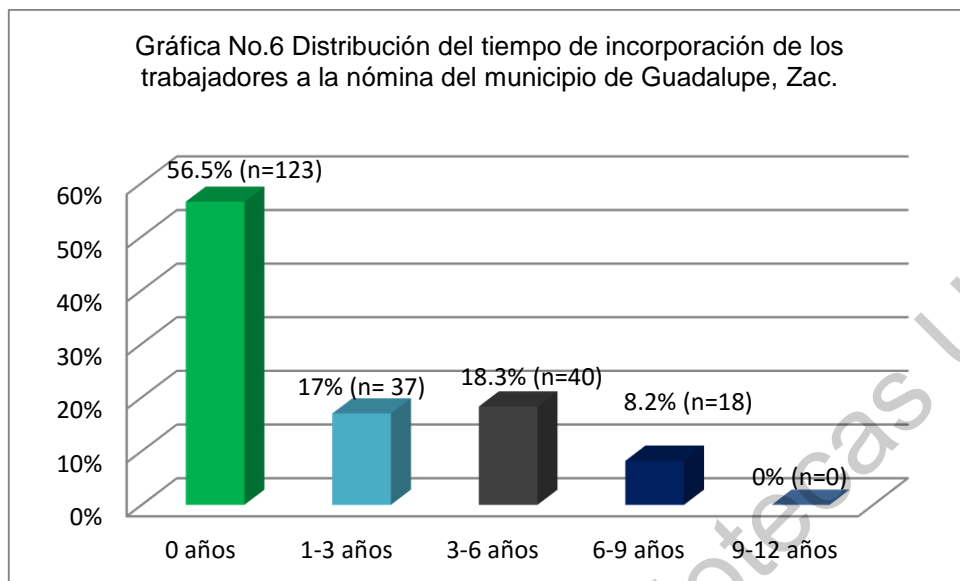
Fuente: Entrevista directa.

El 46% de los trabajadores tienen una antigüedad de 0 a 3 años y el 30.3% de 3 a 6 años. Se lee de los resultados que la población trabajadora en el municipio relativamente tiene pocos periodos en el servicio.



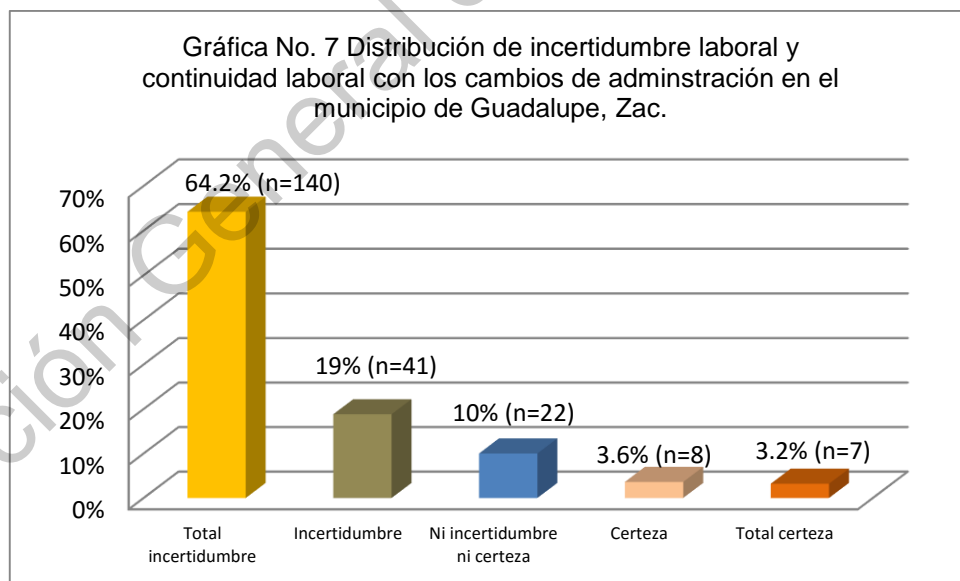
Fuente: Entrevista directa.

De la presente grafica se lee que el 40% de los trabajadores tienen una contratación de confianza, el 23.4% es eventual y el 13.2% es de contrato. El resultado muestra la tendencia mayoritaria hacia una estabilidad relativa.



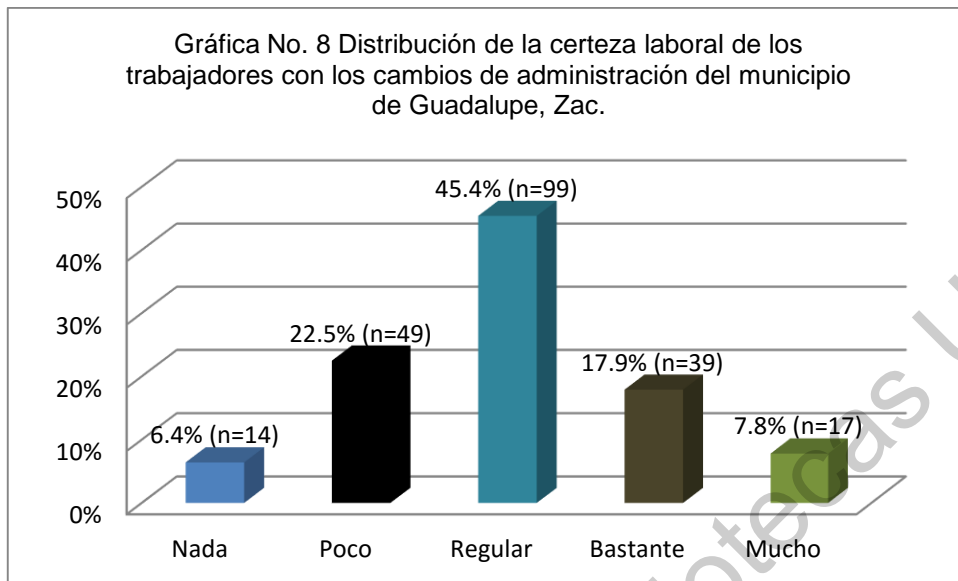
Fuente: Entrevista directa.

El 56.5% de los trabajadores duró menos de un años para estar en la nómina, un 17% de 1 a 3 años y el 18.3% de 3 a 6 años; destacando que la mayoría se incorpora rápidamente a esta modalidad.



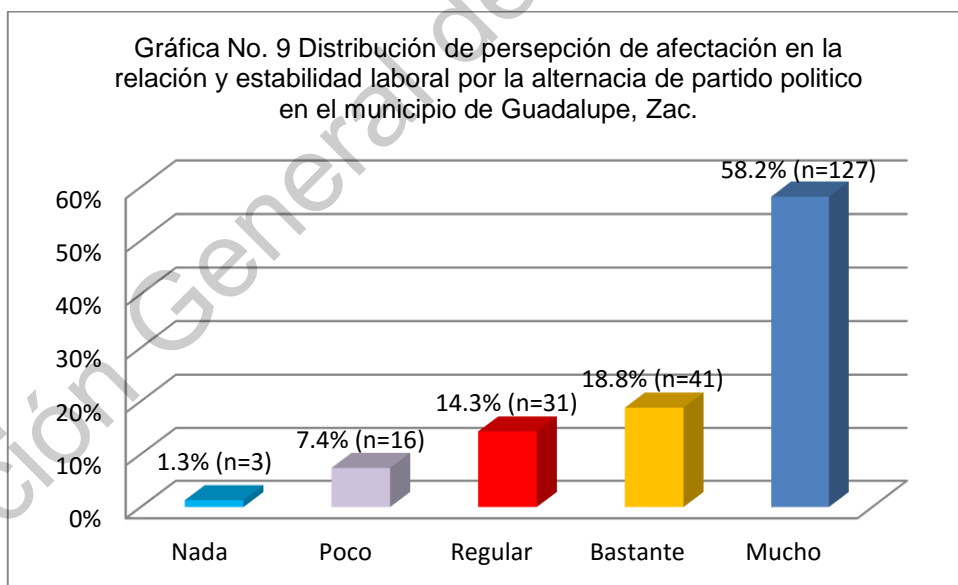
Fuente: Entrevista directa.

El 64% de los trabajadores presentan una total incertidumbre con los cambios de administración, y un 19% una incertidumbre; relevante dato de análisis, y discusión por las reiterativas conductas de los titulares.



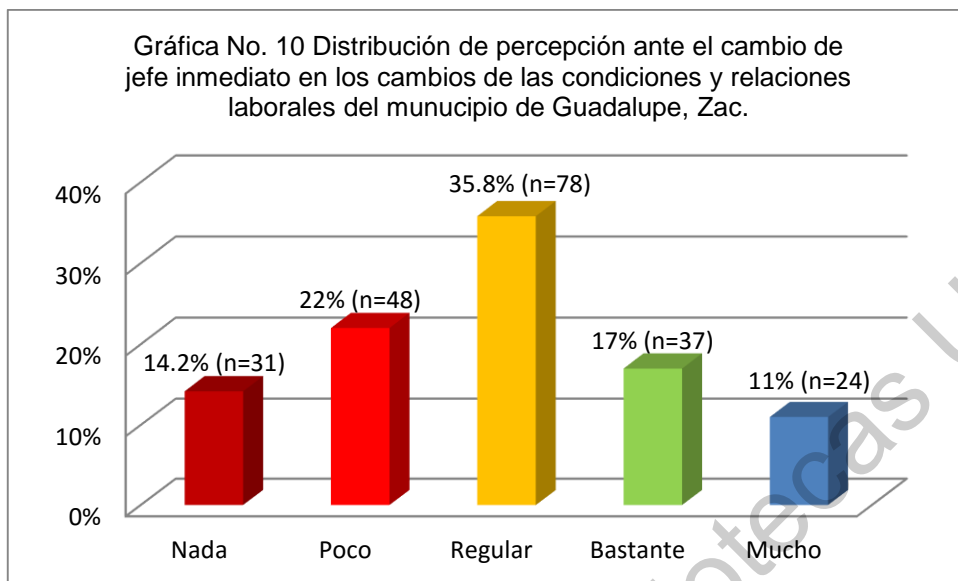
Fuente: Entrevista directa.

El 6.4% de los trabajadores tienen nada de certeza laboral con los cambios de administración, el 22.5% poca certeza y un 45.4% una regular certeza.



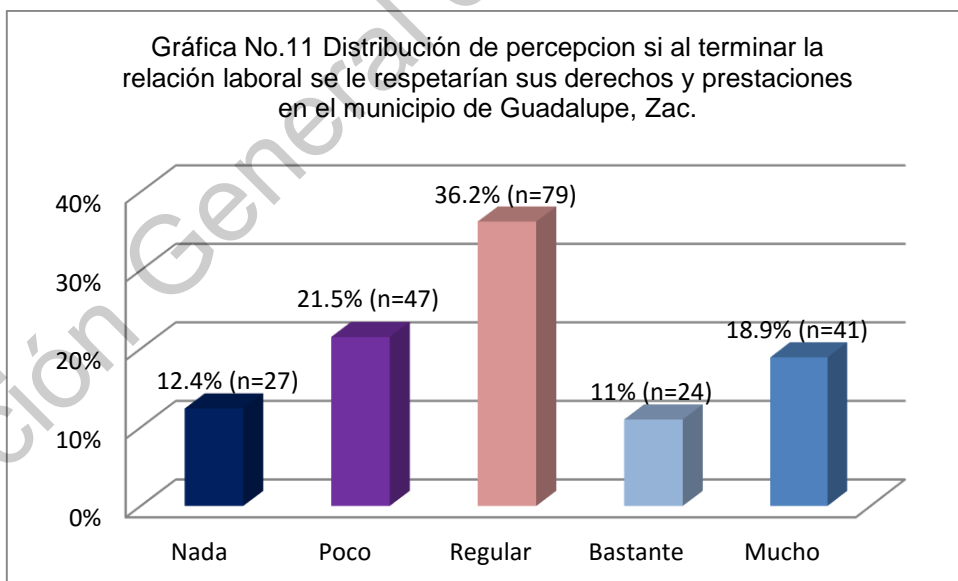
Fuente: Entrevista directa.

El 58.2% de los trabajadores presentan un nivel de percepción de afectación de su situación laboral con la alternancia de partido político, un 18.8% una de bastante y el 14.3% de forma regular respectivamente.



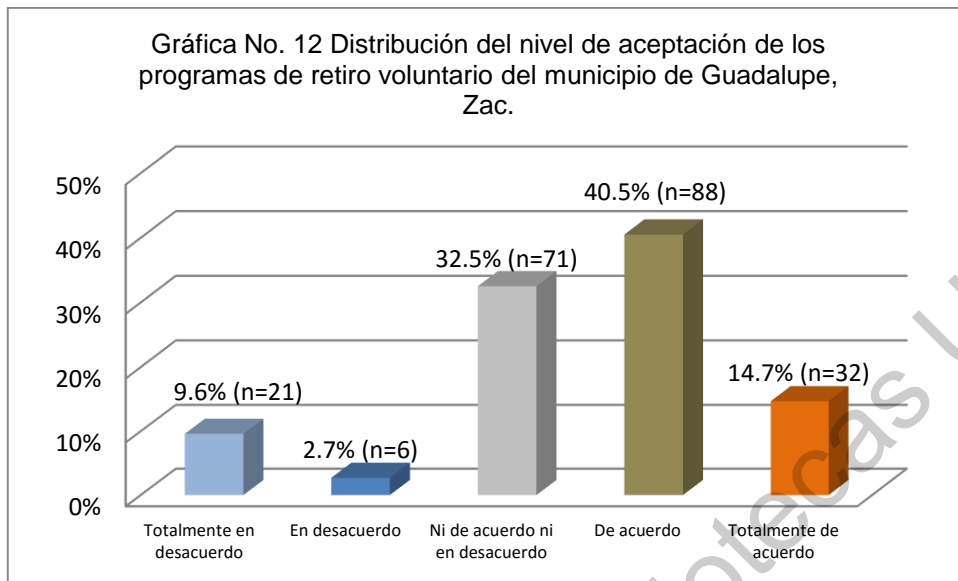
Fuente: Entrevista directa.

El 11% los trabajadores consideran tener cambios en las condiciones y relaciones laborales ante el cambio de jefe inmediato, el 17% de forma bastante, y un 35.8% regular respectivamente.



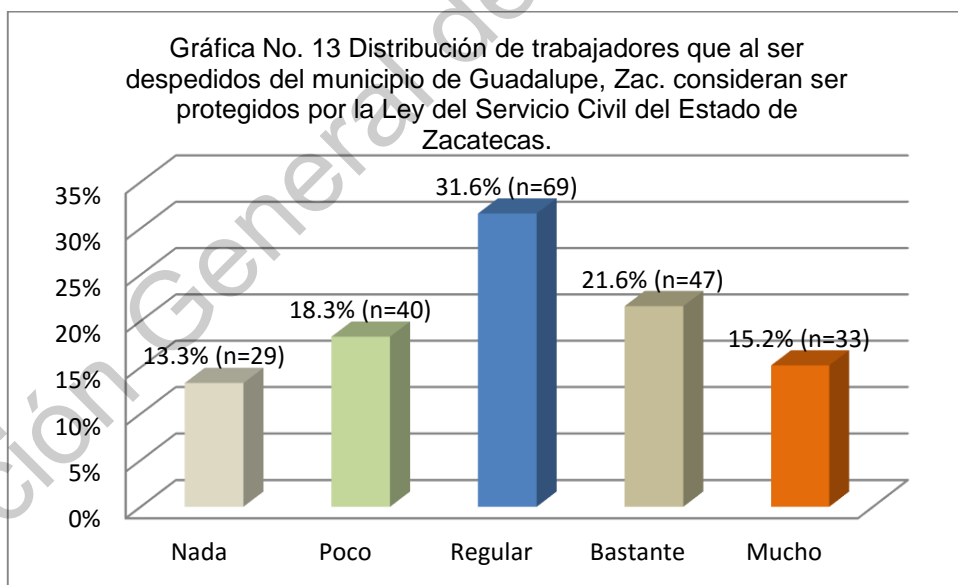
Fuente: Entrevista directa

El 12.4% de los trabajadores considera que al terminar su relación laboral no se le respetarían nada sus derechos y prestaciones laborales, un 21.5% poco y el 36.2% nada respectivamente.



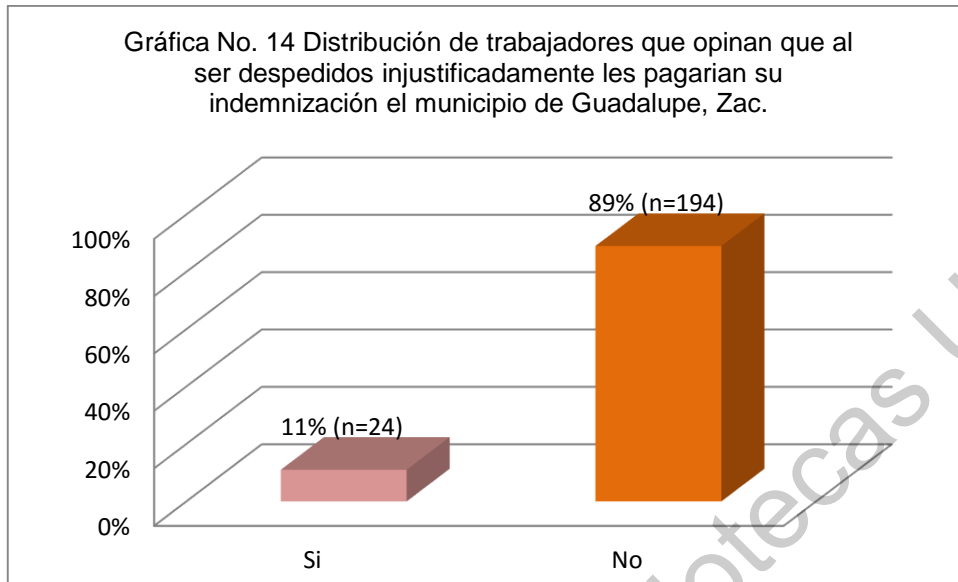
Fuente: Entrevista directa

El 9.6% de los trabajadores del municipio se encuentran en total desacuerdo del retiro voluntario, un 2.7% en desacuerdo y el 40.5% de acuerdo.



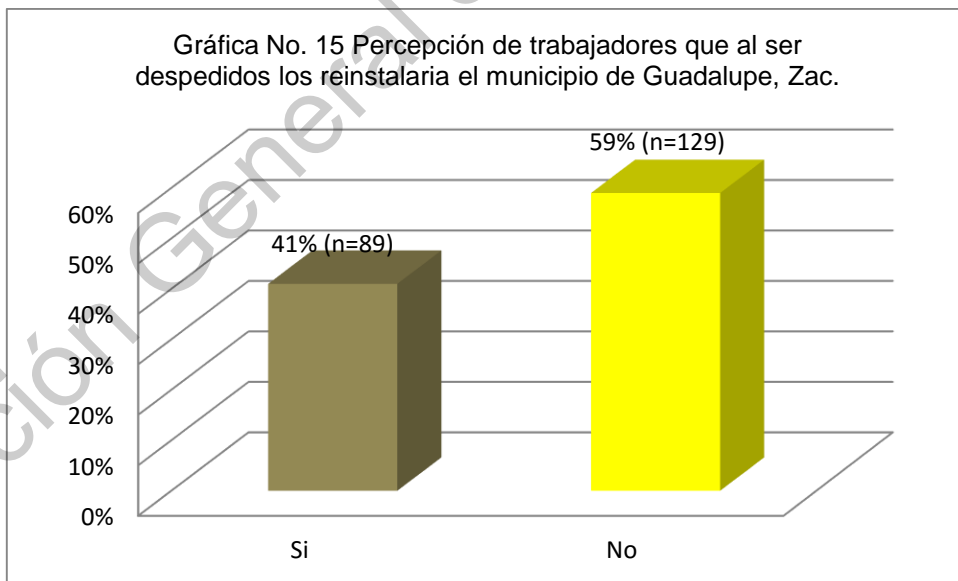
Fuente: Entrevista directa.

El 13.3% de los trabajadores consideran no ser protegidos en nada al ser despedidos del municipio de Guadalupe por la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas, un 18.3% poco, y el 31.6% de forma regular.



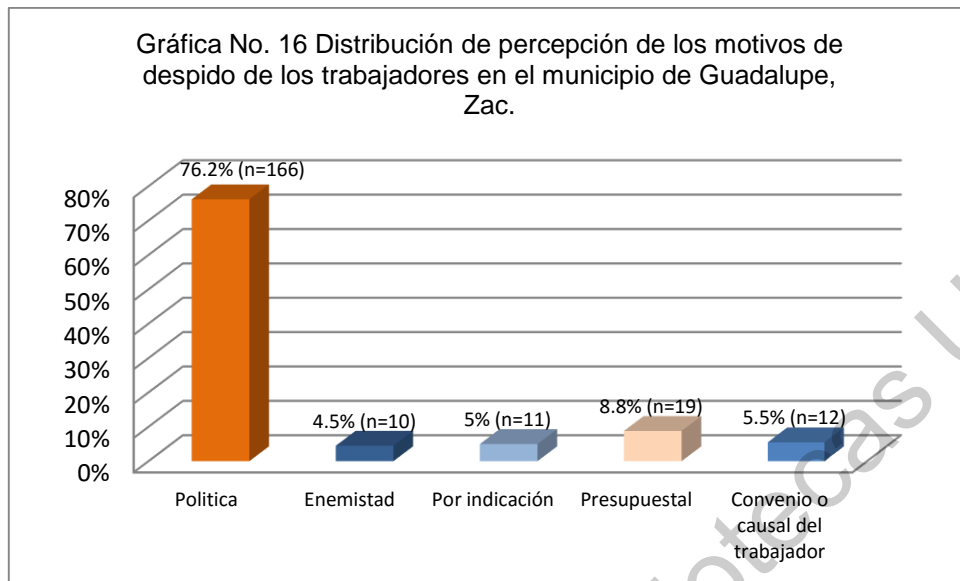
Fuente: Entrevista directa

El 89% de los trabajadores del municipio de Guadalupe al ser despedidos consideran que no se les pagaría su indemnización; existe una total desconfianza de los titulares de la conducción política y administrativa.



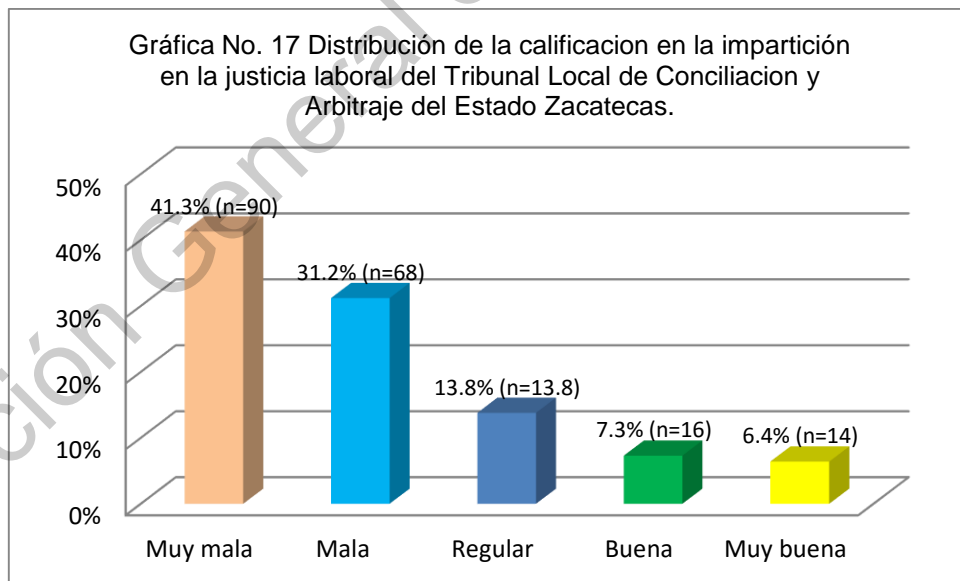
Fuente: Entrevista directa.

El 59% de los trabajadores considera que al ser despedidos no se les reinstalaría en el municipio de Guadalupe, Zac. Dado que es una percepción tangible por los encuestados.



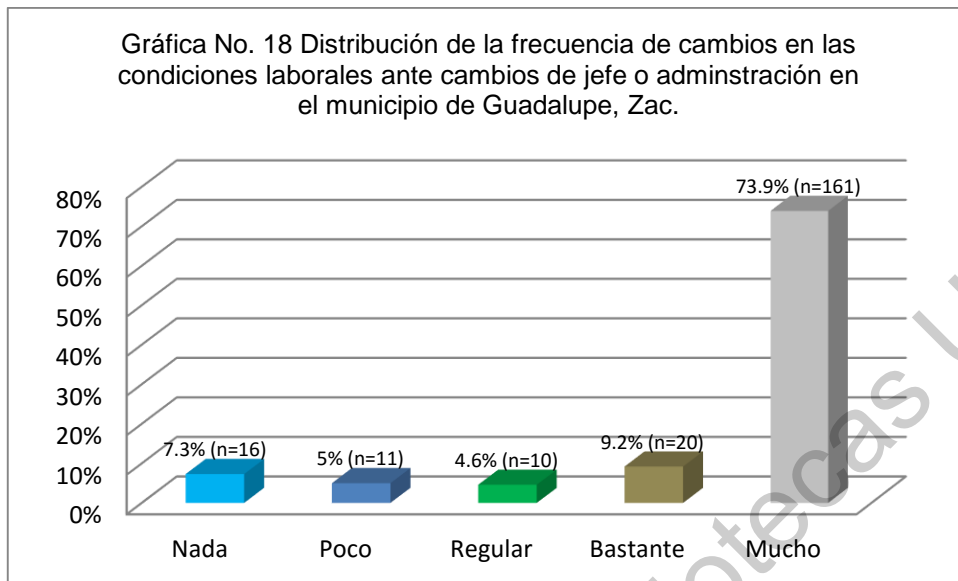
Fuente: Entrevista directa.

Las percepción es de un 76% de que los despidos de los trabajadores del municipio de Guadalupe, Zac. es por motivos políticos, el 8.8% por carácter presupuestal y el 4.5% por enemistad.



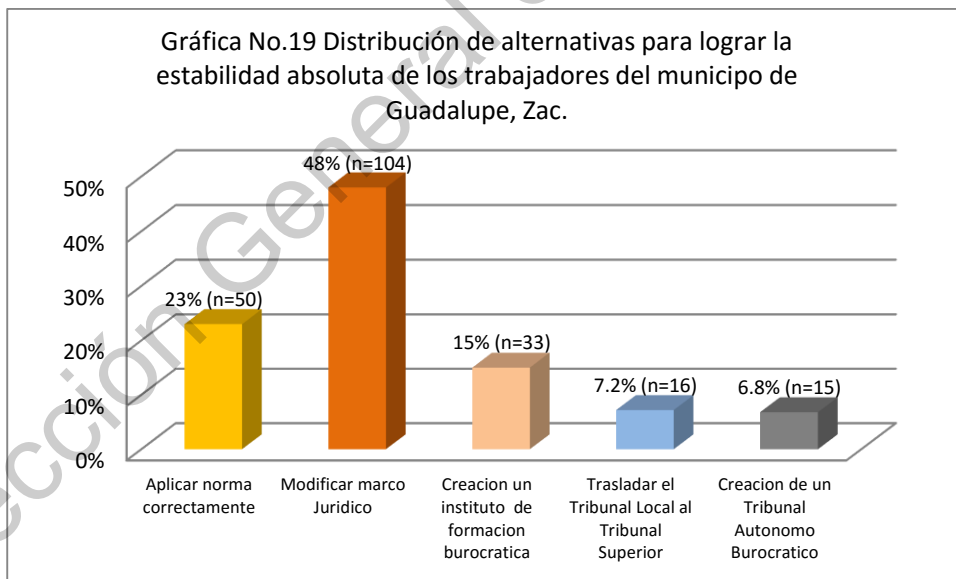
Fuente: Entrevista directa.

El 41.3% de los trabajadores consideran una muy mala impartición de justicia laboral del Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Zacatecas, y un 21.2% la considera mala.



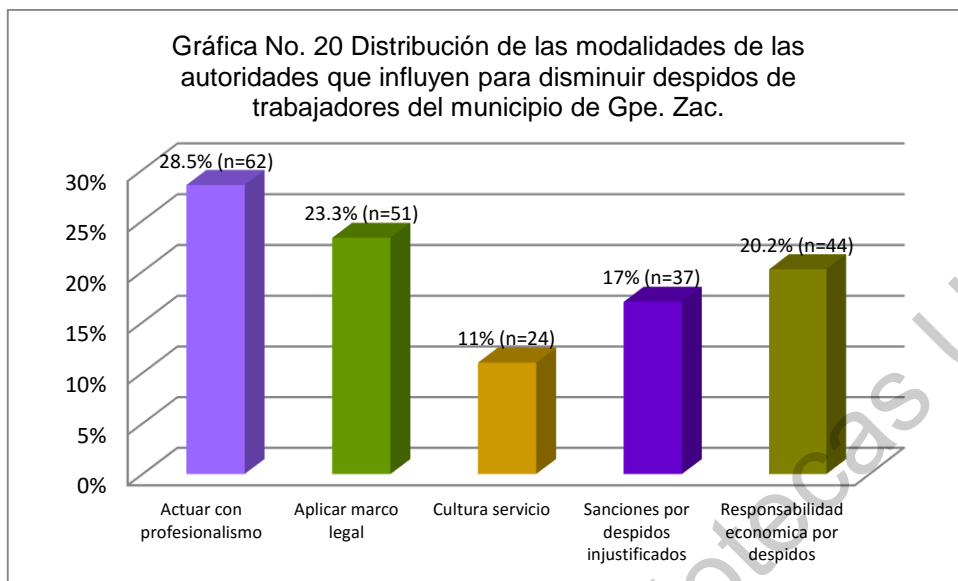
Fuente: Entrevista directa.

El 73.9% de los trabajadores consideran que se presentan con mucha frecuencia los cambios en las condiciones laborales ante los cambios de jefe o de administración, y el 9.2% bastante frecuente.



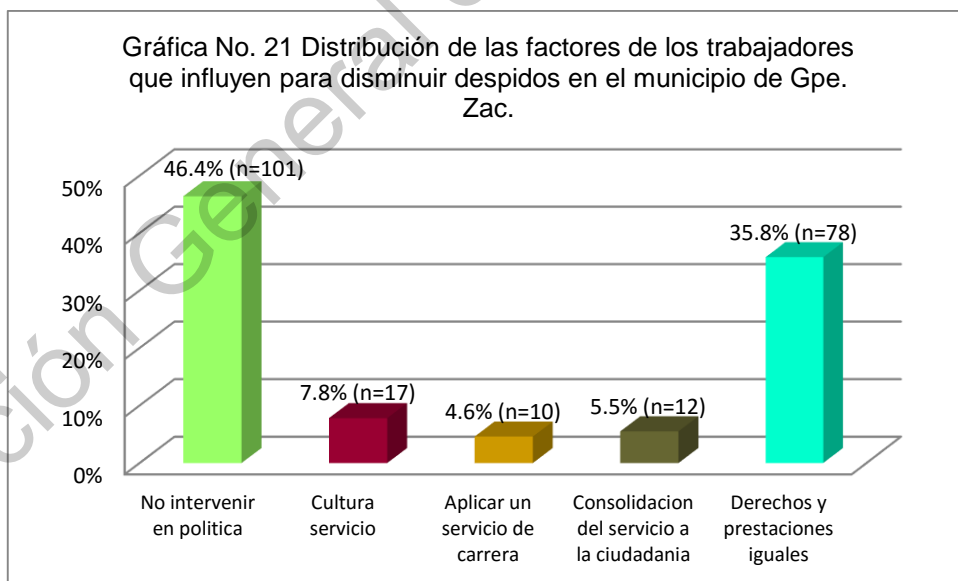
Fuente: Entrevista directa.

El 38% de los trabajadores consideran que modificar el marco jurídico y un 23% que la aplicación de la norma correctamente consolidaría la estabilidad absoluta de los trabajadores en el municipio.



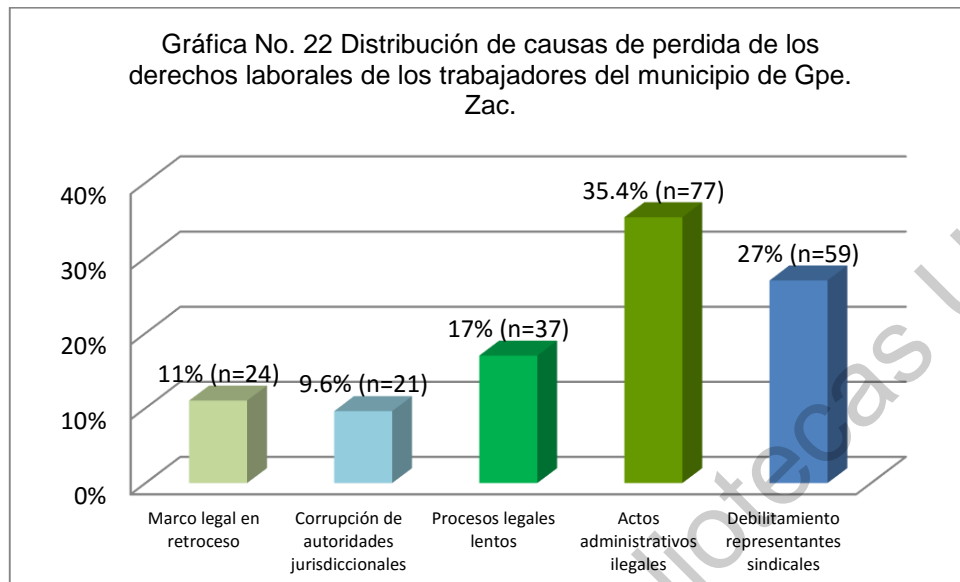
Fuente: Entrevista directa.

La percepción es del 28.5% de que se debe de actuar con profesionalismo, un 23.3% afirma que se debe aplicar el marco legal existente y el 20.2% que se debe establecer responsabilidades para disminuir los despidos.



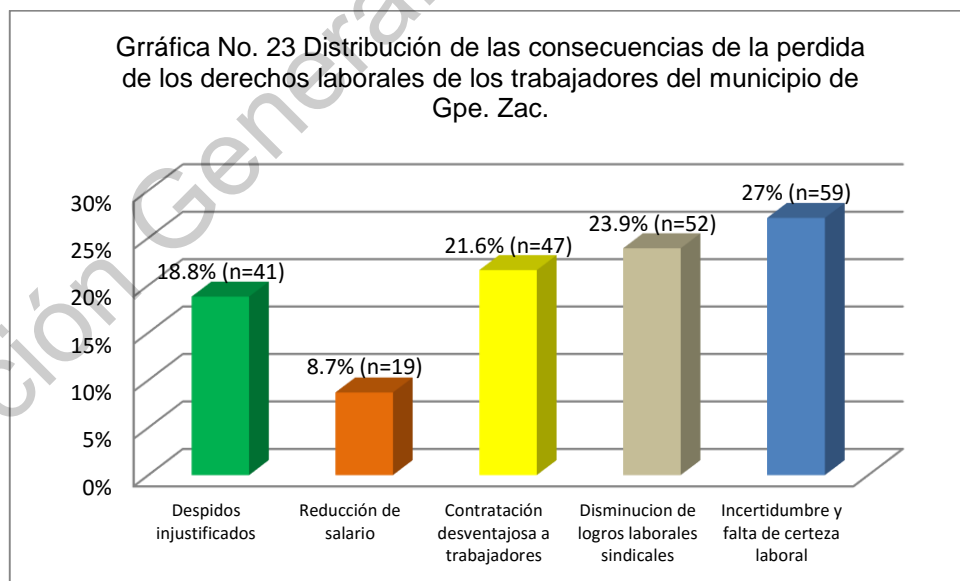
Fuente: Entrevista directa.

El 46.4% de la opinión señala que el no intervenir en política influye para disminuir los despidos de los trabajadores del municipio y el 35,8% contar con los mismos derechos y prestaciones a los de base.



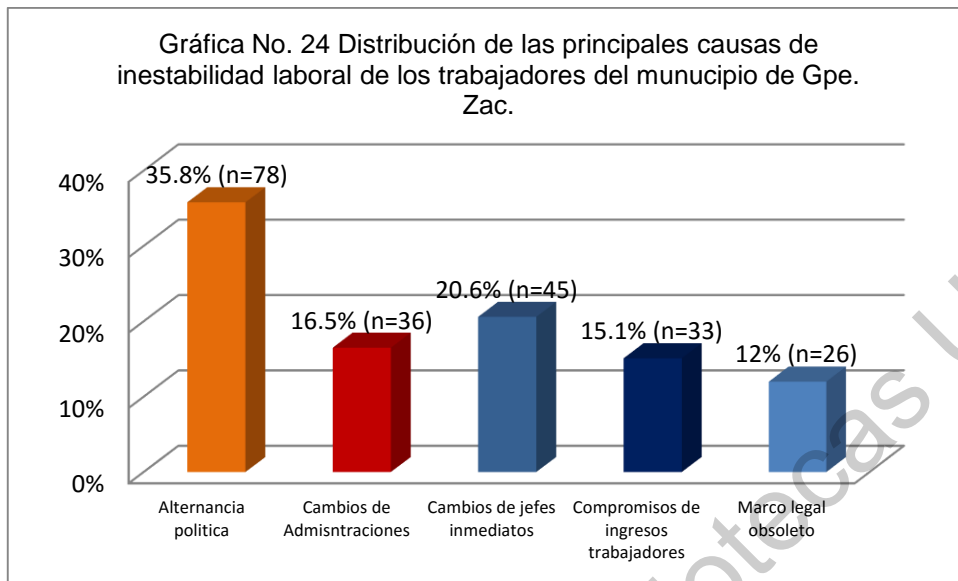
Fuente: Entrevista directa.

El 35.4% de los trabajadores señala que los actos administrativos ilegales aplicados por la autoridades municipales representan una de las principales causas de las pedidas de los derechos laborales.



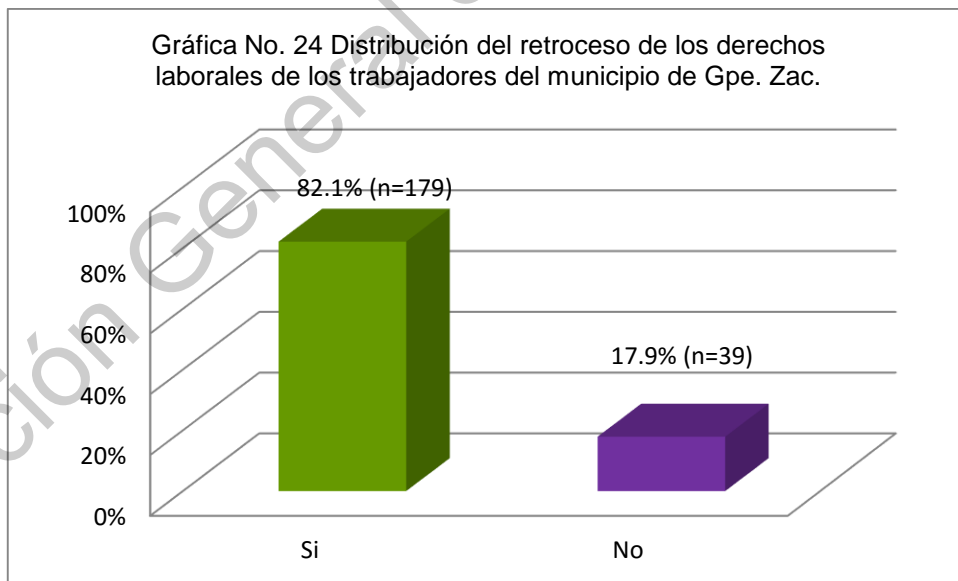
Fuente: Entrevista directa.

El 27% señala que la incertidumbre y falta de certeza laboral es parte de las consecuencias de la pérdida de los derechos laborales de los trabajadores.



Fuente: Entrevista directa.

El 35.8% considera la alternancia política es de las principales causas de inestabilidad laboral de los trabajadores del municipio, y un 20.6% señala que es por cambios de los jefes inmediatos.



Fuente: Entrevista directa.

El 82.1% de los trabajadores considera que existe un retroceso de los derechos laborales del municipio de Guadalupe, Zac.; es un dato muy elevado; toda vez que se vive en un estado de derecho constitucional.

4.3 Resultados de la investigación

Lo público se visualiza como la suma de opciones, ventajas, derechos y obligaciones que sustentan el vigor de la sociedad, con base en estructuras reconocidas, políticas aplicadas y actores dinámicos. Solo así es posible retomar lo público, lo privado, lo social, lo estatal y lo gubernamental para reconocer que la comunicación y convivencia en sociedad tiene varios frentes, que convergen en fórmulas de intercambio, recursos compartidos y de interacción.

Las relaciones de autoridad en una organización pública tienen forma, procedimiento, ocurren en dimensiones de tiempo y sobre todo de espacio concretos, están indispensablemente ligados a las personas investidas de las responsabilidades de ejecución político administrativa, destacando las autoridades electas, sus funcionarios de primer nivel, los trabajadores de base y los de confianza. Es conocido además que los sistemas de gestión pública corren sobre esquemas de gobernabilidad y de relaciones ciudadano-autoridades-empleados públicos; donde es clara la interrelación de los sujetos en la actuación de lo público, que con ello claramente influye en lo privado.

Por lo tanto es muy importante señalar con claridad y precisión cada uno de sus componentes dentro de las organizaciones públicas. A nivel de organización se vinculó por muchos años el término de gobierno y control a las estructuras organizativas (personal), el cual en sus inicios se identificaba fundamentalmente con la autoridad formal y la jerarquía, siendo éstas las vías fundamentales por las que se lograba la integración de las instituciones públicas locales; dando como resultados el estado actual de vicios en la administración pública, y de manera específica la del municipio, del estado y del país, ello pone como reto la solución integral de las relaciones laborales.

Se pretende que el presente trabajo de investigación genere una propuesta de análisis y discusión en el ámbito de las autoridades electas municipales del municipio de Guadalupe; así como un análisis, discusión y en su caso dinamización de la comisión de desarrollo administrativo de la legislatura local, en el que se resuelva de forma definitiva y legal la incertidumbre de la estabilidad laboral de los trabajadores de los 58 municipios del estado de Zacatecas y en particular del municipio de Guadalupe.

Se construye un referente de la situación que se vive en los municipios del estado ante la transición de las autoridades municipales; Ante la problemática laboral que se genera en el cambio periódico de administraciones en donde se ven vulnerados y afectados de manera arbitraria los derechos, salario, adscripción, la antigüedad, las prestaciones, la inversión en formación y capacitación y en el peor de los casos la estabilidad y permanencia en el empleo.

En la cual intervengan las autoridades, los trabajadores de confianza, el sindicato, como la parte patronal; donde se *modifique el marco jurídico* en el que se impongan sanciones a los servidores por su incumplimiento o actuación con dolo, mala fe, error en la aplicación de las normas reguladoras de las relaciones laborales, en donde se vean afectados los derechos de los trabajadores municipales, como las finanzas públicas municipales.

Igualmente adicionar sanciones directas a los miembros de las autoridades responsables de la administración municipal, procuración e impartición de la justicia laboral; en el que los obligue y responsabilice de sus acciones y decisiones; que atendiendo a estas limitantes se respete, consolide, garantice la estabilidad y certeza laboral del trabajador adicionalmente que no sea vulnerado de su calidad de trabajador en sus derechos y prestaciones.

Que la legislatura regule la *responsabilidad patrimonial y económica* de los elevados laudos que se generan por la actuación de servidores públicos municipales, donde es evidente la falta de cumplimiento constitucional de la citada impartición de justicia expedita, en la que el TLCA no asume esa titularidad de garantía individual y derecho humano; igualmente que se regule las conductas, acciones u omisiones a los servidores públicos que se dedican a la impartición y procuración de justicia laboral, por la dilación en la resolución de asuntos que atienden según su competencia.

También practicar una comunicación asertiva entre los trabajadores del municipio, fortalecer el liderazgo político y mejorar sus distancias con los trabajadores, así como mejorar el actuar del área de recursos humanos a través de acuerdos de cabildo, que ordene el tema, fortalecer las relaciones del sindicato, en particular de la delegación municipal del SUTSEMOP y los trabajadores.

Se requiere enfrentar los retos actuales con una transformación de mentalidad del trabajador, en donde cada uno de ellos ejerza su labor haciendo la suya, que le encuentre sentido a lo que hace; lográndolo con una capacitación permanente y motivación en el desempeño a través de promociones en el escalafón, y un tabular de percepciones económicas sólido naturalmente confiable; igualmente la practicar permanente de una convivencia sana y pacífica del personal.

La labor del empleado público municipal, no es una tarea fácil, se requiere estar dispuesto con cuerpo, alma y corazón para brindar la atención al ciudadano en el momento que este lo requiera. La institución municipal tiene la gran responsabilidad social a través de sus áreas, departamentos y servicios que otorga, con ellos tiende a responder a las demandas y exigencia ciudadanas.

Sin embargo, hoy en día con el ingrediente de la participación ciudadana, fundamento de la gobernanza donde la forma que ésta adopte se verá determinada por el contenido que se tenga de lo público esto es: como pertenencia o como dominio, donde las relaciones laborales del municipio con sus trabajadores se vuelven tan públicas, como la ausencia de un servicio público (agua potable, alumbrado o recolección de basura) o uno de deficiente calidad.

Existe un nuevo espacio para la toma de las decisiones públicas de manera compartida entre las autoridades, la ciudadanía y los servidores públicos. La eficacia, la eficiencia, la pertinencia y la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno, entre éstos la sociedad. Esto es posible a partir de un nuevo modo de gobernar que identificamos como: gobernanza. Donde en el estudio que realizamos nos centremos en la premisa de ciudadanos-autoridades-empleados públicos.

Esto involucra tres aspectos: *el primero* implica conjugar actores, objetivos y capacidades a la definición, logro de propósitos compartidos y concretos; *el segundo* trata de dirigir, con base en resultados de alto impacto, a quienes intervienen en una comunidad para aprovechar de la mejor manera posible los recursos y; *el tercero*, implica fijar prioridades, coordinar personas, grupos y orientarlos en un sentido de beneficio social.

Los citados tres aspectos son difícil de imaginar si en el contexto de lo público se es omiso a las partes involucradas, como a las necesidades los trabajadores de confianza; se requiere insistir en la necesidad de sentirlos parte de lo público; en este aspecto el marco jurídico regulador de las relaciones laborales de los trabajadores debe ser la continua que se genere en la práctica y ejercicio de gobierno municipal.

La gobernanza implica contar con varios elementos, más la práctica sustantiva en el municipio requiere considerar igualmente a los que forman parte del sector público, sus trabajadores de confianza, igualmente que ser un gobierno relacional, es decir, formado mediante redes de interacción entre los ámbitos público, social y privado a lo largo de los diferentes niveles de gobierno: municipal, estatal y federal.

En estas redes de interacción es donde se ubican y se desarrollan las estructuras y los procesos de gobernanza; es por ello que la administración pública contemporánea requiere orientar sus funciones mediante el desarrollo de actividades de vinculación con la ciudadanía a fin de proponer líneas de reforma de sus estructuras y procedimientos a partir de su contribución a la formación y fortalecimiento de dichas redes.

De esta forma, para que la gobernanza a nivel municipal se constituya en el arte o manera de gobernar para el logro de un desarrollo social, institucional, económico, con solides y duradero debe de construirse un sano equilibrio entre la sociedad civil, las autoridades, sus trabajadores tanto de confianza como de base y eventuales formando en su conjunto un cuerpo social de forma integral municipal; donde se debe de tomar en cuenta a los ya citados sujetos, para que exista un actuar de forma convencida y comprometida y no solo por el estatus de el que manda y el que obedece.

Se trata de identificar y fortalecer la capacidad del gobierno, de transformar necesidades en líneas estratégicas de operación y así, establecer patrones de interacción entre actores estratégicos tales como trabajadores de confianza y sus jefes, que permitan la formulación e instrumentación de las políticas en el menor tiempo y esfuerzo posibles, con base en la fortaleza de la claridad que proporcionaría, estar claros de la interdependencia como integrantes de un solo organismo así como la certeza y estabilidad absoluta.

Sólo mediante la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores involucrados y la responsabilidad comunes para los trabajadores, además de las individuales y diferenciadas, puede hoy asegurarse la gobernación legítima y eficaz al menos en relación a los grandes desafíos de nuestro tiempo. La misión fundamental de la dirección política y administrativa consiste en la creación de tales estructuras y procesos, es decir, en la construcción de gobernanza, en donde las TIC,s. son un elemento fundamental.

En la medida teórica en que pueda ser considerada un paradigma en evolución la gobernanza publica, que no tiene pretensiones de tener la universalidad, que sirve para comprender positivamente y reformar normativamente la estructura y procesos de donde se puede complementar de la burocracia jerárquica lineal tradicional y la gerencia pública vertical donde resulte apropiado estas formas de desarrollo de la función pública municipal ya que hay municipios rurales o urbanos con distintas características desde costumbres, población y tendencias políticas.

Destacan cuatro intervenciones para alinear a los colaboradores al compromiso institucional de la organización pública municipal: Liderazgo comprometido de los titulares y responsables de la conducción política y administrativa; la ética pública por todos los integrantes del municipio; incentivos laborales como: económicos, en especie, reconocimiento; seguridad jurídica como y el mérito laboral es decir la formación académica y la previa experiencia y conocimientos que consoliden la permanecía.

El sector público local y nacional y de manera especial la administración pública en el municipio debe de emplear individuos capaces, profesionales y cualificados que tengan un compromiso profundo con los valores de integridad del servicio público, igualmente una sólida lealtad institucional.

4.4 Consolidación de Relaciones Laborales: Sólidas, Confiables y Permanentes

La construcción de una nueva realidad para los trabajadores de confianza del municipio, es un tema que debe atenderse desde varias aristas y varios puntos de acción, en el presente trabajo de investigación se plantea un programa de acción *con cinco planteamientos generales* para el logro de objetivos verdaderamente tangibles a los trabajadores, a las autoridades responsables de la conducción política y administrativa y por supuesto a la ciudadanía. Los planeamientos de acción van encaminados a *cinco líneas generales estratégicas de acción* donde en un primer momento va hacia la modificación y adición del marco constitucional local y federal, así como su armonización con el marco jurídico legal local.

De inicio la primer línea de acción va hacia la legislación vigente como marco local regulador de las relaciones laborales de los trabajadores de confianza, consolida hoy una base fundamental de derechos conquistados de protección de los derechos de los trabajadores, da una base mínima a la estabilidad y certeza laboral; sin embargo en el proceso de relevo de autoridades, estos mínimos de garantías laborales se ven altamente vulnerados, por tal motivo se plantea la solución en dos vías; primero hacia la modificación del marco jurídico tanto constitucional local y federal, además la armonización al sistema legal del estado.

La reforma a la regulación de las relaciones laborales de los trabajadores de confianza del municipio del estado de Zacatecas debe de ser acompañada por una reforma en el cuerpo de la constitución federal, así como en la constitucional local, otorgando atribuciones al del Poder Legislativo local, encausándola tanto en la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas como en la Ley del Servicio Civil del Estado la garantía de estabilidad absoluta de loa trabajadores de confianza.

Generando una sincronía y armonización de funciones tanto constitucionales como legales, donde con total independientes de coyunturas políticas o de la pluralidad política municipal, se menoscabe la estabilidad absoluta de los trabajadores de confianza de los municipios del estado.

Derivado del estudio del marco jurídico y del contexto de las relaciones laborales de los trabajadores de confianza en los municipios del estado de Zacatecas se llega al planteamiento objetivo de modificar el marco regulatorio, partiendo de inicio de la constitución federal en sus artículos 115 y 116.

En este conjunto de estudio y análisis se transita hacia la construcción de la estabilidad absoluta de los trabajadores de confianza del municipio del estado de Zacatecas, se presenta las reformas y adiciones del marco jurídico vigente de la manera siguiente:

Marco Normativo	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Artículo		
115	Dice:	Fracción VIII. (...) Párrafo segundo 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 5 y 123 de esta constitución, y sus disposiciones reglamentarias.
	Se propone deba decir:	Fracción VIII. (...) <i>Adición de un tercer párrafo:</i> Las leyes locales garantizaran estabilidad absoluta, la flexibilidad funcional, la profesionalización, el reconocimiento a la formación académica y la integración de profesiogramas de los trabajadores del municipio; igualmente será vigilante de la contratación evitando simulaciones jurídicas en detrimento de los trabajadores. <i>Adición de un cuarto párrafo:</i> Las leyes de los estados garantizaran que la designación del personal de confianza en los municipios que se haga mediante sistemas que permitan apreciar la formación profesional, los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. Los estado y la ciudad de México organizará escuelas de administración pública local en con un enfoque en la formación de los servidores públicos hacia la permanencia laboral, al desarrollo local y regional.
116	Dice:	VI. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por los artículos 5 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias;
	Se propone deba decir:	Fracción VI (...) <i>Adición de párrafo segundo y tercero:</i> Mismos términos que en el artículo 115; y adición en el primer párrafo del artículo 5 de la constitución federal.
116	Dice:	I-VIII. (...)
	Se propone deba decir:	Fracción VIII (...) <i>Adición de párrafo segundo:</i> Las constituciones de los estados establecerán organismos jurisdiccionales autónomos, de administración de justicia laboral especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar los derecho de los trabajadores del estado y de los municipios, estabilidad absoluta en el empleo en el gobierno conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 5 y 123 de esta constitución así mismo como establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio pleno de sus derecho.

Marco Normativo	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas	
Artículo		
Artículo 65	Dice:	Son facultades y obligaciones de la Legislatura: XIX. Expedir las leyes que normen las relaciones de trabajo de los poderes estatales y de los municipios con sus trabajadores, así como las que organicen en el estado el servicio civil de carrera, su capacitación y el sistema de seguridad social para los servidores públicos, con base en lo establecido en el artículo 5, y el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; XLVI. (...) Podrá asimismo citar a los integrantes de los Ayuntamientos, así como a los directores de las administraciones públicas paraestatales y paramunicipal. Todo lo anterior, a fin de que tales servidores públicos informen sobre el desempeño de su cargo;
	Se propone deba decir:	Fracción XLVI. (...) <i>Adicionar un segundo párrafo:</i> En los casos donde la ASE determine responsabilidad administrativa por la repetición de actos, acciones u omisiones por despidos injustificados, que genere un daño al patrimonio financiero de los municipio. <i>Adicionar una fracción:</i> Fracción XLVI. -B. Contar los municipios con un Servicio Profesional de Carrera municipal que se regirá por los principios de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía e integridad;
118	Dice:	Fracción II (...) Párrafo tercero Los Ayuntamientos crearán las dependencias y entidades de la administración pública municipal necesarias para cumplir con las atribuciones de su competencia; contarán con órganos internos de control designados en los términos de las leyes de la materia.
	Se propone deba decir:	Fracción II (...) <i>Adición del párrafo cuarto:</i> Igualmente los Ayuntamientos crearán una entidad donde se garantice la garantía de audiencia de los trabajadores de base, confianza y eventuales, según el procedimiento establecido por la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas.
119	Dice:	El Ayuntamiento es el órgano supremo de Gobierno del Municipio. Está investido de personalidad jurídica y plena capacidad para manejar su patrimonio. Tiene las facultades y obligaciones siguientes: I. Cumplir y hacer cumplir las leyes, decretos y disposiciones federales, estatales y municipales;
	Se propone deba decir:	Fracción II (...) <i>Se adiciona párrafo a esta fracción:</i> Tienen los integrantes del ayuntamiento y de la administración pública la responsabilidad patrimonial por laudos derivados por despido injustificado calificados por el Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje y esta responsabilidad de daño patrimonial al municipio se le dará la en calidad de créditos fiscales de carácter resarcitoria de forma subsidiaria a los servidores públicos involucrados.
119	Dice:	III. Administrar libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que la Legislatura establezca a su favor y, en todo caso: a) (...): Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos o por quien éstos autoricen conforme a la ley.
	Se propone deba decir:	Fracción III a) (...) <i>Adicionar sexto párrafo:</i> Los recursos que integran la hacienda municipal que constituyan un daño patrimonial y que se constituyan como créditos fiscales se le dará trámite al requerimiento y recuperación bajo el procedimiento administrativo de ejecución.
122	Dice:	Los miembros del Ayuntamiento, el Presidente Municipal y los servidores públicos de la administración municipal, son personalmente responsables de los actos que en el ejercicio de sus funciones ejecuten en contravención de las leyes.
	Se propone deba decir:	Adición de un tercer párrafo: Donde la responsabilidad patrimonial, por actos, acciones y omisiones por los integrantes de la administración municipal se equiparará y dictamine por autoridad competente.
Adición de un artículo	122 bis	<i>En armonización con el artículo 115 CPEUM Fracción VIII cuarto párrafo adicionado.</i> <i>Adición de artículo completo:</i> Los estado en conjunto con los municipios, sus sindicatos, y los trabajadores de base y confianza organizará escuelas de administración pública local en con un enfoque en la formación de los servidores públicos hacia la permanencia laboral al desarrollo local y regional. En la citada escuela se vinculará con el sindicato para la formación de plazas de base, y formación de trabajadores de confianza, donde los fines institucionales destaquen en todos los objetivo. La unidad será encargada de conducir el proceso del desarrollo de los trabajadores del municipio, a través del estudio e implementación de proyectos, así como el seguimiento y evaluación de las políticas públicas laborales, programas y proyectos en su beneficio.

Ley Orgánica del Municipio de Zacatecas		
Marco Normativo		
Artículo 60	Dice:	Corresponde a los ayuntamientos el ejercicio de facultades y el cumplimiento de las obligaciones previstas en la Constitución Federal, la Constitución Política del Estado y las leyes que emanen de ellas, además, ejercerán las atribuciones exclusivas siguientes: I. En materia de gobierno, legalidad y justicia: c) Nombrar a los titulares de la Secretaría de Gobierno Municipal, Tesorería y direcciones de todas las dependencias de la administración pública centralizada y descentralizada del municipio, los cuales podrán permanecer en su encargo hasta por el periodo de duración de la administración pública que los nombró o bien, podrán ser nombrados por un plazo menor, de la terna propuesta por el Presidente Municipal, y removerlos por causa justificada, así como designar y remover al titular de la Contraloría Municipal y de la Unidad de Transparencia en los términos de la presente ley. En la integración de las ternas se procurará la equidad de género;
	Se propone deba decir:	Fracción I c) (...) <i>Adición de segundo párrafo del inciso c:</i> Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar profesiograma para aprobar profesiograma en el que se establezca los requisitos básicos profesionales para ocupar los cargos de nombramiento por el presidente y designación por el cabildo de acuerdo a las funciones y atribuciones de atención por los servidores públicos; en el catálogo se enunciará a los puestos de jefe de departamento, subdirector, directores, Secretario, Tesorero, titulares de Organismos Públicos Desconcentrados y Descentralizados municipales; El profesiograma municipal deberá ser aprobado por la legislatura del estado, y depositado en el Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje, así mismo deberá contener las disposiciones administrativas complementarias que organicen la administración pública municipal, regulen las materia, procedimientos y atribuciones de su competencia.
Artículo 60	Dice:	II. En materia de administración pública y planeación: (...) a) Crear las áreas administrativas de apoyo necesarias para el despacho de los asuntos de orden administrativo, buscando una eficaz atención hacia toda la población.
	Se propone deba decir:	<i>En armonización con el artículo 118 CELSZ fracción II (...) en su adición del párrafo cuarto</i> Fracción II a) (...) <i>Adición de segundo párrafo:</i> Los Ayuntamientos crearán una entidad donde se garantice y tutele la garantía de audiencia de los trabajadores de base, confianza y eventuales según el procedimiento establecido por la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas.
84	Dice:	Facultades de la Síndica o Síndico IV. Formular demandas, denuncias y querrelas sobre toda violación a las leyes en que incurran los servidores públicos municipales, o los particulares, en perjuicio del patrimonio del municipio;
	Se propone deba decir:	Fracción IV (...) <i>Adición de segundo párrafo:</i> Derivado igualmente de laudos por despidos injustificados, calificados por el Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Zacatecas.
103	Dice:	Son facultades y obligaciones del titular de la Tesorería Municipal las siguientes: XVIII. Remitir a la Auditoría Superior del Estado, financieros acompañada del acta de autorización del Cabildo, las cuentas, informes contables y mensuales, dentro de los plazos y términos previstos en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Zacatecas;
	Se propone deba decir:	Fracción XVIII (...) <i>Adición segundo párrafo:</i> Adición de envío de expedientes de juicios laborales concluidos en estatus de laudo o de convenios, para determinar responsabilidades de la existencia de daño patrimonial causado por servidores públicos municipales, en el ejercicio de la aplicación de la Ley del Servicio Civil del Estado; y una vez determinados créditos fiscales en caso de ser procedente señalando su realización vía cobro mediante el procedimiento económico coactivo por la vía de responsabilidad solidaria de los servidores públicos involucrados.
103	Dice:	XXIV. Incoar el procedimiento económico coactivo;
	Se propone deba decir:	XXIV. (...) <i>Adición al contenido de la fracción:</i> Créditos fiscales por pago de laudos por despidos injustificados o pago en exceso.

Marco Normativo	Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas	
Artículo 7	Dice:	La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las entidades públicas deberá formar parte del catálogo de puestos.
	Se propone deba decir:	<i>Adición de segundo párrafo:</i> Los municipios señalarán un catálogo de puestos aprobado por el cabildo y la Legislatura local y depositaran en el Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje, que deberá contar con su profesiograma , y requisitos de formación académica, experiencia y conocimientos para su nombramientos; delimitando a los trabajadores titulares de la Administración y de los organismos descentralizado y desconcentrados de la administración, los de nombramiento, los de designación por el cabildo, los trabajadores de base y los de confianza.
Artículo 17	Dice:	El nombramiento es el instrumento jurídico que formaliza la relación de trabajo entre la entidad pública y la o el trabajador. Las y los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por la o el funcionario competente, excepto cuando se trate de trabajadoras o trabajadores temporales, para obra o tiempo determinados, en cuyo caso el nombramiento podrá ser sustituido por la lista de raya correspondiente. Las y los mayores de dieciséis años y las personas con discapacidad pueden prestar libremente sus servicios, las y los mayores de catorce y menores de dieciséis años, necesitan de autorización de sus madres, padres o tutores y a falta o negativa de ellos, por resolución del Tribunal. La omisión o falta de expedición del nombramiento es responsabilidad de la entidad pública.
	Se propone deba decir:	<i>Continuación del párrafo tercero:</i> Sancionar a los servidores públicos que consienten, autoricen, o instauren modalidades de simulación en contratación laboral en la que los trabajadores en general no cuenten con sus prestaciones laborales. El TLCA llevara un registro público de los servidores públicos , derivado de la información proporcionada por escuelas de administración pública local, por las secretarías de gobierno de los municipios donde se den proporcione información como: las bajas altas y los activos.

En un segundo momento se plantea una segunda línea de acción donde se deber de transitar hacia la profesionalización de los trabajadores de confianza, de base y eventuales mediante instrumentos de focalización-flexibilidad funcional de la administración, tendientes a obtener los mayores resultados y la utilización de las TICs en el actuar público municipal.

La segunda línea de acción va encaminado hacia la consolidación de un verdadero y eficaz sistema de servicio profesional del servicio público aunado a un conjunto de elementos de forma integral, junto a un programa adicional de profesionalización de los trabajadores de confianza, esto como elementos necesarios para el logro de una verdadera estabilidad absoluta de los trabajadores de confianza: igualmente los municipios deben de contar con servidores públicos que se regirán su manera de actuar por los principios de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía e integridad.

Como lo señala el dato generado en el censo nacional de gobierno 2015 por el INEGI donde informó que 993,583 personas prestan servicios en la administración pública municipal en nuestro país, de ellos 45,183 son titulares de alguna de las áreas que integran la administración pública donde el 46.1% de los titulares de las áreas manifestó estar por debajo de la educación media superior; también se tiene que sólo el 15% de los titulares ha laborado en la administración pública municipal antes de tomar su cargo.

El dato anterior asocia implícitamente la clara necesidad de la capacitación y profesionalización de los trabajadores al estar dispersa entre los trabajadores y autoridades de los municipios, lo anterior se manifiesta en una elevada incidencia y recurrencia de las observaciones de auditorías por la ASE y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) por actos, acciones u omisiones que conllevan a un manejo inadecuado de los recursos y de la administración municipal en su conjunto; así mismo se vuelve todo ello una causa importante que conduce a las debilidades en las capacidades institucionales de las administraciones municipales.

Para el 2015 la integración de los 2458 municipios de acuerdo a su preparación de los presidentes según dato recuperado igualmente del INEGI, se tiene que del total, 48.3% de ellos contó con estudios de licenciatura, 5.6% con maestría, 1.2% con doctorado, 4.5% con carrera técnica o comercial, 11% con preparatoria, 12.5% con secundaria y finalmente 12.4% con preescolar o primaria; se destaca los valores proporcionados de la fuente como en la mayoría de los casos los titulares de las administraciones tiene un bajo nivel de formación académica. Derivado de lo anterior se consolida la propuesta de impulsar la profesionalización del servicio público local, principal herramienta para el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades institucionales igualmente con ello conformar el sistema de profesionalización y capacitación de los servicios público municipal.

Todo con un fin único que el servidor público municipal sea competente, igualmente se debe de incorporar al marco constitucional y legal de los estados la certificación de competencias como esquema de profesionalización para los servidores públicos municipales fortaleciendo el modelo basado en competencias locales, fortaleciendo vínculos con instituciones como con el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER).

Destacando en este apartado que la profesionalización que la presente línea de acción debe considerar, instrumentar e impulsar la capacitación y profesionalización permanentes de los integrantes de la administración municipal, a través de planes, programas, cursos, evaluaciones, exámenes y concursos, para lograr la preparación, competencia, capacidad y superación constante del personal en el desarrollo de sus funciones y para asegurar la lealtad institucional de la prestación de los servicios.

Igualmente se debe promover la responsabilidad, honradez, diligencia, eficiencia y eficacia en el desempeño de las funciones y en la óptima utilización de los recursos de la institución; fomentar la lealtad institucional, el sentido de pertenencia y la vocación de servicio, mediante la motivación y el establecimiento de un adecuado sistema de promociones y estímulos, con base en el mérito y la eficiencia, que permita satisfacer las expectativas de desarrollo profesional.

Los movimientos magisteriales del país nos deja la lectura de lo innecesario que es de asegurarse que no se vinculen las evaluaciones. Que se realizan periódicamente como requisito para la permanencia; y sí como mecanismo para mejorar las funciones sustantivas del municipio y prestaciones laborales; supeditando el interés institucional y de los trabajadores de confianza como un solo institucional.

El tercer instrumento planteado va encaminado hacia la valoración de la formación académica en grados académicos adquiridos y en logro, sea una medida de motivación tanto hacia el reconocimiento laboral como al logro de aumento salarial, y de alcanzar nuevas metas académicas, unido totalmente al anterior se plantea un cuarto rubro de acción encaminado hacia un catalogo de puestos de las administración donde se establezca un profesiograma dando lugar a la focalización y flexibilidad funcional, para un mayor logro de los fines institucionales del municipio donde la formación académica y experiencia acuminada sean un factor determinante.

Donde la creación de una escuela de trabajadores para los municipios del estado, con funciones de consolidar la estabilidad y formación laboral de los empleados públicos, que se aleje de la discrecionalidad de las autoridades municipales. Donde sea un instrumento para consolidar la estabilidad absoluta, la inamovilidad y formación laboral de los trabajadores de confianza, base y eventuales.

Igualmente se vuelve necesario en este tercer apartado de acciones la vinculación y coordinación con la sindicatura municipal y la secretaría de gobierno de los municipios para llevar un control y registro vinculatorio entre la escuela, los municipios, y el TLCA de lo relacionado a sus competencias como: los procedimientos de régimen disciplinario, de separación e incorporación al servicio, ubicación del personal, a licencias y permisos.

En el cuarto apartado de acción se vuelve importante igualmente su articulación donde exista un profesiograma, y catálogos de puestos, definidos y organizados a través de los medios de alcance jurídico existente tales como la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas y los reglamentos interiores de los municipios, igualmente que estos estén en depósito de la escuela que se propone y del TLCA.

Desde luego, la pérdida de una inversión no menos relevante son los procesos previos de capacitación, de adiestramiento, de actualización teórica y práctica que, durante tres años previos, los servidores públicos municipales reciben de las distintas entidades públicas estatales y federales.

La administración pública municipal estatal y federal debe constituirse como una organización de excelencia, con personal competente, con procedimientos claros, sencillos así como ofrecer mejores servicios en menor tiempo. Con ello, se busca reforzar el conocimiento conducente a establecer un orden en la funcionalidad de los gobiernos y sus administraciones para consolidar los sistemas democráticos en función del ciudadano y de los trabajadores de confianza, base y eventuales.

Dando como resultado la tendencia existente en nuestro sistema político democrático con incidencia en los municipio, donde se hace necesario retomar el tema de la formación y preparación de trabajadores para los municipios, consolidando su formación procesional y su especialización en determinadas aéreas de la administración; ello como un elemento adicional a la consolidación de los fines institucionales y sociales del municipio.

Finalmente una quinta ruta de atención se dirige a la simulación contractual que realiza el patrón a los trabajadores tanto de confianza y eventuales; que constituye una violación al marco jurídico existente, donde se dé fraude a la ley con figuras contractuales que lesionan los derechos de los trabajadores, y se sancione a los servidores públicos involucrados en estos actos. Igualmente el planeamiento en esta línea de acción se dirige a sancionar y delimitar la responsabilidad a servidores públicos que lesionen el patrimonio municipal, que con actos, acciones u omisiones que generen despidos injustificados y sus respectivos laudos lesivos a las finanzas públicas municipales.

Por ello se vuelve fundamental modificar el marco jurídico y dejar de permitir estas prácticas de los entes municipales hacia los trabajadores como los citados contratos asimilables a salarios. Es naturalmente importante señalar que los limitados recursos económicos con que cuenta el municipio, no deben ser destinados en sus altos porcentajes a las nóminas, por ello debe haber mayor focalización de la persona y consolidación en las aristas de acción señaladas, donde los fines institucionales se cumplan, igualmente en donde se canalice el recurso público hacia otras funciones, objetivos y acciones de gobierno.

Dirección General de Bibliotecas UHO

CAPÍTULO CINCO. CONCLUSIONES

PRIMERA.- El derecho del trabajo en nuestro país, tiene su origen en los movimientos sociales de principios de siglo pasado; primeramente, en lo que se refiere a la represión de que fueron objeto las primeras manifestaciones de lucha por la clase trabajadora, en el año de 1906 en Cananea, Sonora y en 1907 en Río Blanco Veracruz, por parte de los mineros y los textiles respectivamente; en segundo término el constituyente de 1917 estableció los principios en materia de trabajo, lo que nos colocó en la historia en un lugar privilegiado, al ser esta, nuestra constitución, la primera en consagrar los inalienables derechos sociales generando los artículos 5 y 123 de la constitución federal; adicionándose con posterioridad el apartado B.

SEGUNDA.- El presente trabajo de tesis de grado abordó esta disciplina de gran importancia, en unos de sus aspectos esenciales como lo es la evolución del tratado de las relaciones laborales del sector público municipal desde el contexto de principios históricos del municipio hasta nuestros tiempos. Hay que agradecerles mucho a los constituyentes de 1917 que después de tensos debates y a pesar de todo dejaron para los mexicanos un legado que hoy en día contribuye dando lugar con ello a un derecho regulador de las relaciones laborales de los trabajadores en el sector público y de empresas que se tiene en nuestro país.

TERCERA.- El derecho laboral burocrático tiende al cumplimiento de los principios generales de la joven materia de derecho laboral, persiguiendo siempre cumplir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo, para su verdadero cumplimiento debe de caminar permanentemente hacia una modificación, adecuación, armonización y actualización del marco jurídico y sus instituciones que garantice sus fines.

CUARTA.- Es determinante una visión en el derecho positivo encauzado a la tutela de derechos para todos los trabajadores del municipio, tanto de base, confianza y eventuales que sea no tan descriptivo, elusivo y protector a favor del patrón. Así es, que desde la perspectiva histórico-jurídica, se trata de una dedicación por el legislador a todas luces insuficiente; sumada a las distintas modalidades y simulaciones legales y contractuales así como condiciones laborales que los entes públicos del municipio realizan de forma ordinaria. El marco jurídico deberá de ser y proporcionar las herramientas necesarias para la lucha y defensa legal de los derechos laborales de los trabajadores de confianza, imprimiendo en éste el espíritu de justicia laboral, como impulso del avance de la evolución del derecho.

QUINTA.- A pesar de la lucha de los trabajadores a través de los tiempos, las normas reguladoras que rigen los derechos laborales de los trabajadores de confianza no son suficientes, aunque la regulación del trabajo ha transitado por cambios relevantes en sus leyes, en la constitución local y federal; hasta hoy en día estamos en busca de mejores condiciones laborales ya que como se muestra en la investigación los trabajadores citados están desprotegidos por nuestros legisladores; los derechos no son suficientes para un desarrollo institucional y social; no garantizan realmente la inamovilidad laboral, así como la deseada estabilidad absoluta.

SEXTA.- La situación del servidor público carece de un respaldo legal eficiente en cuanto a la tutela real de sus derechos laborales, aun cuando existan derechos estipulados en leyes reglamentarias; todo ello no es suficiente, ya que se violentan los derechos de los trabajador que deja en descubierto y a la incertidumbre todo lo relacionado con su situación laboral especialmente a los llamados trabajadores de confianza dentro de la administración pública municipal, estando siempre a expensas de cambios administrativos y políticos.

SÉPTIMA.- El ayuntamiento es depositario de la función pública municipal y constituye la primera instancia de gobierno, con el propósito de recoger y atender las necesidades individuales y sociales, para ello requiere de trabajadores confiables a los titulares de la conducción política y administrativa en turno, leales y comprometidos al proyecto en acción, a la afiliación política, a los intereses de grupo o de amistad y fundamentalmente a la institución: al municipio; destacar que se requiere verdaderamente la ausencia de distracciones de inestabilidad, de modificación de condiciones laborales, de falta de certeza en su permanencia en el puesto y entidad municipal; esto en su conjunto se consolida como algo base y fundamental para el logro de los fines institucionales.

OCTAVA.- Mucho se tiene que hacer en materia de relaciones laborales, donde se propicie cada vez más una cultura del respeto a la integridad laboral de los trabajadores, la cual es una tarea difícil de lograr, pero no imposible. Se parte de una crisis institucional, en donde la utilización de los recursos humanos se conforman e integran con fines distintos a la función sustantiva principal del municipio; donde se requiere personal altamente capacitado que siempre es escaso de lo que se deriva que la formación y experiencia de los trabajadores no debe de desestimarse y darle un mayor valor por los responsables el gobierno municipal.

NOVENA.- La estabilidad laboral que los trabajadores base tienen, es la que más se acerca a la denominada estabilidad absoluta, mientras que los contratados bajo la modalidad de confianza, temporales, de servicios profesionales o técnicos poseen una estabilidad laboral relativa ya que no poseen la inamovilidad o estabilidad laboral, su permanencia depende del período estipulado en el contrato o pertinencia de la administración corriente o las nuevas; ellos están más desprotegidos, ya que por el tipo de relación contractual laboral y función están sujetos a cambios permanentes.

DECIMA.- La problemática existe más se considera que en solución podrá ser mejorado a través de acciones programadas, ordenadas, concatenadas y contundentes, donde la actuación del servicio público municipal otorgado por sus trabajadores tienda a una vinculación y compromiso institucional con las autoridades en turno y en este orden de ideas en un segundo momento con acciones dirigidas hacia los trabajadores de confianza tales como: la actualización, la práctica de un trabajo colaborativo, la motivación permanente del personal, la permanente autoevaluación de la práctica laboral, trabajar con interés, con ética pública y responsabilidad.

DECIMA PRIMERA.- La responsabilidad de los titulares de la conducción política y administrativa se debe de manifestar con acciones tales como: asumir un liderazgo estratégico, profesionalismo en sus tareas, compromiso y lealtad institucional, cumplimiento del marco regulador de las relaciones laborales de los trabajadores de confianza; la difusión sobre los derechos laborales con que cuenta el trabajador, abstenerse de las prácticas clientelares y de botín político de los puestos de confianza; focalización hacia un enfoque de la integración de elementos humanos con formación académica y técnica.

DECIMA SEGUNDA.- Considerar en la solución las condiciones institucionales-organizacionales, la situación social y la económica municipal; la situación financiera y por supuesto situación política; la protección judicial y desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales; la identificación y consolidación del núcleo del derecho de los trabajadores de confianza del municipio en una serie de ideas centrales bajo el principio de progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles por el municipio.

DECIMA TERCERA.- La ética y responsabilidad patrimonial de los servidores públicos ante laudos de despidos injustificados, el liderazgo político tendiente a la disminución de la distancia con los trabajadores de confianza. Transparencia gubernamental, e-gobierno y calidad en la información; consolidación de área jurídica ex profeso con su justificación de reducción del monto de los laudos, derecho de audiencia y procedimiento.

DECIMA CUARTA.- La consolidación del TLCA debe de un factor de solución donde se tenga una mayor partida presupuestal, donde sea verdaderamente expedita la impartición de su justicia laboral además de lo anterior se considera que debe éste debe de transitar hacia una autonomía de la secretaría General de Gobierno y pasar al Tribunal Superior de Justicia del Estado (TSJE) para transitar hacia la independencia del ejecutivo local y los vínculos de poder con los presidentes municipales.

DECIMA QUINTA.- Las prácticas clientelares han estado presentes en la administración pública hasta nuestros tiempos, derivado de ello se debe encausar el elemento político electoral en donde los sistemas multipartidistas independientemente de su ideologías consoliden la administración y los puestos donde la ciudadanía vote por un ayuntamiento conocido, una gabinete ampliado socializado en donde en la propuesta electoral y su equipo den como resultado el interés ciudadano de forma individual, ideológico, coyuntural pero sobre todo el interés del mayor logro, de los mejores resultados de la administración por encima de otros factores, donde las prácticas clientelares se encaminé a su eliminación total; y comenzar en la reflexión de una forma legal, solidada y responsable e iniciar el cambio en un momento determinado en el tiempo. ¡Por qué no ahora!

Fuentes de información

Bibliografía

- ACOSTA Romero, Miguel; *Derecho Laboral Burocrático Mexicano*, México, Porrúa, 2002.
- ADAME García, Carlos; *El Derecho Municipal en México*, México, Porrúa, 2009.
- ÁLVAREZ Gendin, Sabino; *Manual del Derecho Administrativo español*, Barcelona-España, Bosch, 1954.
- ANDRADE Sánchez, J. Eduardo; *Derecho Municipal*, México, Oxford, 2012.
- BURGOA Orihuela, Ignacio; *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1999.
- CARPISO, Jorge; *La Constitución Mexicana de 1917*, México, Porrúa, 2009.
- CASTAÑEDA Jiménez, Juan; *Métodos de Investigación II*, México, Mc Graw Hill, 1996.
- CASTORENA, José de Jesús; *Tratado de Derecho Obrero*, México, Jaris, 1942.
- CHIAVENATO, Idalberto; *Gestión del Talento Humano*, México, Mc Graw Hill, 2009.
- DÁVALOS, José; *Derecho Individual del Trabajo*, México, Porrúa, 2014.
- DE LA CUEVA, Mario; *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, México, Porrúa, 1978.
- DE VITORIA, Francisco; *Obras de Francisco de Vitoria. Reelectiones Teológicas*, Madrid-España, Librería Religiosa Hernández, 1960.
- DIEGO Bautista, Oscar; "Ética Pública y Buen Gobierno", en *Fundamentos, Estado de la Cuestión y Valores para el Servicio Público*, Toluca-México, IAPEM, 2009.
- FLORIS Margadant, Guillermo; *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, México, UNAM, 1971.
- HANS, Kelsen; *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, 1995
- HANS, Kelsen; *Teoría General del Estado*, México, Ediciones Coyoacán, 2015.
- JOHN, Saxe Fernández y Carlo Delgado GIAN; *Imperialismo Económico en México*, México, Debate, 2005.
- JORDI Beltrán y Escudero MARÍA; *Historia de América Latina*, Barcelona-España, Crítica, 1992.
- JUAN MANUEL, Rodríguez y Murillo, OSCAR; *Catálogo de Leyes de Zacatecas 1917-1988*, Zacatecas-México. UAZ Cuadernos de Vinculo jurídico. 1988.
- LEÓN MAGNO Meléndez, George; *Derecho Burocrático Incertidumbre Jurídica*, México, Porrúa, 2011.
- MEDINA Lozano, Luis; *Métodos de Investigación I-II*, México, SEP-SEIT, 1999.

MICHAEL M. Harmon, y T. Mayer, RICHARD; *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C. y FCE, 1999.

NAMAKFOROOSH Mohammad, Naghi; *Metodología de la Investigación en Administración, Contraloría y Economía*, México, Limusa, 1984.

NAVA Negrete, Alfonso; *Municipio en Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa, 1984.

OCHOA Campos, Moisés; *La Reforma Municipal*, México, Porrúa, 1985.

PALLARES y Lara, Sergio; *Las Relaciones Laborales en el Servicio Público*, Porrúa, México, 2007.

PARDINAS Illanes, Felipe; *Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales*, México, Siglo XXI editores, 1984.

PISARELLO, Gerardo; *Un largo Termidor, Historia y Crítica del Constitucionalismo Antidemocrático*, Quito-Ecuador, Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011.

RENDÓN Huerta, Teresita; *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2007.

ROBLES Vázquez, Jorge; “Ética y Derechos Humanos” en EDITH MARIANA, Zaragoza Martínez, (coord.). *Aplicación de la Ética Jurídica por el Servidor Público en el Ámbito Administrativo*, México, IURE, 2008.

RUIZ Massieu, José Francisco; *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios*, México, Porrúa, 1990.

SERRANO Álvarez, Pablo; *Porfirio Díaz y el Porfiriato (Cronología 1830-1915)*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2012.

TAMAYO Tamayo, MARIO; *El Proceso de la Investigación Científica*, México, Limusa, 2006.

TENA Ramírez, Felipe; *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1987.

TRUEBA Urbina, Alberto; *Nuevo Derecho Procesal del Trabajo*, México, Porrúa, 1973.

VON Gierke, Otto; *Teorías Políticas de la Edad Media*, edición de F:W: Maimtland, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

WEBER, Max; *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.

Hemerografía

AGUILERA Izaguirre, Gustavo; “La Calidad y su Incorporación en la Administración Pública”, en *Sociedad, Estado y Territorio*, Tamaulipas-México, vol. 3, número 1, enero-junio de 2014.

BLANCO, Isabel; “Trasparencia y Gestión Pública”, en *Sociedad Estado y Territorio*, Tamaulipas-México, volumen 3, número 2, julio-diciembre 2014.

CROZIER, MICHEL; “La Calidad y su Incorporación en la Administración Pública”, en *Revista Sociedad, Estado y Territorio*, México, vol. 3, número 1, enero-junio, 2014.

RAMÍREZ Robles, Sergio; “Institucionalización de la Función Pública Mexicana”, en *Nexos*, México, número 246, junio de 1998.

RODRÍGUEZ Valadez, Juan Manuel; “Evolución de las Constituciones de Zacatecas 1825-1910”, en *Quid Justitia, Revista del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas*, número 1, Zacatecas-México, junio de 1994.

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

Ley Federal del Trabajo

Ley del Seguro Social

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Ley General de Responsabilidades Administrativas

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas

Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas

Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas

Ley del Servicio Profesional de Carrera del Estado y Municipios de Zacatecas

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado

Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas

Condiciones Generales del Servicio

Reglamento del Servicio Profesional de Carrera del Municipio de Guadalupe, Zacatecas.

El Reglamento Interior de la Administración Pública del Municipio de Guadalupe, Zac.

El Reglamento Interior del Ayuntamiento del Municipio de Guadalupe, Zac.

Sitios en red

www.banxico.org.mx

www.congreso Zacatecas.gob.mx

www.corteidh.or.cr

www.dle.rae.es

www.dof.gob.mx

www.diputados.gob.mx

www.echr.coe.int

www.echr.coe.int

www.eleconomista.com.mx

www.ilo.org

www.inafed.gob.mx

www.inegi.org.mx

www.museodelasconstituciones.unam.mx

www.periodico.Zacatecas.gob.mx

www.scjn.gob.mx
www.senado.gob.mx

Anexos

Anexo 1. Encuesta de recolección de información
Anexo 2. Consentimiento instrumento de medición

Datos del Tesista:

- Correo electrónico lic.manuelcastro.uaz@hotmail.com
- Teléfono celular 492 126 07 72

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Anexo 1. Encuesta de recolección de información

Información

Se está realizando una encuesta para conocer las variables de las relaciones laborales bajo el contexto de la alternancia política y el cambio de administraciones municipales, este instrumento está diseñado para reconocer y valorar la situación laboral actual de los trabajadores de confianza del municipio; su participación en esta investigación será anónima, confidencial y reservada para lo cual solicito responda a unas preguntas.

Objetivo general

Determinar la relación que existe entre la evolución de la legislación laboral burocrática, la correlación con la pérdida de los derechos y estabilidad relativa y absoluta de los trabajadores de confianza en el municipio.

Instrucciones

Lea atentamente cada una de las proposiciones que se presentan y del banco de respuestas coloque en el paréntesis que se encuentra al finalizar de la pregunta el número de la respuesta que según su percepción considere más adecuada, así como, llenar los espacios que le sean requeridos.

Capítulo I Ficha de Identificación

1. Folio número: _____ (es asignado por el encuestador).
- 2.- Fecha de aplicación de la encuesta: _____
- 3.- Número de empleado: _____
- 4.- Área de de adscripción laboral al que pertenece..... ()

a) Secretaría de Gobierno	i) Dirección de Desarrollo Rural Integral Sustentable
b) Tesorería Municipal	j) Dirección de Seguridad Pública
c) Dirección de Desarrollo Económico y Social	k) Sindicatura municipal
d) Secretaría Particular	l) Contraloría Municipal Cultura Municipal
e) Secretaría Técnica y Planeación	m) Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia
f) Dirección de Obras Públicas Municipales	n) Instituto Municipal de la Juventud
g) Dirección de Servicios Públicos Municipales	o) Instituto de la Mujer Guadalupeense
h) Dirección de Desarrollo Urbano, Ecología y Medio Ambiente	p) Instituto Municipal de la Cultura
	q) Instituto Municipal del Deporte
- 5.- Cargo que desempeña: ()

a) Auxiliar administrativo	e) Personal operativo
b) Secretaria	f) Jefe de programa
c) Jefe de unidad	g) Servicios generales
d) Jefe de departamento	h) Otro

Capítulo II Características Socio Demográficas

6.- ¿Cuál es el sexo del trabajador?()
a) 1) Masculino 2) Femenino

7.- ¿Cuál es su último grado de estudios?()

a) Analfabeta	h) Licenciatura incompleta
b) Preescolar	i) Licenciatura completa
c) Primaria incompleta	j) 1Maestría incompleta
d) Primaria completa	k) Maestría completa
e) Secundaria incompleta	l) Doctorado incompleto
f) Preparatoria incompleta.	m) Doctorado completo
g) Preparatoria completa.	

Capítulo III Relación Laboral con el Municipio

8.- ¿Cuál es su antigüedad en su puesto actual?.....()

a) 0 a 3 años	d) 9 a 12 años.
b) 3 a 6 años	e) Más de 12 años.
c) 6 a 9 años	

9.- Cuál es su forma de contratación en la relación laboral con el municipio?.....()

- a) Eventual/asimilable (muy desfavorable).
- b) Contrato (desfavorable).
- c) Confianza (poco favorable).
- d) Base administrativa (favorable).
- e) Base sindicalizado (muy favorable).

Capítulo IV Percepción de Estabilidad en el Empleo

10.- ¿Cuántos años estuvo usted laborando sin estar en nómina? ()

a) Inicie en nomina	d) 6 a 9 años
b) 1 a 3 años	e) 9 a 12 años
c) 3 a 6 años	

11.- ¿Considera que con el cambio de administración existe incertidumbre laboral de la continuidad como trabajador?()

a) Total incertidumbre	d) Certeza
b) Incertidumbre	e) Totalmente certeza
c) Ni certeza ni incertidumbre	

Capítulo V Evolución y Retroceso de Derechos Laborales

21.- ¿Cómo califica la impartición de justicia laboral del Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje?()

- a) Muy mala
- b) Mala
- c) Regular
- d) Buena
- e) Muy buena.

22.- ¿Qué tan común es la modificación de las condiciones laborales (modificación de: horario, salario, cambio de área, actividades etc.) ante un cambio de jefe o de administración municipal?.....()

- a) Nada
- b) Poco
- c) Regular
- d) Bastante
- e) Mucho

23.- ¿Cuál sería la mejor solución para lograr ale estabilidad absoluta?.....()

- a) Aplicar correctamente la norma existente.
- b) Modificar y mejorar el marco jurídico laboral constitucional y legal.
- c) Creación de un instituto estatal de formación laboral burocrática con funciones de consolidar la estabilidad y formación laboral de los trabajadores.
- d) Trasladar el Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje al Tribunal Superior de Justicia del Estado.
- e) Crear un Tribunal Autónomo Burocrático que regule las relaciones laborales.

24.- ¿Cuál de las siguientes modalidades puede influir en las autoridades para disminuir los despidos?()

- a) Actuar con profesionalismo sin revanchas políticas, de amistades etc.
- b) Aplicar el marco legal existente.
- c) Consolidación de una cultura en las autoridades de servicio hacia la ciudadanía y fortalecer sus responsabilidades con el personal que cuentan las dependencias.
- d) Sanciones de inhabilitación a servidores públicos ante actos u omisiones que genere despidos injustificados.
- e) Responsabilidad económica a los funcionarios ante laudos pagados por despidos injustificados.

25.- ¿Cuál de las siguientes modalidades puede contribuir en los trabajadores con el fin de disminuir los despidos injustificados.()

- a) No intervenir en asuntos de su comunidad (política partidista)..
- b) Consolidación de una cultura de servicio y de integración institucional al proyecto de gobierno en turno.
- c) Aplicar un verdadero servicio profesional municipal de carrera.
- d) Consolidación de una cultura de servicio hacia la ciudadanía de los trabajadores.

- e) Disfrutar de los mismos derechos y prestaciones tanto trabajadores de confianza como los sindicalizados.

26.- ¿Cuáles son las causas de pérdida de derechos laborales?()

- a) Marco legal en retroceso.
- b) Corrupción de autoridades jurisdiccionales
- c) Procesos legales lentos y tardados.
- d) Aplicación de actos administrativos ilegales por las autoridades.
- e) Debilitamiento de los representantes sindicales

27.- ¿Cuáles son los efectos o consecuencias de la pérdida de derechos laborales?
.....()

- a) Despidos injustificados.
- b) Reducción de salario
- c) Contratación desventajosa hacia los trabajadores
- d) Disminución de logros laborales sindicales
- e) Incertidumbre y falta de certeza laboral por los trabajadores

28.- ¿Cuáles son las principales causas de inestabilidad laboral?()

- a) Cambios alternancia política
- b) Cambios de administraciones
- c) Cambio de jefes inmediatos
- d) Interés de las autoridades por meter gente nueva a la administración.
- e) Un marco legal obsoleto

29.- ¿Existe un retroceso de los derechos y condiciones laborales de los trabajadores de confianza del municipio?()

- a) Si
- b) No

¡Muchas gracias por colaborar!

Anexo 2. Consentimiento de instrumento de medición

Carta de consentimiento informado para participación en protocolos de investigación

Nombre del estudio:	Los Derechos Laborales de los Trabajadores en Gobiernos Municipales del Estado de Zacatecas.
Patrocinador externo:	Ninguno, ya que este estudio se realizará con recursos propios de los investigadores.
Lugar y fecha:	Municipio de Guadalupe estado de Zacatecas. Agosto a septiembre de 2019.
Justificación y objetivo del estudio:	<p>Le comentamos a usted que la justificación para realizar el presente estudio es el siguiente: Derivado de que el marco jurídico local burocrático que tiende a la regulación y protección laboral, se ha visto rebasado y no garantiza los derechos de los empleados municipales se pretende con el presente trabajo de investigación construir diagnóstico para la formulación de una propuesta integral tanto de la profesionalización, adecuación y armonización del marco jurídico regulador de las relaciones laborales, en donde se modifique especialmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propia Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas, la Ley del Servicio Profesional de Carrera del Estado y Municipios de Zacatecas, en donde en su conjunto se construya un marco normativo que garantice una certidumbre, certeza, estabilidad absoluta laboral de los trabajadores de confianza del municipio en el estado de Zacatecas.</p> <p>El objetivo general es determinar la relación que existe entre la evolución de la legislación laboral burocrática, la correlación con la pérdida de los derechos y estabilidad laboral de los trabajadores de 2015 a 2019 en el municipio de Guadalupe, Zacatecas.</p>
Procedimientos:	<p>Le comentamos a usted el procedimiento general: Son 29 preguntas preestablecidas, las cuales en su primera sección se denominó ficha de identificación en el que se formulan preguntas tales como fecha de aplicación, folio asignado a cada instrumento, así como el área de adscripción y cargo que desempeña. En la segunda sección nos referimos a las características sociodemográficas en las que se solicitan datos como sexo, grado académico. En la tercera sección denominada relación laboral con el municipio se realizan planteamientos de interrogante en relacionadas a su antigüedad en su puesto actual, sobre su forma de contratación; en la cuarta parte de incorpora interrogantes y opiniones sobre las condiciones de trabajo, se incorpora al instrumento información relacionado tal como si se encuentra el trabajador en nómina y en caso de no haber estado cuanto tiempo, sobre su incertidumbre y certeza laboral, su opinión sobre la alternancia política, cambios de jefes; así como supuestos en el caso de ser despedido injustificadamente sobre su protección del marco jurídico y actuar de las autoridades municipales y su opinión sobre el retiro voluntario. En el último capítulo el quinto se hace la formulación de interrogantes sobre la evolución y retroceso de los derecho laborales de los trabajadores del municipio, tales como su opinión de la impartición de justicia laboral, sobre la constante modificación de relaciones laborales, opiniones sobre acciones para eliminar la incertidumbre y disminuir los despidos injustificados; así como la opinión de las caudas de la pérdida de derechos laborales y retroceso; así como las condiciones de sus derechos desde su ingreso; igualmente su opinión del estancamiento, pérdida o mejora de estos.</p>
Posibles riesgos y molestias:	El riesgo es mínimo o nulo para usted ya que su participación consiste en solo dar respuesta a este cuestionario y cuyas molestias están relacionadas al tiempo que usted se tardará en dar contestación y que en términos generales es de aproximadamente 10 minutos. Se le da a firmar esta carta de consentimiento informado a usted como trabajador si es que aceptan participar en la encuesta.
Posibles beneficios que recibirá al participar en el estudio:	Le informamos que su participación en este estudio no tendrá beneficios directos de forma inmediata para usted. Sin embargo existe el beneficio potencial de que al identificar las causas potenciales de la afectación de los derechos laborales del municipio se realizara una propuesta para poder mejorar y garantizar sus derechos en un futuro próximo mediato.

Información sobre resultados y alternativas de tratamiento:	Usted, como participante, si es que así lo decide de manera voluntaria, podrá solicitar y recibir la información suficiente y necesaria sobre los resultados obtenidos del cuestionario aplicado.
Participación o retiro:	Usted, como participante y trabajador, si es que así lo decide de manera voluntaria tiene la elección de continuar participando o retirarse en cualquier momento de aplicación del cuestionario.
Privacidad y confidencialidad:	En todo momento se le garantizará la privacidad y confidencialidad de la información. El cuestionario se aplicará en un área aislada, confortable, libre de ruidos. La información y datos obtenidos serán resguardados y en caso de su difusión y/o publicación en todo momento se guardará la confidencialidad de su persona. El cuestionario será aplicado por equipo ampliamente calificado.
Beneficios al término del estudio:	La investigación pretende contribuir al fomento y la promoción de un diagnóstico situacional de las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores, así como ser un instrumento de aplicación por las autoridades de impartición de justicia, por los legisladores locales y por las propias autoridades del municipio de Guadalupe y del gobierno del Estado de Zacatecas.
En caso de dudas o aclaraciones relacionadas con el estudio podrá dirigirse a:	Teléfono móvil: 4921260172 Correo electrónico: lic.manuelcastro.uaz@hotmail.com
Investigador Responsable:	Nombre: Manuel Castro Valdez
<p>_____</p> <p>Nombre y firma del trabajador participante</p>	
<p>_____</p> <p>Nombre y firma de quien obtiene el consentimiento</p>	
<p>Testigo 1</p>	
<p>Testigo 2</p>	
<p>_____</p> <p>Nombre, dirección, relación y firma</p>	
<p>_____</p> <p>Nombre, dirección, relación y firma</p>	