



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

283

289

**LA SITUACION JURIDICA DE LAS RELACIONES LABORALES
EN LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

MARIA GUADALUPE MONDRAGON SANTAMARIA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

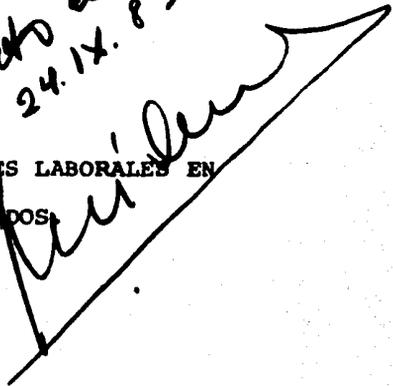
Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

*Dr. Italo:
Le envío cubiertas con
el efecto de a cargo.
24. IX. 83*

I N D I C E

LA SITUACION JURIDICA DE LAS RELACIONES LABORALES EN
LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.



INTRODUCCION

CAPITULO I

SITUACION LABORAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO
DE LA ADMINISTRACION CENTRAL.

- I. Formas de Organización Administrativa
- II. Situación Legal de los Trabajadores al ser-
vicio de la Organización Central antes de
la creación del Apartado "B" del Artículo-
123 Constitucional y de la Expedición de -
la Ley Federal de los Trabajadores al Ser-
vicio del Estado
- III. Naturaleza Jurídica de la Relación Laboral
entre el Estado y sus Trabajadores
- IV. Clasificación de los Trabajadores al Servi-
cio del Estado
- V. Nacimiento de la Relación Laboral
- VI. Obligaciones y Derechos en la Relación La-
boral Estatal
- VII. La Sindicalización

- VIII. Condiciones Generales de Trabajo
- IX. La Huelga.
- X. Suspensión y Terminación de la Relación Laboral Estatal

CAPITULO II

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

- I. Origen Histórico de la Descentralización Administrativa
- II. Clasificación de la Descentralización Administrativa
- III. Concepto de Descentralización Administrativa
- IV. Sus Diferencias con la Descentralización Política
- V. Características de los Organismos Descentralizados
- VI. Constitucionalidad de los Organismos Descentralizados
- VII. Ventajas e Inconvenientes de los Organismos Descentralizados
- VIII. Elementos que Vinculan a los Organismos Descentralizados con la Administración Central del Estado

- IX. La Descentralización por Región
- A) Concepto de Municipio
- B) Teorías sobre el Municipio
- C) Antecedentes del Municipio
- D) Características del Municipio de acuerdo con las Teorías Clásica y Realista
- E) Organos de Representación del Municipio
- F) La Hacienda Municipal

CAPITULO III

LA FRACCION XXXI DEL APARTADO "A" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

- I. Decreto de 5 de Noviembre de 1942 por el que se Adiciona la Fracción XXXI al Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional .
- II. Sus Reformas

CAPITULO IV

SITUACION LABORAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

Dada la acelerada evolución que hasta nuestros días ha tenido la Administración Pública, de la cual se derivó como una de sus principales consecuencias, la creación de muchísimos organismos públicos descentralizados, cuyos fines fueron y siguen siendo descargar a la administración central de ciertas actividades que corresponden al Estado. Es importantísimo hacer notar que de estos organismos dependen cientos y cientos de trabajadores que laboran a su servicio y cuyas relaciones laborales no se encuentran reguladas de manera general en un solo ordenamiento jurídico, ya que se encuentran regulados por varios cuerpos legales quebrantando de esta manera el principio de igualdad ante la ley, creando con esto una situación de incertidumbre e irregularidad dañina para estos trabajadores; ya que en caso de existir conflictos laborales entre el organismo y sus trabajadores, éstos no saben si son las Juntas Federales de Conciliación, las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje o es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el competente para resolver dichos conflictos.

Es por esto que en el presente trabajo queremos ha-

cer notar la necesidad imperiosa que existe de encuadrar o normar las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados en un solo cuerpo legal, el cual, sea acorde a las características del servicio que prestan éstos.

Ya que a raíz de la reforma hecha a la Constitución Mexicana el 5 de noviembre de 1942 a su artículo 73 fracción X, se adicionó la fracción XXXI al artículo 123 -- constitucional, en la cual se contienen las relaciones -- laborales de los trabajadores al servicio de estos organismos, pero consideramos que dado el cambio estructural que han tenido éstos dentro de la Administración Pública, las relaciones laborales de sus trabajadores se han --- transformado, y no pueden compararse con las relaciones -- laborales de los trabajadores que podríamos denominar co munes; lo cual ha dado como resultado que en la actualidad algunos organismos descentralizados regulen sus acti vidades laborales con fundamento en la Ley Federal de -- los Trabajadores al Servicio del Estado. Proceder que a nivel constitucional es incorrecto, ya que estos trabaja dores están regulados en el Apartado "A" del artículo -- 123 de la Carta Magna cuya ley reglamentaria es la Ley -- Federal del Trabajo; pero a nuestro juicio estos ordena-

mientos regulan las relaciones entre trabajo y capital y fueron resultado del desequilibrio entre estas fuerzas, creado por el individualismo de la sociedad burguesa; y es un derecho creado para defender las necesidades de los hombres, las mujeres y los niños que de sol a sol entregan su único patrimonio, que es su fuerza de trabajo a los poseedores del capital, por lo que en consecuencia adquieren el derecho a un sueldo remunerador, suficiente para la satisfacción de sus necesidades y las demás prestaciones que por derecho les corresponden; porque pasó sobre la concepción filosófica del hombre como una abstracción y se dirigió al hombre real, al que cultiva los campos o pone en acción las máquinas o levanta los muros de los palacetes de las grandes ciudades.

En tanto que las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, no están sujetas al equilibrio de los factores de producción, trabajo y capital dado que el organismo público descentralizado, forma parte de la Administración Pública Federal y sus funciones son las de prestar servicios públicos o realizar cualquier otra actividad rela-

cionada con las actividades que son propias del Estado.

Consecuentemente, pensamos que existe la imperiosa necesidad de regular las relaciones laborales de estos organismos y sus trabajadores en el cuerpo legal adecuado a sus actividades y características.

Para evitar que se de una diversidad de disposiciones jurídicas que regulen a esta clase obrera; diversidad que resulta perjudicial para la seguridad y estabilidad de estos trabajadores, ya que como toda clase obrera necesita de esa seguridad y estabilidad en su empleo para un mejor desarrollo de sus actividades, lo cual resulta también benéfico para el logro de los fines encomendados por el Ejecutivo al organismo público-descentralizado, es necesaria su regulación por el régimen legal adecuado a sus características reales.

CAPITULO I

Situación Laboral de los Trabajadores al Servicio -
de la Administración Central.

- I.- Formas de Organización Administrativa.
- II.- Situación Legal de los Trabajadores al servicio -
de la organización Central antes de la creación -
del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional
y de la expedición de la Ley de los Trabajadores
al Servicio del Estado.
- III.- Naturaleza Jurídica de la Relación Laboral entre
el Estado y sus Trabajadores
- IV.- Clasificación de los Trabajadores al Servicio -
del Estado.
- V.- Nacimiento de la Relación Laboral.
- VI.- Obligaciones y Derechos en la Relación Laboral -
Estatal.
- VII.- La Sindicalización.
- VIII.- Condiciones Generales de Trabajo.

IX.- La Huelga.

X.- Suspensión y Terminación de la Relación Laboral --
Estatal.

I.- FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

A través de la evolución de la Administración Pública, se han buscado formas de organización que respondan en la mejor medida a las necesidades del país en un espacio y tiempo determinado.

A este respecto Pfiffner opina: "Es indudable que la administración es un proceso general que caracteriza todo esfuerzo colectivo dada la medida y compleja técnica de las modernas instituciones; la administración está particularmente interesada en el arte de coordinar, puede ser definitiva como la organización y la dirección de recursos materiales y humanos para alcanzar los medios - deseados en este aspecto. La administración es un concepto universal, una parte de toda empresa grande o pequeña, los elementos de organización, procedimientos y la actitud que con su esencia aparecen en la universalidad, en el ejército, en las corporaciones privadas y en el gobierno, en varios grados se puede apreciar en cada uno un sistema de jerarquía, un sentido de unidad corporativa inspirada por conceptos comunes de misión, una lí

nea de autoridad encaminados a alcanzar el máximo calculable a métodos. El conocimiento administrativo incluye planeación, dirección, coordinación y control, cada uno de ellos es esencial al esfuerzo organizado; sin embargo la Administración Pública tiene encomendada la formulación y establecimiento de políticas públicas que son -- conducidas en sus faces más altas por los cuerpos políticos representativos. La política pública enunciada en la ley provee de marco adecuado dentro del cual la administración debe funcionar". (1)

El maestro Miguel Acosta Romero nos dice que la organización administrativa "Es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado".(2)

(1) Pfiffner, John. Citado por Acosta Romero, Miguel. -- Teoría general del derecho administrativo. Editorial Porrúa, S. A. México, 1981, pág. 66

(2) Acosta Romero, Miguel, Ob. cit., pág. 67

En México la Administración Pública depende en forma directa o indirecta del Poder Ejecutivo, y el marco en el cual se estructura para el logro de sus fines se denomina organización administrativa.

Estas formas de organización administrativa en nuestro país son:

- 1.- La Centralización,
- 2.- La Desconcentración,
- 3.- La Descentralización y
- 4.- Las Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado o paraestatales.

La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, los Órganos de la Administración Pública, se articulan en un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución; ese orden jerárquico implica subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo de coordinación entre las Secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República, y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los Órganos de cada Secreta

ría, Departamento de Estado y Procuraduría.- Esa relación de jerarquía es el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la Administración Pública, establecida a través de un vínculo jurídico entre ellas.- Esta relación de jerarquía se da en todas las formas de organización, la centralizada la desconcentrada, la descentralizada y la paraestatal.

La relación de jerarquía sujeta a análisis implica -- los siguientes poderes:

- 1.- Poder de decisión.
- 2.- Poder de nombramiento.
- 3.- Poder de mando.
- 4.- Poder de revisión
- 5.- Poder de vigilancia.
- 6.- Poder disciplinario.
- 7.- Poder para resolver conflictos de competencia.

1.- Poder de Decisión.- Es la facultad de señalar-- el camino a seguir en la actividad de la administración.- Este poder de decisión es muy amplio, pues abarca desde dar orientación y sentido político a la actividad de la -

administración hasta cuestiones de mero trámite. Se decide el nombramiento de los funcionarios, la distribución de los ingresos de la administración, las distintas políticas a seguir en materia financiera, energética, en materia educativa etc. El Poder Ejecutivo toma las decisiones más trascendentales y así en escala descendente, se va distribuyendo el poder de decisión según la importancia del órgano del Estado y del asunto que se va a resolver.

2.- Poder de Nombramiento.- De conformidad con el art. 89 fracc. II, III y IV constitucional el Ejecutivo tiene facultad discrecional para designar a sus colaboradores inmediatos, nombrar a los Secretarios de Estado, a los Jefes de Departamentos de Estado, Procurador General de la República también a los directores de los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Esta facultad de nombramiento es el principio que establece la base de la relación jerárquica, porque a través de este nombramiento se establece un vínculo jurídico entre el Presidente y los funcionarios; conservando también la facultad de remoción respecto de dichos funcionarios, acentuando así la relación de jerar

guía.

3.- Poder de Mando.- Es la facultad que tiene el superior jerárquico de ordenar a los inferiores la realización de los actos jurídicos o materiales necesarios para el buen funcionamiento de la organización central, - el mandamiento puede ser dado en forma verbal o escrita, a través de decretos, acuerdos, oficios, circulares, memorándums, telegramas etc.- Este mandamiento trae como consecuencia la obligación de obediencia por parte de -- de los inferiores.

4.- Poder de Revisión.- Es la facultad administrativa que tiene la autoridad superior; es parte de su competencia es un derecho y una obligación, se puede ejercer a través de actos materiales o de disposiciones jurídicas, en el poder de revisión se actúa de oficio por parte de la autoridad superior para alcanzar una sana y eficaz administración.

5.- Poder de Vigilancia.- La autoridad superior -- tiene el derecho y la obligación de vigilar el trabajo -- de los inferiores ya que el incumplimiento de sus labores por parte de los inferiores desata una serie de responsabilidades las cuales pueden ser civiles, penales o

administrativas, con relación a los particulares o al Estado.

6.- Poder Disciplinario.- Es consecuencia de los poderes de vigilancia y revisión; cuando los subordinados incurren en faltas, incumplimiento de sus labores o ilícitos administrativos la autoridad superior es la indicada para aplicar la medida disciplinaria correspondiente, salvo los casos en que la ley establezca una autoridad diferente; las sanciones pueden ser, una llamada de atención verbal, apercibimiento, suspensión o el cese del nombramiento cuando la gravedad de la falta así lo amerite.

7.- Poder para Resolver Conflictos de Competencia - En caso de discrepancia de las autoridades respecto de su competencia, el Presidente de la República es el facultado para dirimir el conflicto a través de la Secretaría de Gobernación de conformidad con el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (de 29 de diciembre de 1976); pero puede ocurrir, que dentro de una secretaría dos oficinas tengan conflictos de competencia, en este caso corresponde resolver el conflicto al Secretario del ramo, mediante el acuerdo co -

rrespondiente.

El maestro Gabino Fraga nos dice: "La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran - colocados en diversos niveles pero todos en una situa -- ción de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cús - pide en que se encuentra el Jefe Supremo de la Adminis - tración pública".

" La desconcentración consiste en la delegación que - hacen las autoridades superiores en favor de órganos que les están subordinados, de ciertas facultades de deci -- sión".

" La descentralización tiene lugar cuando se confia - la realización de algunas actividades administrativas a - organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Ad - ministración Central".

La administración pública paraestatal "es una forma - de organización a la que el Estado recurre como uno de - los medios directos de realizar su intervención en la vi - da económica del país". (3)

(3) Fraga, Gabino. Derecho administrativo, Editorial Porrúa, S.A. México, 1977, Págs. 165 y 166.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976, que tuvo vigencia a partir del 1o. de enero de 1977 divide en dos grupos a los órganos de la administración; los que integran la administración centralizada, y los que componen la administración pública-paraestatal.- La primera está formada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.- La segunda comprende a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y las instituciones nacionales y organizaciones auxiliares de crédito, de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

II.- SITUACION LEGAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LA ORGANIZACION CENTRAL ANTES DE LA CREACION DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y DE LA EXPEDICION DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Antes de la expedición del Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 5 de diciembre de 1938 y el 4 de abril de 1941, las condiciones legales que regulaban las relaciones entre el Estado

y sus servidores no estaban definidas, salvo algunos ca
sos específicamente reglamentados en la Constitución, co
mo ejemplo tenemos las fracciones II, III y IV del artí-
culo 89, que establece la facultad del Presidente de la
República para "Nombrar y remover libremente a los Secre
tarios del Despacho, al Procurador General de la Repúbli-
ca, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador Ge
neral de Justicia del Distrito Federal, remover libremen
te a los agentes diplomáticos y empleados superiores de
hacienda y nombrar y remover libremente a los demás em-
pleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no es
tén determinados de otro modo en la Constitución o en -
las leyes; "Nombrar los ministros agentes diplomáticos o
cónsules generales, con aprobación del Senado"; "los co-
roneles y demás oficiales superiores del Ejército, Arma-
da y Fuerza Aérea nacionales, y los empleados superiores
de hacienda"

El artículo 32 constitucional establecía que "Los
mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad
de circunstancias, para toda clase de concesiones y para
todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en -
que no sea indispensable la calidad de ciudadano" El ar
tículo 91 constitucional por su parte establecía "Para-

ser Secretario de Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos tener treinta años cumplidos y el artículo 102 por su parte establece que el Procurador General deberá tener las mismas cualidades requeridas por la ley para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia.

Salvo estos preceptos en el texto constitucional de 1917 en su artículo 123 solo se regulaban, las relaciones laborales entre los trabajadores y los patronos que podríamos denominar "comunes", no se regularon las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores. La Ley Federal del Trabajo de 1931 no reglamentaba a los servidores públicos, pues en su artículo 2o. establecía que "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan" excluyendo así a los empleados y funcionarios públicos de sus disposiciones.

La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (S.C.J. de la F., T. XXV, pág. 918) era en sentido de que, el artículo 123 constitucional fue creado para "buscar el equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción condiciones que no se-

daban en las relaciones entre el Estado y sus servidores, por lo que debería de excluirse a éstos de las prestaciones, beneficios y garantías que otorgaba el artículo 123 de la Constitución.

Por acuerdo presidencial publicado el 12 de abril de 1934 en el Diario Oficial de la Federación se estableció el servicio civil por un tiempo determinado, con el nombre de "Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil" ésto era con el fin de limitar la facultad que el artículo 89 constitucional confería al Ejecutivo para nombrar y remover libremente a sus trabajadores, se estatuyó en dicho acuerdo que el Ejecutivo abdicaba de su facultad discrecional de remover a los empleados del poder Ejecutivo, establecía un régimen interno con normas para la administración y nombramiento de los trabajadores del Estado, señalando sus derechos, obligaciones y recompensas; garantizaba a los funcionarios y empleados su inamovilidad durante su vigencia ya que sólo podía ser despedido mediante justa causa debidamente comprobada ante las comisiones del servicio civil que el propio acuerdo creaba.

Este acuerdo tuvo una vigencia efímera pero aumentó la necesidad que tenían los servidores públicos de la expedición de leyes verdaderamente eficaces que establecieran su situación laboral, y que no se dejará ésta al libre albedrío y arbitrariedad de las autoridades superiores.

El movimiento organizado de los burócratas para alcanzar sus derechos y terminar con esta imprecisión jurídica de su situación, culminó en el año de 1938, siendo Presidente de la República el general Lázaro Cardenas, con la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 5 de noviembre de 1938 el cual, definía la forma y régimen que regularía a los servidores públicos. Este estatuto es substituído por el de 4 de abril de 1941, promulgado por el Presidente Manuel Avila Camacho, el cual en su artículo 2o. transitorio derogaba a su predecesor, aunque en términos generales seguía sus mismos lineamientos.

Sin embargo continuó la lucha de los trabajadores al servicio del Estado para lograr que sus derechos figuraran en la Carta Magna, deseo que se vio cristalizado con la reforma al artículo 123 constitucional, y sus garan-

tías que estaban concretadas en las anteriores leyes se plasmaron como leyes constitucionales adicionándolas en el Apartado "B" del artículo 123 constitucional el veintiuno de octubre de 1960 y publicado en el Diario Oficial de cinco de diciembre del mismo año, por iniciativa del Presidente Adolfo López Mateos.

Más tarde el 27 de diciembre de 1963, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria -- del Apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Esta ley en su artículo 3o. define al trabajador al servicio del Estado como "Toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de rayas de los trabajadores temporales" establece además -- una división entre los trabajadores al servicio del Estado, en trabajadores de confianza y trabajadores de base, los primeros que específicamente enumera la ley reglamentaria como trabajadores de confianza, en su artículo 5o. los cuales pueden ser nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, por no estar plenamente sometidos al régimen de esta ley.- Y los segundos, que son to-

dos aquéllos que no están dentro de la anterior enumeración, y que sí están sujetos a las disposiciones legales de esta ley.

III.- NATURALEZA JURIDICA DE LA RELACION LABORAL ENTRE EL ESTADO Y SUS TRABAJADORES

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, - considera que la naturaleza jurídica de la relación que - existe entre el trabajador y el Estado es un "Acto Uni-- ón" que aunque tiene carácter convencional, simplemente- condiciona la aplicación de un régimen legal a un caso - individual, ese acto diverso, al acto unilateral del Es- tado o al contractual trabajador-Estado, que condiciona- la aplicación del estatuto legal, y que permite la modi- ficación de éste en cualquier momento sin necesidad de - consentimiento del empleado, es el acto que la doctrina- denomina acto-unión (4). En consecuencia el nombramien- to únicamente contiene los datos siguientes: el nombre, - nacionalidad, sexo, estado civil, domicilio, los servi-- cios que deben prestarse; su carácter definitivo, interi- no, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada-

(4) Fraga, Gabino Ob.cit., pág. 133, 134

del nombramiento; la duración de la jornada de trabajo; el sueldo y demás prestaciones y el lugar en que han de prestarse los servicios.

IV.- CLASIFICACION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Los trabajadores al servicio del Estado se pueden -- clasificar en dos grandes categorías:

A) Funcionarios.

B) Empleados o Trabajadores.

Los funcionarios públicos o "altos funcionarios" son los que formalmente señala la Constitución en su artículo 108; al respecto el maestro Acosta Romero nos da una definición de "alto funcionario" y nos dice que "alto -- funcionario es la persona física que mediante la designa -- ción que señala la ley, es titular de los órganos del -- Estado que integran los poderes del mismo en la jerar -- quía más alta". (3)

(5) Acosta Romero, Miguel, Ob. cit., pág 669

En este orden serán "altos funcionarios":

1) En la Federación:

a) Poder Ejecutivo.- Presidente de la República, Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo, Procurador General de la República y Gobernador del Distrito Federal.

b) En el Poder Legislativo.- Diputados y Senadores.

c) En el Poder Judicial.- Ministros de la Suprema -- Corte de Justicia de la Nación.

2) En los Estados de la Federación: Gobernadores, diputados locales y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

B).- El empleado o trabajador.- De conformidad con el artículo 3o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, "Es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

Es claro que existe una diferencia fundamental entre el funcionario y el empleado público, la cual estriba básicamente en la naturaleza de las actividades que cada uno realiza.

Al funcionario público la ley lo provee de imperium, esto es, poderes propios a la función que desempeña, como la facultad de ordenar, decidir, expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad soberana del Estado llevando a cabo sus decisiones por su carácter representativo.

En cambio el empleado actúa sólo como un ejecutor, cuya actividad está subordinada a los poderes de los funcionarios, la cual se ejerce por delegación o reglamentariamente.

V. - NACIMIENTO DE LA RELACION LABORAL

El vínculo Estado-servidores públicos se inicia siempre por nombramiento, inclusión en la lista de raya o --elección popular, y la relación que nace de este vínculo es una relación de derecho público.

Es característica del trabajador al servicio del Estado la prestación de un trabajo físico o intelectual o --de ambos géneros, mediante nombramiento o por figurar en las listas de raya.- Este trabajador a diferencia del --funcionario no tiene facultades de decisión, ni representa al órgano en el cual presta sus servicios, frente a --

otros órganos ni frente a los particulares.

El nombramiento de los trabajadores al servicio del Estado es la designación hecha por una sola persona. "Su ventaja es que concentra en un sólo individuo la responsabilidad que resulta de nombrar a los servidores públicos.- Su desventaja consiste en las preferencias personales del designador, las que pueden dar origen al favoritismo y correlativamente el designado se sentirá obligado para con el designador.- Esta doble situación da lugar al amafiamiento de la burocracia.- Se le ha criticado también su ausencia de contacto con la opinión pública". (6)

La necesidad del elemento personal por parte del Estado abarca muy diversos campos de acción y muy diversos matices, lo que ha originado una diversidad de ordenamientos que regulan estas relaciones conformados por la Constitución, leyes específicas, reglamentos, condiciones generales de trabajo, y acuerdos presidenciales.

(6) Gastón, Jéze, Principios generales de derecho administrativo, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1949, pág. 20.

Estas relaciones están regidas genéricamente en la -
Federación y en el Distrito Federal por:

- 1.- La Constitución Política Mexicana
- 2.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del-
Estado; reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123-
constitucional.
- 3.- Ley del I.S.S.S.T.E.
- 4.- Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Em--
pleados de la Federación.
- 5.- Ley de Estímulos y Recompensas de los Funciona --
rios de la Federación.
- 6.- Ley Sobre Garantías y Manejo de Fondos de Funcio
narios Públicos y Empleados Federales.
- 7.- Ley Federal del Trabajo.
- 8.- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Públi-
co.
- 9.- Ley del Seguro de los Trabajadores al Servicio -
del Estado.
- 10.- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabili--
dad y Gasto Público.
- 11.- Ley en favor de los Veteranos de la Revolución -
con Servidores del Estado.

12.- Acuerdos sobre gratificaciones de fin de año de empleados civiles y militares.

El nombramiento es un requisito indispensable para la formación de la relación laboral.

Los altos funcionarios son nombrados por el Presidente de la República discrecionalmente, Secretarios de Estado, Jefes de Departamento y Procurador General de Justicia del Distrito Federal; o con aprobación del senado, miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, agentes diplomáticos, cónsules, generales, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, así como a los empleados superiores de hacienda, y magistrados del Tribunal Fiscal.- Con la aprobación de la cámara de diputados, podrá nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.- También se requiere la aprobación del Presidente de la República para el nombramiento de los trabajadores de confianza que establece el artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y algunos directores de organismos descentralizados cuando la ley orgánica respectiva así lo determine.

El nombramiento de funcionarios que no está establecido de otra forma en las leyes, corresponde hacerlo al Presidente de la República.

Para que el nombramiento de los trabajadores al servicio del Estado esté conforme a la ley, deberá ser expedito por el funcionario facultado para ello, o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo, y dicho -- nombramiento deberá contener de conformidad con el artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

"I.- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio.

II.- Los servicios que deban prestarse, los que se - determinarán con la mayor precisión posible.

III.- El carácter del nombramiento definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada,

IV.- La duración de la jornada de trabajo,

V.- El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, y

VI.- El lugar en que prestará sus servicios".

FUNCIONARIOS DE ELECCION POPULAR

La elección popular, es la designación de un servidor público por varias personas mediante voto directo.

En México, existen los siguientes puestos de elección popular:

El del Presidente de la República art. 81 constitucional, " La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral".

Diputados art. 51 constitucional "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación electos en su totalidad cada tres años".

Senadores art. 56 constitucional "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal electos directamente y en su totalidad cada seis años".

Los Gobernadores de los Estados art. 115 constitucional, fracción III "La elección de los Gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas".

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, los diputados locales art. 115 constitucional, fracción I y III "Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa....."

VI.- OBLIGACIONES Y DERECHOS EN LA RELACION LABORAL ESTATAL.

Previamente a la toma de posesión del cargo, y en consecuencia a la iniciación de labores, la Constitución en su artículo 128 impone a estos trabajadores, sin excepción alguna, la obligación de prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Una vez que existe el acuerdo de voluntades libre de vicios entre el Estado y el Trabajador, y cumpliendo con los requisitos legales respectivos (nombramiento, registro, protesta, requisitos físicos y profesionales), se producen los efectos de la relación de trabajo que son:

a) Por parte del trabajador.- Ponerse a disposición del Estado para que éste utilice sus servicios previa-

mente determinados en el nombramiento o en el estatuto.

b) Por parte del Estado.- Dar al trabajador los elementos necesarios para el buen desempeño de sus funciones, garantizar al trabajador el cumplimiento íntegro de sus prestaciones, teniendo el estado la facultad de exigirle al trabajador, el buen desempeño de las funciones para las cuales fue empleado, o de lo contrario el trabajador incurre en responsabilidad, que puede contraer respecto a terceros, o respecto a la administración de la que forma parte.

Esa responsabilidad puede ser penal, administrativa o civil.

a) La responsabilidad penal, tiene lugar por delitos que sólo con esa característica se pueden cometer, o bien por actos en los que se considera como un agravante la circunstancia de que su autor desempeñe una -- función pública.

Los "delitos cometidos por funcionarios públicos" - están consagrados en el código penal considerando entre ellos el ejercicio indebido o abandono de funciones públicas art. 212; el abuso de autoridad art. 213 y 214;-

el cohecho art. 217 y 218; y el peculado y concusión - arts. 219 y 224.- En el caso de revelación de secretos y de espionaje, se considera agravada la responsabilidad - cuando dichos actos se cometen por trabajadores públicos arts. 129 y 211 del mismo código.

La Constitución en su artículo 111 establece que el Congreso de la Unión expedirá, una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que - puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso.- Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo - 20.

Esta Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los estados fue promulgada el 30 de diciembre de 1939 (D.O. de 21 de febrero de 1940), la cual fue derogada por la de 27 de diciembre de 1979 publicada en el D.O. de 4 de enero de 1980 en ella se hace una enumeración -

tallada de los actos u omisiones que constituyen delitos oficiales de los funcionarios y empleados, y considera como faltas oficiales las infracciones a la Constitución y a las leyes que se cometan en el desempeño del cargo, y que no sean conceptuados como delitos por las leyes, fija además las penas aplicables a estos delitos oficiales y establece el procedimiento para juzgarlos en los términos que marca la Constitución.

b) La responsabilidad administrativa. Tiene lugar -- con motivo de cualquier falta cometida por el empleado -- en el desempeño de sus funciones, pudiendo ser concomitante con la responsabilidad civil y penal.

Esta responsabilidad puede traer como consecuencia -- la terminación de los efectos del nombramiento. -- En -- otros casos esta responsabilidad no trasciende fuera de -- la administración. -- La falta que origina se denomina falta disciplinaria, la sanción que amerita es una pena disciplinaria, la sanción que amerita es una pena disciplinaria y la autoridad que impone dicha sanción es la jerárquica superior al empleado que cometió la falta.

c) La responsabilidad civil.- Tiene lugar en los casos en que la falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas al titular del cargo trae como consecuencia un menoscabo en el patrimonio del Estado y es independiente de las sanciones que establece la Ley de Responsabilidades de los Empleados y Funcionarios de la Federación. (art. 82).

La responsabilidad civil tiene de acuerdo con nuestra legislación como principal aplicación, el de las faltas cometidas por empleados con manejo de fondos, es para estos trabajadores requisito indispensable para el desempeño de sus funciones, el otorgamiento de fianzas que garanticen su manejo.

Fuera de estos casos la responsabilidad civil tiene una aplicación restringida, ya que por razones mismas de la organización administrativa y la intervención de varios trabajadores en el mismo acto hace difícil la imputación de dicha responsabilidad; con más frecuencia se emplea el poder disciplinario para sancionar las faltas de los trabajadores al servicio del Estado.

Continuando con las obligaciones a las que están sujetos los servidores públicos, la ley reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 constitucional en sus artículos 43 y 44 señala las obligaciones inherentes al cargo de que se traten ya sean éstos titulares o empleados respectivamente.

DERECHOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

1).- DERECHO A LA INAMOBILIDAD.- Dado que nuestra legislación (art. 73 fracción XI constitucional) establece dentro de las facultades del Poder Legislativo la de ---- " crear y suprimir empleos públicos de la Federación", y siendo esta facultad de la soberanía del Estado, ningún acto puede coartarlo.- Lo que sí puede ponerse a juicio es que si mientras rija la ley que establece el empleo, el trabajador tiene garantías en contra del poder público que en forma discrecional pretendiera dar fin a la relación laboral removiendo al trabajador.

En otras palabras, establecer si el trabajador tiene derecho o no a la inamobilidad, mientras no exista -- una circunstancia especial prevista en la ley.

En nuestro sistema legal, se distinguen en relación a este problema tres categorías de disposiciones:

a) Unas, conforme a las cuales el poder público puede hacer libremente remociones; b) Otras, en las que se fija un término a la duración del cargo y c) las que establecen la facultad de remoción sólo por causas especiales y mediante un procedimiento también especial

a) Dentro de la primera categoría cabe establecer la facultad del Presidente de la República, de "Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda; nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes" art. 89 fracción II constitucional. Dentro de esta categoría se encuentran también los empleados de confianza.

b) Son casos excepcionales en los que la Constitución o las leyes determinan la forma de remoción.- Dentro de éstos cabe mencionar aquellos cargos en los cua-

les se señala un término para que sean ocupados por su titular.

En estos casos si el término es fijado por la Constitución o por las leyes ordinarias, es indudable que como el tiempo de duración en el cargo se ha fijado en vista del interés público y no en el particular del trabajador, la ley tiene en todo tiempo facultad para variar dicho término, sin que el trabajador pueda considerarse afectado, pero mientras esa ley no se modifique, el trabajador gozará de inamovilidad, ya que si fuera víctima de una remoción sin causa justificada tendría derecho a que se le reparara tal violación, lo cual se traduciría en el restablecimiento de la situación de la que disfrutaba antes de la violación o a una indemnización, la cual constituye una garantía a su estabilidad en el empleo.

c) Son casos, en los que sólo se permite la remoción por causas especiales y siguiendo un procedimiento especial, circunstancias que configuran la inmovilidad del trabajador, en consecuencia, aunque la ley pueda ser variada, mientras no se configure esa variación el trabajador al servicio del Estado tiene derecho a ser respetado.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece firmemente la inamovilidad de los trabajadores de base al establecer que éstos no pueden ser cesados ni despedidos sin justa causa; y establece cuales son justas causas para la remoción; establece también que el tribunal de arbitraje es competente para conocer de los conflictos que surjan con motivo de la remoción, y declara que la remoción o separación injustificada obligan al Estado a indemnizar (art. 6o. y 46o.). - - Por su parte la reforma al art. 123 constitucional en su Apartado "B" fracción IX establece "Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la Ley".

En caso de separación injustificada el trabajador -- tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por, la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal.

En los casos de eliminación de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la que se ha eliminado o a la indemnización de Ley

2).- DERECHO AL ASCENSO.

El concepto jurídico de ascenso comprende tanto la atribución de un empleo superior en la misma función, como la atribución de un sueldo mayor dentro del mismo empleo.

Dentro de los sistemas adoptados para el ascenso de los trabajadores al Servicio del Estado pueden citarse - el de elección libre, el que toma como base la antigüedad en el servicio, el que se funda en los méritos adquiridos por el trabajador y el que se apoya en las aptitudes del aspirante.

La fracción VIII del Apartado "B" del artículo 123 - constitucional establece que los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

La ley reglamentaria establece que para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores se formarán - en cada dependencia un escalafón (art. 47); que las vacantes se otorgarán a los trabajadores de la categoría - inmediata inferior que acrediten mejores derechos en la

valoración y calificación de los factores escalafonarios (art. 51); que las vacantes se cubrirán mediante concursos (art. 48); que tienen derecho para participar en los concursos todos los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior (art. 48); que son factores escalafonarios: los conocimientos, la aptitud, la antigüedad, la disciplina y puntualidad (art. 50) y que las vacantes se otorgarán en igualdad de condiciones al trabajador que acredite mayor tiempo de servicios (art. 51) y que las vacantes se otorgarán en igualdad de condiciones al trabajador que acredite mayor tiempo de servicios (art. 51) se establece que para el manejo del escalafón se formará en cada dependencia una comisión mixta formada por igual número de representantes del titular y del sindicato y de un árbitro que decida en los casos de empate (art. 54).

3) DERECHO A LA REMUNERACION O SUELDO

Es fijada unilateralmente por el Estado, sin que pueda variarse por la vía contractual; los incisos IV, V y VI del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, establecen que los salarios serán fijados por los presu-

puestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos y en ningún caso podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en el Distrito Federal, sin hacer distinciones, y sólo se podrán practicar retenciones, descuentos y deducciones en los casos previstos en las leyes.

Pensamos que el Estado debe tomar las precauciones necesarias para que el sueldo o remuneración de los trabajadores a su servicio, sea suficiente para cumplir su misión, ya que el sueldo debe satisfacer con amplitud generosa las necesidades de toda índole del trabajador y de su familia. Pues de lo contrario estos trabajadores no gozarán plenamente de los beneficios de la justicia social que establece nuestra Constitución al no tener el medio económico para ello. (7)

Establecen los artículos 5o. y 13o. constitucionales que el sueldo del servidor público es una compensación o retribución por los servicios que presta al Estado.

(7) De la Cueva, Mario. El nuevo derecho mexicano del trabajo. Editorial Porrúa, S. A. México, 1978, pág. 293.

La ley reglamentaria en su artículo 32 determina - que "el salario es la retribución que debe pagarse al - trabajador a cambio de los servicios prestados".- Se - desprende con claridad que dentro de la legislación mexi- cana, el salario tiene carácter de "justa retribución" - de una "compensación", de una "contraprestación".

La ley previene que el sueldo no será susceptible de embargo, ni de retenciones, descuentos ni deducciones, - salvo en casos especialmente señalados en la ley:

- 1) Cuando el trabajador contraiga deudas con el Estado- por concepto de anticipos de salarios, pagos hechos- en exceso, errores o pérdidas;
- 2) Cuando se trate de cobro de cuotas sindicales o de - aportación de fondos para la constitución de coopera- tivas o de cajas de ahorro, siempre que el trabaja- dor hubiera dado previamente su consentimiento.
- 3) Cuando se trate de descuentos ordenados por el Insti- tuto de Seguridad y Servicios Sociales de los Traba- jadores del Estado con motivo de obligaciones contra- idas por el trabajador;
- 4) Cuando se trate de embargos por concepto de alimen- tos, y
- 5) Cuando se trate de obligaciones consentidas deriva--

das de la adquisición o uso de casas baratas.- Salvo en estos tres últimos casos en los demás el descuento no puede exceder el treinta por ciento del importe del salario total.

Otras ventajas de las que goza el trabajador al servicio del Estado, es el sobresueldo, en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida en la zona donde presta sus servicios.

Los viáticos que se otorgan para compensar gastos de viaje, alojamiento, etc., que el trabajador tiene que hacer con motivo de su movilización o permanencia fuera de su residencia oficial ocasionados por la prestación de su trabajo.-

Gastos de representación, son las compensaciones que se dan al trabajador en virtud de gastos de atenciones sociales que impone el rango.

Las gratificaciones que se otorgan al trabajador por la prestación de servicios especiales o extraordinarios, exigidos por el adecuado desempeño de su función pero que no son servicios normales de ésta.

El pago de horas extraordinarias que es el cien por ciento más del salario ordinario.

DERECHO AL DESCANSO

El trabajador al servicio del Estado como cualquier otro trabajador tiene derecho a gozar de ciertos periodos de descanso que le sirven para relajarse de las distintas presiones propias del trabajo en la vida moderna; para disfrutar del fruto de su trabajo al lado de su familia, para invertir cierto tiempo libre a disfrutar del deporte, la música, la cultura, etc. y este derecho debe ser otorgado por el Estado a sus trabajadores.

Al hablar de las finalidades del descanso el maestro De la Cueva nos dice "la primera, a la que debemos llamar inmediata, es de carácter fisiológico, pues el cuerpo humano necesita periódicamente un descanso para reponer la fatiga del trabajo diario; la segunda es de orden familiar, porque permite la convivencia en el hogar; y la tercera es de naturaleza social y cultural, pues el descanso hace posible la relación con otras familias, asomarse a algún espectáculo o dedicarse a la lectura" (8)

(8) De la Cueva, Mario. Ob. cit., pág. 286.

El artículo 123 constitucional en su Apartado "B" - incisos II y III, establece que por cada seis días de - trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, por lo menos. Dada la tradición tan arraigada del pueblo mexicano de dedicar el día domingo para celebraciones religiosas, se ha establecido que el día de descanso consagrado por la Constitución sea precisamente el domingo. (9)

Por acuerdo presidencial de 27 de diciembre de 1972 se estableció la semana laboral de cinco días para los - trabajadores de las dependencias del Ejecutivo Federal, el cual determinó que éstos disfrutarán de dos días de - descanso continuos, de preferencia sábado y domingo con goce íntegro de sueldo.

Esta es una de las ventajas que tienen los trabajadores al servicio del Estado respecto de los trabajadores "comunes" ya que éstos tienen que lograrlo por medio de la contratación colectiva.

(9) Guerrero, Euquerio. Manual de derecho del trabajo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981, pág. 141.

Respecto de los períodos de vacaciones el artículo-30 de la ley reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 constitucional establece que los trabajadores que - tengan más de seis meses de servicio continuo, gozarán - de dos períodos de vacaciones de diez días laborales cada uno.

Tendrán derecho a licencias individuales los trabajadores que sufran enfermedades no profesionales y su duración y condiciones respecto del goce de sueldo dependerán del tiempo que el trabajador tenga laborando en forma continua al servicio del Estado.

Las mujeres durante el embarazo gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos meses después del - mismo, con goce de salario íntegro y conservando su empleo con las mejoras que éste haya obtenido. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos.

Para llevar a cabo el festejo o conmemoración de de terminados acontecimientos el legislador ha establecido ciertos días como de fiesta nacional, y ha determinado - el descanso obligatorio correspondiente a ese día. El -

calendario oficial de días festivos y luctuosos que de hecho ya es muy amplio, tiende a aumentarse cada vez más; y como si ésto fuera poco los trabajadores al servicio del Estado han conseguido ventajas especiales que a través de la costumbre se han venido generalizando, en los casos en que asisten a desfiles o manifestaciones públicas, y que consisten en descansar el día siguiente de éstos disfrutando del goce íntegro del salario. Esto significa una mayor erogación por parte del Estado, no muy adecuada a nuestro parecer, dada la fuerte crisis económica y financiera por la que atravieza el país. (10)

DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Ley de Pensiones Civiles y de Retiro que vino rigiendo la seguridad social desde el 30 de diciembre de 1925 fue abrogada por el nuevo régimen de prestaciones que con carácter obligatorio ha establecido la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de 28 de diciembre de 1972 (D.O. de

(10) Guerrero, Euquerio. Ob. cit., pág. 143.

30 del mismo mes y año), reformada y adicionada por la - de 26 de diciembre de 1972 (D.O. de 28 del mismo mes y - año). Esta ley que corresponde al régimen de seguridad social que ha ordenado el inciso XI del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, ha ampliado enormemente los beneficios de las leyes anteriores, la examinaremos en - los siguientes aspectos:

1) ¿A quién se aplica? 2) ¿Qué prestaciones establece? y 3) ¿Cuáles son las bases económicas y legales del régimen que adopta?

1) De acuerdo con su artículo 1o. ella se aplica:- A los trabajadores del servicio civil de la Federación, del Departamento del Distrito Federal, y de los organismos públicos que por ley, o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a su régimen; a los pensionistas de esas entidades y organismos; a los familiares-derechohabientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas mencionados.

2) El artículo 3o. establece con carácter obligatorio las siguientes prestaciones: a) Los seguros de enfermedades no profesionales y de maternidad, de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, de vejez, de invalidez y por causa de muerte; b) La jubilación

o la indemnización global; c) Los servicios de reeducación y readaptación de inválidos, los que eleven los niveles de vida; que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y su familia; d) Arrendamiento de habitaciones económicas y créditos para adquirir casas o terrenos para construcción de las mismas.

Del seguro de enfermedades no profesionales se benefician, el trabajador, el pensionista y sus familiares, si dependen económicamente de aquéllos (arts. 22 y 23).- Del seguro de maternidad, la mujer trabajadora, y la esposa o concubina del trabajador o pensionista (art. 26).- De las prestaciones sociales como son las de promoción para el mejoramiento del nivel de vida, del nivel social y cultural, los trabajadores y sus familiares (art. 38 al 43); de la jubilación, del seguro de vejez, de invalidez y de la indemnización global, los trabajadores son los beneficiarios.

A la jubilación tienen derecho los trabajadores con treinta años o más de servicios e igual tiempo de contribución al Instituto, contribución que da derecho al pago de una cantidad equivalente al cien por ciento del sueldo regulador, o sea al promedio de los sueldos disfruta-

dos, en los últimos cinco años, de servicios (arts. 72 y 79).-

A la pensión por vejez tienen derecho los trabajadores que cumpliendo cincuenta y cinco años de edad tuviesen quince años de servicio como mínimo e igual tiempo de contribución al Instituto, el monto de esa pensión va desde el cuarenta por ciento del sueldo regulador, cuando sólo se han prestado quince años de servicios, hasta el noventa y cinco por ciento cuando se han prestado veinticinco años de servicios (arts. 73 al 81).-

La pensión por invalidez se otorga a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo si hubieren contribuido al Instituto cuando menos durante quince años.- Esta pensión se regulará en los mismos términos que la pensión por vejez (art. 82).

El trabajador que sin tener derecho a pensión por vejez o invalidez se separe definitivamente del servicio se le otorgará una indemnización global exclusivamente en caso de que haya prestado de uno a cuatro años de servicio, o con un mes o dos meses más del último sueldo básico, si tuviese de cinco a nueve años o de nueve a catorce respectivamente (art. 95).-

Por otra parte la muerte del trabajador por causas ajenas al servicio y siempre que hubiere contribuido por más de quince años, así como la de un pensionado por vejez o por invalidez dan origen a las pensiones por causa de muerte, que son las de viudez, de orfandad o a los ascendientes en su caso, debiendo calcularse la pensión en forma igual a la de la pensión de vejez en el primer año posterior al deceso y durante los cinco años posteriores disminuirá en un diez por ciento hasta reducirla al cincuenta por ciento de la cifra inicial. Cuando fallece un jubilado o un pensionado por vejez o invalidez, sus deudos percibirán durante el primer año el ochenta por ciento del monto original, y del segundo en adelante se irá rebajando en un diez por ciento hasta llegar a la mitad de la pensión original (arts. 88 y 90)

d) De las habitaciones económicas, de los préstamos hipotecarios, y del fondo de la vivienda que permite al trabajador obtener crédito barato y suficiente para la adquisición, construcción, reparación, ampliación de sus habitaciones así como para financiar programas de construcción de habitaciones para los trabajadores, de los préstamos a corto plazo, la ley establece un sistema de protección en favor de los trabajadores para liberar

los de las operaciones usurarias (arts. 49 al 62).

3) Para el cumplimiento de la ley y para hacerse cargo de las prestaciones referidas, la antigua Dirección de Pensiones Civiles creada por la ley del 12 de agosto de 1925 se transformó en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con personalidad jurídica y patrimonio propio y con carácter de organismo público descentralizado (art. 4o.).

De conformidad con los artículos 15 y 24, los trabajadores deben aportar al Instituto como cuota obligatoria el ocho por ciento del sueldo básico que perciban, de lo que se destinará un dos por ciento para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad y el seis por ciento restante para cubrir las demás prestaciones establecidas por la ley.-

La cuota del seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad en favor de pensionistas y sus familiares se cubrirá por un cuatro por ciento sobre la pensión, un dos por ciento de la pensión a cargo de la entidad u organismo público correspondiente y otro dos por ciento de la misma pensión a cargo del Instituto.

Por otra parte las entidades y organismos públicos - cuyos trabajadores gozan de los beneficios del Instituto,

deben cubrir a éste los siguientes porcentajes sobre los equivalentes al sueldo básico de los trabajadores: seis por ciento para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad; cero punto setenta y cinco por ciento para cubrir íntegramente el seguro de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales y seis por ciento para cubrir las demás prestaciones establecidas por la ley (art. 3o. fracciones IV y XIV). En el caso de que el Instituto tuviera déficit será cubierto por las entidades y organismos a los que se aplica la ley, - en la proporción que a cada uno corresponda (art. 121).

La ley en el artículo 98. establece que el derecho del trabajador a la pensión y a la jubilación, es - imprescriptible, en su artículo 70 establece que es nula toda enajenación, cesión o gravamen de las pensiones ya devengadas o futuras y que son inembargables a menos que medie orden judicial, para hacer efectiva la obligación de dar alimentos o cuando se trate de exigir el pago de adeudos al Instituto.

VII. LA SINDICALIZACION

Sobre la sindicalización de los trabajadores al ser vicio del Estado existen teorías en pro y en contra. - Hay quien opina que entre el Estado y sus trabajadores - no existe la dicotomía que existe entre el trabajador y - los patrones que rigen el derecho laboral "común", ya - que en este caso no existen factores de la producción - que equilibrar.- Pero hay quien opina que los servido-- res del Estado también tienen derecho a una condición so cial justa y que el instrumento para lograrlo es la orga nización sindical.

En nuestro país el Estado ha reconocido a los traba jadores el derecho a sindicalizarse, en este sentido se consideran sindicatos para efectos legales a las asocia ciones de trabajadores que laboran en una misma dependen cia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes, y debe existir un sindicato por cada dependencia, ya que en caso de que fueran varios los sindicatos que se quisieran formar en una sola dependen cia, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje oto gará el reconocimiento al mayoritario de esa dependencia.

Los elementos necesarios para que se constituya un

sindicato son:

- 1) Que se forme con 20 trabajadores o más de la misma dependencia, los cuales deberán ser registrados en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- 2) El Estado no admite la cláusula de exclusión.
- 3) Les está prohibido a los sindicatos agruparse con centrales obreras o campesinas sólo podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central de sindicatos que será reconocida por el Estado.

La Constitución y la ley reconocen a los trabajadores el derecho a sindicalizarse, pero una vez que ingresen a él no podrán dejarlo salvo que fueran expulsados, y en ese caso pierden todas las garantías sindicales que hubieren adquirido.

La ley reglamentaria en sus artículos 9o., 54, 57 y 77 considera como funciones principales de los sindicatos, la de intervenir en los ascensos y separaciones de los trabajadores; hacerse oír en la fijación de las condiciones generales de trabajo; emitir su parecer en los casos de sustitución de mexicanos por extranjeros; facilitar las labores del tribunal de arbitraje, y la de pa-

trocinar y representar a sus miembros ante dicho tribunal y ante las autoridades superiores.

Señala la ley como prohibiciones a los sindicatos, - hacer propaganda de carácter religioso, ejercer la función de comerciantes, uso de la violencia con los trabajadores no sindicalizados para obligarlos a que se sindicalicen; fomentar actos delictuosos contra personas o propiedades y la de adherirse a organizaciones o centrales obreras o campesinas (art. 70.).

Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de estos sindicatos, de conformidad con el artículo 70 de la ley reglamentaria.- Estos trabajadores no disfrutan de todos los beneficios del art. 123 constitucional; por las modalidades derivadas de la naturaleza de sus funciones, se trata de una categoría de excepción que rompe el principio de la igualdad ante la ley, y su aceptación sólo puede derivar de la necesidad, que no puede ser otra que la naturaleza de las funciones que desempeñan (11).

(11) De la Cueva, Mario. Ob. cit., pág. 156

El Artículo 5o. de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, establece que son trabajadores de confianza, aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República y enumera cuáles son esos casos.

Los derechos de los trabajadores de confianza en nuestra opinión quedan totalmente desprotegidos de la aplicación de la ley laboral, a pesar de que la fracción XIV del artículo 123 del Apartado "B" hace referencia a ellos, sólo por lo que se refiere a los derechos al salario y a la seguridad social.

En nuestra opinión los derechos de los trabajadores de confianza deben quedar amparados por los principios constitucionales que rigen esta materia; ya que estos trabajadores no pueden realizar la defensa de sus derechos por medio de la sindicalización y consecuentemente de la huelga, ya que por la naturaleza de las funciones que desempeñan, no pueden formar parte de sindicatos de conformidad con el artículo 70 de la ley reglamentaria, consecuentemente pensamos que no existe razón jurídica -

alguna que justifique que por el hecho de que sean trabajadores de confianza se les excluya de la protección que da la Constitución y la ley reglamentaria del Apartado "B" al resto de los trabajadores burocráticos.

Por lo tanto pensamos que la ley debe establecer la protección de los derechos de los trabajadores de confianza, ya que éstos no pueden hacerlo a través de la sindicalización y de la huelga por la naturaleza de las funciones que realizan. Ya que como lo expresamos, no hay razón jurídica fundada para excluir a los trabajadores de confianza de la aplicación de los principios contenidos en el artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, en lo que sean compatibles con la responsabilidad de sus cargos, "pues afirmar lo contrario sería desconocer que vivimos en un Estado de derecho y negar éste sin fundamento alguno, a un gran número de servidores públicos en los que posiblemente descansa la labor de mayor responsabilidad y conocimientos, dentro de los órganos del Estado". (12)

(12) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit., pág. 689.

VIII. CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO

Es el documento realizado por el titular de la dependencia respectiva, en el que se fija el conjunto de disposiciones necesarias para lograr mayor eficacia y seguridad en la realización del trabajo, tomando en cuenta la opinión del sindicato de la misma, las cuales se revisarán cada tres años, a solicitud de éste.

Las condiciones de trabajo, en términos generales - establecerán:

- a) medidas de prevención de riesgos profesionales, para obtener mayor seguridad y eficacia en el desempeño del trabajo;
- b) medidas disciplinarias y sus formas de aplicación;
- c) forma y períodos en los que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos;
- d) medidas de protección a menores y mujeres embarazadas.

La ley no prevé que las condiciones se establezcan mediante contratación entre el sindicato y el titular, ni que éste deba acceder a las peticiones de aquél, sino que se fijarán por el titular, oyendo al sindicato. En el caso de que el sindicato no esté de acuerdo con las -

condiciones generales de trabajo, deberá acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el que deberá resolver la controversia.

Es decir, los titulares de las diferentes dependencias gubernamentales, no discuten con los trabajadores - burócratas las condiciones generales del servicio, sólo escuchan sus opiniones (13). Las condiciones generales de trabajo surten sus efectos a partir de la fecha en que se depositen en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con lo previsto en los artículos 90 y 91 de la ley reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 constitucional.

IX. LA HUELGA

La huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores decretada en la forma y términos que la ley establece (art. 92 de

(13) Trueba Urbina, Alberto. Nuevo derecho administrativo del trabajo, Editorial Porrúa, S.A. México, - 1979, pág. 844.

la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

Esto puede ser respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el Apartado "B" del artículo 123 constitucional, siempre y cuando esta suspensión temporal del trabajo, sea resultado de una coalición de trabajadores constituida en los términos que establece la ley (art. 67 al 72) y sea decretada en las condiciones que la misma ley establece (arts. 92 al 109) o sea que se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el Apartado "B" del artículo 123 constitucional y siempre que estén de acuerdo para declararla las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada.

Los trabajadores deberán presentar antes de la suspensión de labores, en forma escrita sus peticiones al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual dará un término de diez días al funcionario de la dependencia para que resuelva las peticiones.

Por su parte el tribunal, dentro de las setenta y dos horas siguientes computando desde la hora en que reciba copia del escrito acordando la huelga, decidirá si

la huelga es legal o ilegal, si se da el primer supuesto, el tribunal procederá a la conciliación de las partes.-- En el caso de que la huelga sea legal y pasen los diez días establecidos en el artículo 95 de la ley, sin que se hubiese llegado a un entendimiento entre las partes, los trabajadores tendrán derecho a suspender sus labores.

En caso contrario si el tribunal considera que la huelga es ilegal, o si la suspensión de labores se realiza antes del plazo fijado por el artículo 95, el tribunal debe prevenir a los trabajadores de que la suspensión de labores se considerará como causa justificada de cese (art. 104) o en su caso declarará la inexistencia del estado de huelga, y fijará un plazo de veinticuatro horas para que los trabajadores reanuden sus labores, - apercibiéndolos de que si no lo hacen quedarán cesados sin responsabilidad para el Estado (art. 103).

En el caso de que los huelguistas ejecuten actos de violencia física o moral sobre las personas, o de fuerza sobre los bienes éstos perderán la calidad de trabajadores y la huelga se declarará ilegal y delictuosa, en el caso de constituirse algún otro delito cuya pena sea mayor, se sancionará con prisión hasta de dos años y multa hasta de diez mil pesos, más la reparación del daño ---

(art. 106).

La huelga terminará: I.- Por avenencia entre las partes en conflicto.- II.- Por resolución de la asamblea de trabajadores tomada por acuerdo de la mayoría de los miembros; III.- Por declaración de ilegalidad o inexistencia y IV.- Por laudo de la persona o tribunal que, a solicitud de las partes se avoque al conocimiento del asunto (art. 108).

El tribunal de conformidad con los artículos 72, 83 y 124 es competente para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre el titular de una dependencia y sus trabajadores; para conocer y resolver los conflictos colectivos entre las organizaciones al servicio del Estado y éste; para conocer y resolver los conflictos sindicales e intersindicales y para llevar a cabo el registro de los sindicatos y la cancelación del mismo, así como para llevar a cabo el registro de las condiciones generales de trabajo.

En los casos de "conflicto entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", con fundamento en el inciso XII del Apartado "B" del artículo 123 constitucional que así lo establece.

**X. SUSPENSION Y TERMINACION DE LA RELACION
LABORAL ESTATAL**

Existen causas que suspenden temporalmente los efectos del nombramiento y causas que terminan con estos -- efectos.

Las causas que suspenden temporalmente los efectos del nombramiento son:

- a) Que el trabajador contraiga alguna enfermedad contagiosa que signifique un peligro para las personas - que laboran junto con él:
- b) La prisión preventiva del trabajador seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que, tratándose de arresto el tribunal de arbitraje resuelva - que debe tener lugar el cese del trabajador.
- c) En el caso de que los trabajadores tuvieran a su - cargo manejo de fondos podrán ser suspendidos por - sesenta días, cuando apareciera alguna irregulari--dad en su gestión, mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese (art. 45).
- d) La huelga suspende los efectos del nombramiento por el tiempo que dure ésta, pero sin extinguir los --

efectos del nombramiento (art. 95).

En principio ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa, y las causas de terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado que señala la ley son:

1.- Renuncia o abandono de empleo; 2.- muerte del trabajador; 3.- conclusión del término o de la obra estblecidos en el nombramiento; 4.- incapacidad permanente física o mental del trabajador; 5.- resolución discrecional del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los siguientes casos:

- a) Cuando el trabajador incurre en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratos contra sus jefes o compañeros o contra las familias de unos y otros, lo haga fuera o dentro de las horas de servicio;
- b) Cuando faltare sin causa justificada por más de -- tres días consecutivos a sus labores;
- c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinarias, instrumentos o cualquier objeto relacionado con el trabajo;
- e) Por revelar asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo;

- f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren;
- g) Por no obedecer sistemáticamente e injustificadamente las órdenes que reciba de sus superiores;
- h) Por concurrir habitualmente al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante;
- i) Por falta comprobada al cumplimiento de las condiciones generales de trabajo;
- j) Por prisión que sea resultado de una sentencia ejecutoriada.

En estos casos se podrá suspender al trabajador si con ello estuviere conforme la directiva del sindicato - al que perteneciere pero en caso de no estarlo, se podrá ordenar la remoción del trabajador a una oficina distinta hasta que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resuelva en definitiva.

CAPITULO II

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

- I. Origen Histórico de la Descentralización Administrativa.
- II. Clasificación de la Descentralización Administrativa.
- III. Concepto de Descentralización Administrativa.
- IV. Sus Diferencias con la Descentralización Política.
- V. Características de los Organismos Descentralizados.
- VI. Constitucionalidad de los Organismos Descentralizados.
- VII. Ventajas e Inconvenientes de los Organismos descentralizados.
- VIII. Elementos que vinculan a los Organismos Descentralizados con la Administración Central del Estado.

IX. La Descentralización por Región

- A) Concepto de Municipio**
- B) Teorías sobre el Municipio**
- C) Antecedentes del Municipio**
- D) Características del Municipio de acuerdo con -
las Teorías Clásica y Realista.**
- E) Organos de Representación del Municipio**
- F) La Hacienda Municipal**

I. ORIGEN HISTORICO DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La descentralización se manifiesta desde tiempos muy remotos de la historia; en la antigua Roma por ejemplo, el imperio Romano se dividía en dos: el de Oriente y el de Occidente.

La descentralización administrativa ha sido un fenómeno de características políticas, económicas y sociales, que se ha venido manifestando en todos los estados modernos, y también en las organizaciones internacionales, con el fin de atender con la celeridad, eficacia y eficiencia que se requiere, dadas las exigencias de la vida actual, a determinada región o materia, tenemos por ejemplo en la Organización de las Naciones Unidas, a las comisiones regionales (CEPAL, CEALO, etc.).

La descentralización administrativa como la concebimos en México, tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia; en donde surgió por medio de una institución llamada "establecimiento público descentralizado" que obedecía a la necesidad de atender un servicio público, con personal técnico especializado en determinada materia, éste, gozaba de un patrimonio propio y de indepen-

dencia presupuestaria, con la finalidad de dar flexibilidad a sus necesidades económicas derivadas de la prestación del servicio, gozaba además, de un estatuto jurídico propio, acorde a las necesidades del establecimiento público descentralizado con el fin de que éste estuviera libre de los problemas burocráticos que aquejaban a la pesada maquinaria de la organización central.

II. CLASIFICACION DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La doctrina clásica derivada de la doctrina francesa ha dividido la descentralización administrativa en -- tres modalidades distintas que son:

- a) La descentralización por región.
- b) La descentralización por servicio.
- c) La descentralización por colaboración.

El maestro Gabino Fraga comparte este mismo criterio de división. (14)

(14) Fraga, Gabino. Ob. cit, pág. 202.

El maestro Andrés Serra Rojas divide la descentralización en:

a) "Descentralización administrativa por región o territorial que se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales o en facultades político administrativas regionales" y

b) "La Descentralización técnica o por servicio - que se apoya en el manejo técnico, científico y autónomo de los servicios públicos". (15)

Por su parte, el maestro Miguel Acosta Romero manifiesta su inconformidad con la clasificación tradicional al establecer que: "el que un organismo preste servicio público, no es característica definitiva para considerar lo descentralizado (el Departamento del Distrito Federal presta muchos servicios públicos y no tiene esa naturaleza); el municipio es una estructura político-administrativa y técnicamente no tiene nexos con la organización centralizada federal o local, desde el punto de vista jerárquico, y además, el propio municipio puede tener en su organización las formas centralizada, desconcentrada-

(15) Serra Rojas, Andrés. Derecho administrativo, Editorial Porrúa, S.A. México, 1981, págs. 491 y 492.

y descentralizada, de donde negamos que tenga el carácter de organismo descentralizado por región, desde un punto de vista estrictamente administrativo".

"Por cuanto hace a la descentralización por colaboración, se debe distinguir entre la organización del Estado y la de los particulares y aunque éstos, en ciertos casos, realicen actividades de interés público, es muy discutible y dudoso que se le pueda considerar como una forma de organización descentralizada de la Administración Pública". (16)

Para reforzar su criterio establece que, el objeto de los organismos descentralizados puede ser más variado que el que señala la doctrina clásica, objeto que puede abarcar:

"a) La realización de actividades que corresponden al Estado;

"b) La prestación de servicios públicos;

"c) La administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado;

(16) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit., pág. 199.

"d) La prestación de servicios administrativos;

"e) La realización coordinada de actividades federales, estatales, locales y municipales, o con organizaciones internacionales, de actividades de asistencia técnica y desarrollo económico, la producción de servicios o de procesos industriales;

"f) La distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad o que interesa el Estado intervenir en su comercio.

"En la realidad, el organismo público descentralizado puede actuar en uno o varios de los ramos antes aludidos o aún en otros nuevos, que en el futuro las necesidades sociales puedan demandar (17).

III. CONCEPTO DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Respecto del concepto de descentralización administrativa, el maestro Andrés Serra Rojas nos dice: "La des

(17) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit., pág. 212.

centralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquélla que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa (18).

El maestro Gabino Fraga señala, "que día a día va - tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos y que, en términos generales, consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación - diversa a la jerarquía." (19)

Por su parte el maestro Rafael de Pina expresa que es la "Actividad legislativa dirigida a desprender del - Estado centralizado determinadas funciones, para entregarlas a órganos autónomos.

(18) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit., pág. 492.

(19) Fraga, Gabino. Ob. cit., pág. 201.

"... la descentralización administrativa, hace referencia a la manera de realizar los servicios públicos y a la distribución de los órganos encargados de cumplirlos".

"La descentralización representa, en todo caso, una rectificación llevada a efecto en un régimen de centralización." (20)

Por su parte el maestro Miguel Acosta Romero, establece que: "La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en sentido material), la Administración Pública, para desarrollar:

- "1.- Actividades que competen al Estado.
- "2.- O que son de interés general en un momento dado.
- "3.- A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
 - "a) Personalidad Jurídica
 - "b) Patrimonio Propio.
 - "c) Régimen Jurídico Propio (21)

(20) De Pina, Rafael. Diccionario de derecho. Editorial Porrúa, S.A. México, 1976, pág. 188.

(21) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit., pág. 204.

Por último, "Se dice que hay descentralización cuando las potestades públicas se distribuyen en múltiples - órganos. (22)

La ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, (D.O.F. de 31 de diciembre de 1970), define a los organismos descentralizados como:

Las personas morales creadas por Ley del Congreso - de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que - reúnan los siguientes requisitos:

I. Que su patrimonio se constituya total o parcial mente con fondos o bienes federales de otros organismos - descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el gobierno federal o - con el rendimiento de un impuesto específico; y

II. Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o re cursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recur--

(22) Ibidem, pág. 198.

sos para fines de asistencia o seguridad social.

IV. SUS DIFERENCIAS CON LA DESCENTRALIZACION POLITICA

Mientras que la descentralización administrativa se desarrolla exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, ya sea federal, local, o municipal, la descentralización política, corresponde a una forma de Estado, o forma de Gobierno que implica un régimen especial de los poderes estatales frente a los poderes federales.

Por lo que se refiere a su forma de creación, la descentralización administrativa es creada por el poder central, por medio de un acto legislativo, en tanto que, en la descentralización política, los estados miembros son los que crean al Estado Federal; participan en la formación de éste pero su competencia no es derivada como sucede en el caso de los organismos descentralizados cuya competencia deriva del poder central, sino que es "originaria", en el sentido de que las facultades no atribuidas expresamente por la Constitución al Estado Federal se entienden reservadas a los estados miembros (art. 124 constitucional)

Dadas las condiciones actuales de la descentralización administrativa, creadas por la intervención cada vez mayor del Ejecutivo Federal en su actuación, existe un diferente grado de autonomía entre ésta y la descentralización política.

A este respecto el maestro Miguel Acosta Romero -- opina: "en la descentralización política existe una autonomía de decisión, de actuación y hasta de fijación de políticas interiores dentro de su límite territorial, ya sea del Estado, de la Federación, o del Municipio.

"La designación de sus funcionarios político-administrativos (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo) se hace por elección popular directa en los Estados y en los Ayuntamientos.

"No hay una jerarquía directa entre el Presidente y las autoridades políticas del gobierno local, o del municipio." (23)

Como podemos observar la concepción actual de la descentralización administrativa, no es la misma, a la

(23) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit., pág. 198.

que se tenía en la doctrina tradicional, dado que la autonomía que la caracterizó se ha visto afectada por la - intervención del Ejecutivo en su actuación, intervención establecida en los artículos 90, 93 y 89 de la Constitución y 3o., 50 al 54 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- Ya que la política a seguir por - los organismos descentralizados, debe estar sujeta a los lineamientos de la Administración Pública Federal.

Por otro lado, el Presidente de la República tiene la facultad de nombrar y remover libremente al órgano re presentativo del organismo descentralizado, existiendo, - de este modo, una clara relación de jerarquía entre el - Ejecutivo Federal y el órgano representativo del organism o descentralizado. (24)

V. CARACTERISTICAS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Dadas las distintas funciones encomendadas a los or ganismos descentralizados es muy difícil unificar sus -

-
- (24) Las universidades constituyen la excepción, pues a sus funcionarios no los nombra el Presidente de la República y sí tienen autonomía.

características, sin embargo y reconociendo sus matices más generales, la doctrina, ha tratado de fijar algunos caracteres esenciales comunes a todos ellos.

Así se dice que es característica esencial de la descentralización.

- 1.- La realización de alguna actividad propia del Estado.
- 2.- Son creados por un acto legislativo.
- 3.- Personalidad Jurídica propia.
- 4.- La existencia de un patrimonio propio.
- 5.- Régimen jurídico propio.
- 6.- Ejercicio de dirección, control y vigilancia - por parte del gobierno federal para la correcta realización de la actividad encomendada.
- 7.- Régimen de derecho público en su organización y funcionamiento.
- 8.- Los organismos descentralizados, no tienen un propósito preponderantemente lucrativo.

1.- La realización de alguna actividad propia del Estado.- Por lo que se refiere a esta característica, pensamos que el campo de acción del organismo descentralizado en la actualidad es mucho más amplio, que el señalado por la doctrina clásica, ya que su actividad puede-

abarcarse además de la prestación de servicios públicos la realización de cualquier actividad que corresponda al Estado, la explotación o administración de bienes del dominio público o del dominio privado de éste, la distribución de productos de primera necesidad, la investigación científica o tecnológica, etc.

2.- Son creados por un acto legislativo.-

Todos los organismos descentralizados invariablemente son creados por un acto legislativo, bien sea por una ley del Congreso de la Unión o por un decreto del Ejecutivo (con la crítica respectiva a esta práctica del Ejecutivo Federal que haremos en el siguiente apartado).

3.- Personalidad Jurídica propia.- Todos los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica propia, derivada del acto legislativo o decreto del Ejecutivo que los crea.

4.- Existencia de un patrimonio propio.- El patrimonio de los organismos descentralizados es el conjunto de bienes y derechos con los que es dotado para el cumplimiento de su objeto.

Son bienes de dominio público del organismo, los inmuebles que forman parte de su patrimonio, destinados por la federación para la realización de las actividades

propias del organismo (art. 2 fracción V de la Ley general de bienes nacionales, D.O. de 8 de enero de 1982).

Son bienes del dominio directo por ejemplo, los que integran el subsuelo y la plataforma continental, que forman parte de los elementos necesarios que tiene PEMEX a su disposición, para cumplir con el objeto para el que fue creado.

Este patrimonio puede estar formado por bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones, o derechos que le otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico.- Por el hecho de ser bienes sujetos al derecho público, son inalienables, o sea, que no pueden ser transmitidos éstos, a los particulares.

5.- Régimen jurídico propio.- Todos los organismos descentralizados gozan de régimen jurídico propio, - el cual lo constituye su ley orgánica, la cual puede ser creada por el Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo. En esta ley orgánica se regula lo relativo a su personalidad, patrimonio, denominación, objeto, actividad, etc.

6.- Ejercicio de dirección, control y vigilancia - por parte del Gobierno Federal para la correcta realiza-

ción de la actividad encomendada.

La dirección del Estado sobre estos organismos se - ejerce a través del nombramiento que hace el Ejecutivo Federal de sus administradores, gerentes, directores.

Estos organismos están bajo un régimen de control y vigilancia por parte del Ejecutivo Federal y del coordinador de sector que corresponda, de conformidad con el acuerdo presidencial publicado en el D.O. F de 17 de enero de 1977 y 12 de mayo del mismo año, que determinan agrupamientos de las entidades de la administración pública -- paraestatal, en sectores definidos a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso se designe como coordinador del sector correspondiente.

El control y vigilancia del Estado sobre los organismos descentralizados es un fenómeno que se ha dado no solo en México sino en diversos países, en Francia, por -- ejemplo, se le ha llamado a este fenómeno, "tutela administrativa", en nuestro país se le denomina más propiamente como control y vigilancia.

Este control y vigilancia por parte del Estado sobre

los organismos descentralizados, tiene su razón de ser, - en el hecho de que, dada la autonomía en la actuación de éstos, se propició la falta de coordinación entre ellos - y los órganos del poder central, así como la duplicidad - de actividades en algunos casos y de gastos en otros; - por esta razón, a partir de 1947 se ha buscado una mejor coordinación entre estos organismos y la organización - central.

Para este efecto se creó la Ley para el control, - por parte del gobierno federal, de los organismos descen- tralizados y empresas de participación estatal (D.O.F. - de 29 de diciembre de 1947), posteriormente la ley del - mismo nombre (D.O.F. de 4 de enero de 1966) y la vigente, también del mismo nombre (D.O.F. de 31 de diciembre de - 1970).

Este control y vigilancia se ejerce también por -- otros cuerpos legales que más tarde mencionaremos

7.- Régimen de derecho público en su organización - y funcionamiento.- Puede ser en algunos casos mixto, (pú blico y privado) es decir, se acepta la aplicación del - derecho privado en ciertos aspectos de sus relaciones - principalmente mercantiles e industriales, como PEMEX - por ejemplo, aunque su forma de organización puede adop--

tar el régimen de una sociedad mercantil, principalmente la sociedad anónima, pero su régimen general será de derecho público.

El Congreso de la Unión o en su caso el Ejecutivo Federal, deben señalar en forma clara las relaciones y vínculos de estos organismos con el poder central, porque a través de ellos se precisa su verdadera naturaleza de organismo descentralizado.

8.- Los organismos descentralizados, no tienen un propósito preponderantemente lucrativo, éste es más bien de utilidad y beneficio público, pero pensamos que sin embargo si deben de manejarse con un criterio claramente económico.

Los organismos descentralizados son entidades de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, creados por medio de una ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades propias del Estado.

El maestro Gabino Fraga nos dice: "El otorgamiento de la personalidad y del patrimonio puede obedecer a alguno de estos dos motivos: el de dar al organismo descentralizado una simple autonomía técnica o el de conceder-

le una verdadera autonomía orgánica. (25)

Buttgenbach nos dice que: "La autonomía técnica - consiste en que los órganos descentralizados no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio, son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado".

Y que "La autonomía orgánica, supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía". (26)

El mismo autor nos indica que es erróneo pensar que, los organismos descentralizados, por el hecho de tener una personalidad y un patrimonio especial, constituyan personas distintas del Estado, y al respecto indica que las nociones civilistas de la unidad necesaria del patrimonio y de la indivisibilidad de la personalidad son -- extrañas al derecho público que, en consecuencia, no tratándose de una propiedad de derecho civil del Estado, - éste puede, por medio de la personificación jurídica, -

(25) Fraga, Gabino. Ob. cit., pág. 202.

(26) Buttgenbach. Citado por Fraga, Gabino. Ob. cit., - pág. 202 y 203.

realizar la afectación de una parte de sus bienes, que seguirán siendo bienes del Estado, a las necesidades propias del organismo descentralizado, limitando así la responsabilidad del propio Estado a la persona que constituye el patrimonio especialmente afectado; y finalmente, - que al decir que el organismo descentralizado obra en su propio nombre, significa solo que obra en nombre y por cuenta de un patrimonio especial del Estado por oposición al patrimonio general de éste último, en el concepto de que el propio Estado tiene la obligación de respetar la esfera de autonomía que por su propia voluntad soberana ha otorgado a aquel organismo.

El maestro Gabino Fraga afirma "que el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización, es el de que los funcionarios que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos" propios de la organización central, como son el poder de mando, vigilancia, - nombramiento, revisión disciplinario, etc.

Aclara el maestro que el régimen de descentralización viene a caracterizarse por ese relajamiento de vínculos que existen en las relaciones de la autoridad central y del organismo descentralizado, agregando que, no

dejan de existir facultades por parte de las autoridades centrales y esas facultades son las indispensables para conservar la unidad del Poder.

"Si los escasos vínculos que dejamos señalados dejaran de existir, entonces no habría ya una organización descentralizada de la Administración sino que existiría un poder independiente o bien un Estado dentro del Estado". (27)

Los organismos descentralizados en nuestros días -- (excepción hecha de la U.N.A.M.) ya no gozan de la gran autonomía que los caracterizaba anteriormente, pues en la actualidad, dado el control que ejerce sobre éstos el Ejecutivo Federal para lograr una mejor administración y coordinación de los recursos en la Administración Pública, están sujetos al poder de control y vigilancia que ejerce éste sobre dichos organismos; y originados por ese control y vigilancia jerárquico se han creado entre estos organismos y el Ejecutivo Federal, una serie de vínculos, que con base en la doctrina tradicional, no en

(27) Ibidem. pág. 204.

contramos en lo que ésta denomina descentralización por región ni tampoco en la descentralización por servicio; además, en ésta vemos que existen organismos descentralizados que no prestan ningún servicio público, y sin embargo, tienen ese carácter, por ejemplo el Comité Organizador de los XIX juegos olímpicos, cuya función fue la organización de dichos juegos, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (creado por ley publicada en el D. O. de 31 de diciembre de 1970); el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública; etc. creemos que difícilmente se les encuadraría, en alguno de los tipos de descentralización establecidos por la doctrina clásica.

El maestro Miguel Acosta Romero opina a este respecto: "Los organismos descentralizados en la experiencia administrativa actual ya no tiene la gran autonomía, casi absoluta, que los caracterizaba anteriormente, y que la doctrina señaló como una de sus características, pues están sujetos a una serie de sistemas de vigilancia y control que consideramos además necesarios tanto para la coordinación administrativa, como para el eficaz re-

sultado que se persigue con la creación de esas instituciones" (28)

La centralización y la desconcentración administrativas unifican jerárquicamente la acción de la autoridad central, en cambio la descentralización se caracteriza por la diversificación de la coordinación administrativa, al alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control sobre el organismo descentralizado.

La descentralización administrativa relaja los vínculos de relación con el poder central y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con éstas estrictas relaciones del control y vigilancia.

VI. CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

La reforma a los artículos 90 y 92 de la Constitución, publicada en el D.O.F. de 21 de abril de 1981; los

(28) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit., pág. 213 y 214.

artículos 93 y 73 de nuestra Carta Magna y la Ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, constituyen las bases jurídicas de los organismos descentralizados.

Dada la constante creación de estos entes, la Administración Pública se ha dividido en centralizada, que comprende a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y el sector paraestatal, el cual comprende a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de finanzas y fideicomisos. Estos últimos no previstos por el constituyente de 1917; lo que resulta explicable en la época, los cuales por esta razón carecían de bases constitucionales en las que se sustentaran no obstante su importancia y desmesurada proliferación. A partir de la reforma a los artículos 90, 92 y 93 cuentan con bases jurídicas dentro de la Constitución.

El artículo 90 de la Constitución actual establece, que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión, la cual distribuirá los negocios-

del orden administrativo de la Federación entre las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su desarrollo.

El artículo 93 establece que cualquiera de las cámaras podrá citar a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio que se relacione con sus respectivos ramos o actividades.

En la práctica, se les cita no solo "cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades" como lo señala el precepto constitucional, sino en los casos en que la materia que se va a tratar, reviste especial interés en ese momento para el país.

En el artículo 73 constitucional, se faculta al Congreso de la Unión para crear estos organismos por medio de un acto material y formalmente legislativo.

Por su parte, la Ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, (D.O.F. de 29 de diciembre de 1970), establece las bases generales de forma

ción y desarrollo de los organismos descentralizados, y la forma de control y vigilancia que ejercerá el Ejecutivo a través de la Secretaría de Estado que corresponda.

Esta ley establece en su artículo 2o. los organismos descentralizados, son las personas morales creadas por la ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que su patrimonio se constituya con bienes del Estado o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico, y que su objeto sea alguna actividad que corresponda o que sea propia del Estado.

Es preciso aclarar que, de lo que establece el artículo 90 constitucional y el artículo 2o. de la ley, no se desprende la facultad del Ejecutivo Federal para --- crear organismos descentralizados.

Al respecto el maestro Miguel Acosta Romero afirma: "es unánime la doctrina en el sentido de que la creación de órganos descentralizados por decreto del Ejecutivo resultaría al margen de la Constitución, sobre todo cuando a través de ese decreto, se le otorgan personalidad jurídica propia, patrimonio y competencia, pues se ha con-

siderado que, para ello, es necesaria una ley en el sentido formal y material, o sea emanada del Congreso de la Unión", (29) opinión con la que estamos de acuerdo, no obstante la práctica administrativa y la disposición de la ley en su artículo 2o.

VII. VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Se han establecido por la doctrina como ventajas de los organismos descentralizados las siguientes:

1.- Entregar el manejo de una actividad propia del Estado, a quienes tienen la preparación técnica, económica, científica, etc., necesaria para procurar la eficaz-satisfacción de las necesidades colectivas, cuya atención corresponde al Estado.

2.- Crear un patrimonio especial al organismo descentralizado, independizándolo del patrimonio general del Estado, coadyuva al desarrollo de la actividad para la que fue creado dicho organismo al no confundirse con la masa general de los fondos públicos.

3.- Al crear un patrimonio propio al organismo descentralizado, éste podrá llegar a sostenerse con sus

(29) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit., pág. 203.

propios recursos, lo cual será una gran ventaja para el Estado y para los particulares; para el Estado, ya que no tendrá necesidad, una vez creado el patrimonio de éste, de recaudar impuesto especial para el sostén de tal actividad y para el particular porque no estará obligado a contribuir a ese impuesto especial.

Dentro de los inconvenientes se señala:

a) Que el hecho de que el organismo descentralizado tenga un patrimonio especial, viene a contrariar el principio fundamental de la unidad de patrimonio del Estado - con las naturales consecuencias de insertidumbre, desorden financiero, despilfarros y abusos de los consejos de administración, haciendo inversiones improductivas, repartiendo indebidas gratificaciones, sobre sueldos y gastos innecesarios que han obligado al Ejecutivo Federal a crear sistemas nuevos y más efectivos para su control.

2. Se dice, que la autonomía otorgada al organismo descentralizado puede traer como consecuencia serias resistencias a la realización de las reformas necesarias - que imponga el interés público.

3. Se dice también que fraccionan el poder del Estado y debilita la acción del Poder Ejecutivo.

Pensamos que ésto es falso, puesto que, salvo casos

como el de la Universidad Nacional Autónoma de México, - los organismos descentralizados creados por el Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal en su caso, carecen en la actual legislación, de una completa autonomía, pues éstos conservan una relación estrecha con el Jefe del Ejecutivo, ya que éste mantiene el control y vigilancia necesarios sobre los organismos descentralizados, para la acción de coordinación administrativa del poder central, además, el Ejecutivo Federal se encuentra representado en ellos por la mayoría de los miembros de los consejos de administración, y porque el director o gerente del mismo es nombrado por el Ejecutivo Federal - así como, porque su régimen jurídico les es impuesto por el poder central del Estado.

VIII. ELEMENTOS QUE VINCULAN A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS CON LA ADMINISTRACION CENTRAL DEL ESTADO

Estos elementos son los siguientes:

- a) La naturaleza de las atribuciones que realiza el organismo descentralizado.
- b) La creación por decreto o por ley del organismo descentralizado.

c) Su extinción.

d) Los poderes de la administración central sobre los actos de los organismos descentralizados.

a) Es claro que la finalidad para la que es creado el organismo descentralizado, es la realización de actividades propias del Estado, como son la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica la obtención, aplicación y distribución de recursos para fines de asistencia social, etc.

b) El organismo descentralizado tiene una personalidad jurídica creada por una ley del Congreso de la -- Unión o por un decreto del Ejecutivo Federal.

Esto lo distingue de cualquier otra organización - que aunque preste cualquier tipo de servicio público no cuenta con esta personalidad derivada del poder público. Pues mientras este organismo es una parte integrante del Estado, la otra organización es creada por iniciativa - privada.

El maestro Gabino Fraga nos dice al respecto: "el - establecimiento público constituye un organismo descen-- tralizado para realizar atribuciones del Estado y la ini-- ciativa de su creación proviene del mismo Estado; en tan

to que un establecimiento de utilidad pública, como lo es por ejemplo una fundación de asistencia privada, constituye una entidad de índole también privada, en la que la iniciativa de su creación emana de los particulares".

(30)

c) Por lo que toca a su extinción, es claro que al igual que su creación, es un acto que emana del Estado.

La actual Ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal en su artículo 14 determina que, la extinción o liquidación del organismo deberá ser resuelta por el Presidente de la República cuando no cumpla sus fines u objeto o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente para la economía nacional o el interés público.

Para el caso de extinción de un organismo descentralizado, por las causas que señala la ley mencionada, la Ley general de bienes nacionales establece que entrarán al dominio privado de la federación, los bienes que hayan

(30) Fraga, Gabino. Ob. cit., pág. 218.

formado parte de su patrimonio (artículo 3o. fracción IV).

d) Respecto de los poderes que ejerce la administración central sobre los actos de los organismos descentralizados, el Ejecutivo Federal tiene facultades de control y vigilancia, los que ejerce a través de distintos ordenamientos legales y de distintos órganos de la administración central.

La Ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal ha sido derogada en muchas áreas por nuevas disposiciones legales contenidas en otras leyes, las cuales han dado un nuevo sentido político y administrativo a la actividad de estos organismos, estas leyes son:

- 1.- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 2.- Acuerdos presidenciales de agrupamiento.
- 3.- Ley del presupuesto, contabilidad y gasto público (D.O.F. de 31 de diciembre de 1976).
- 4.- Ley general de deuda pública (D.O.F. de 31 de diciembre de 1976).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 5o. que el Presidente de la Re--

pública, estará facultado para determinar agrupamientos del sector paraestatal, a efecto de que sus relaciones - con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso se designe como coordinador del sector correspondiente.

En cumplimiento de este precepto, en el D.O.F. del 17 de enero y 12 de mayo de 1977, se publicaron los -- acuerdos presidenciales por los que las entidades de la administración pública paraestatal, a que se refieren di chos acuerdos, se agrupan por sectores definidos, y se - establece en cada caso que Secretaría de Estado o Departamento Administrativo actuará como coordinador de sec-- tor.

Esta misma ley faculta al Ejecutivo Federal para - llevar a cabo los nombramientos y remociones de presidentes, miembros de los consejos, juntas directivas o equivalentes, de estos organismos, lo que crea un vínculo de jerarquía entre éstos y el Presidente de la República.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corres ponde intervenir en todas las operaciones en que estos - organismos hagan uso del crédito; así como determinar - los criterios y montos globales de los estímulos fisca--

les, estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la Federación y resolver en los casos concretos su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados; para ésto, escuchará a las dependencias responsables de cada uno de los sectores.

A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde proyectar y calcular los ingresos y egresos del sector paraestatal; así como vigilar que los subsidios hechos a este sector se apliquen a los fines establecidos.

Por lo que se refiere a la Secretaría de Comercio, le corresponde impulsar en coordinación con las dependencias centrales y las del sector paraestatal que tengan relación con las actividades específicas de que se trate, la producción de aquellos bienes y servicios que se consideren fundamentales para la regulación de los precios. También intervenir en toda clase de adquisiciones que realicen los organismos descentralizados.

La Ley del presupuesto, contabilidad y gasto público establece que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, gastos de pasivo o deuda pública que realicen.

"III.- Los organismos descentralizados"

Establece también que las secretarías de Estado o departamentos administrativos orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación.

Dispone que los organismos descentralizados, sólo podrán concertar créditos para financiar programas incluidos en los presupuestos de las entidades a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, que previamente hayan sido aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Y estas entidades informarán a dicha Secretaría antes del día último de febrero de cada año, el monto y características de su deuda pública flotante y pasivo circulante al fin del año anterior.

Y para el efecto de llevar un mejor control por parte del Ejecutivo sobre éstos, cada entidad llevará su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto. Los catálogos-

de cuentas que utilizarán los organismos descentralizados para cumplir con la anterior disposición, serán autorizados por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La ley general de deuda pública manifiesta que la deuda pública se constituye por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos a cargo de las entidades del gobierno federal y en su fracción tercera menciona a los organismos descentralizados.

Asimismo establece que el Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto, interno y externo, que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal, incluidas en la Ley de ingresos y en el presupuesto de egresos de la federación, así como del Departamento del Distrito Federal; el Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda al rendir la cuenta pública anual y enterará trimestralmente de los movimientos de la misma.

Por otra parte, dispone que para determinar las necesidades financieras, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá conocer, por conducto de las secretarías de Estado o departamentos administrativos encargados de -

la coordinación del sector que corresponda, los proyectos y programas de actividades debidamente aprobadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, que requieran de financiamiento para su realización. En consecuencia los organismos descentralizados sólo podrán contratar financiamientos con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Determina la ley en cuestión, las reglas de vigilancia de las operaciones de endeudamiento, estableciendo que las entidades del sector paraestatal llevarán los registros de los financiamientos en que participan conforme a las reglas que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además deberán proporcionar a dicha Secretaría toda la información necesaria para llevar a cabo la vigilancia que le compete respecto a la aplicación de los recursos provenientes de financiamiento autorizados con la periodicidad y en la forma que la Secretaría determine.

Las entidades del sector público paraestatal, prestarán todo tipo de facilidades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando en su caso, acuda a comprobar la debida contratación, aplicación y manejo de la deuda.

Podrán también las secretarías del Estado y los departamentos administrativos encargados de la coordinación de los sectores correspondientes, vigilar los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades de su sector.

IX. LA DESCENTRALIZACION POR REGION

Una de las divisiones que hace la doctrina tradicional de una descentralización es precisamente la descentralización por región o territorial, la cual dentro de nuestra legislación está representada por el Municipio que es una forma mixta de descentralización política y administrativa, si nos atenemos a lo que establece el artículo 115 constitucional "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, "dada su importancia dentro de nuestra legislación, es conveniente tratar sus principales aspectos.

A) Concepto de Municipio.

Al respecto el maestro Gabino Fraga nos dice que; -
 "El Municipio no constituye una unidad soberana dentro -
 del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los
 Poderes expresamente establecidos por la Constitución; -
 el municipio es una forma en que el Estado descentraliza
 los servicios públicos correspondientes a una circuns---
 cripción territorial determinada." (31)

Manuel Ulloa Ortiz establece que: "El Municipio es
 una reunión natural de familias dentro de una porción -
 geográfica determinada, para satisfacer adecuadamente el
 conjunto de necesidades que tocan, por la periferia, la
 esfera de la vida doméstica que sin participar por ello-
 en la[?] intimidad del hogar son, sin embargo, una prolonga
 ción de este mismo lugar." (32)

Carlos García Oviedo, por su parte nos dice: "De -
 los organismos infra-estatales, es el municipio el más -
 interesante; constituye una comunidad de personas -pre--

(31) Fraga, Gabino. Ob. cit., pág. 206

(32) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit., pág. 610.

ferentemente de familias- situadas en un mismo territorio, para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad." el cual consta de tres elementos:

"a) El personal o grupo de individuos -preferente-- familias-;

"b) El territorial, formado por parte del territorio Nacional, el cual constituye un espacio jurisdiccional;

"3) El tecnológico integrado por la consideración del municipio como una comunidad de carácter total, ya que a semejanza del estado y la familia, es un círculo social donde se cumple la generalidad de los fines de la vida humana." (33)

El Maestro Miguel Acosta Romero, hace una crítica a la doctrina clásica que considera el Municipio como organismo descentralizado por región y dice: "En primer lugar, la actividad del Municipio no se restringe únicamente a prestar servicios públicos pues realiza múltiples -

(33) García Oviedo, Carlos. Derecho administrativo. - E. I. S.A. Madrid, 1968, T. I, pág. 655.

actividades políticas, administrativas y socioculturales, ... y en segundo lugar, no existe jerarquía directa administrativa entre el Presidente de la República o el Gobernador y los Ayuntamientos, pues éstos son de elección popular directa y gozan de la autonomía que les garantiza la Constitución Federal de donde el Municipio es una célula político-administrativa que es la base de la organización de las entidades federativas." (34)

B) Teorías sobre el origen del Municipio.

Han existido muchas teorías acerca del origen del Municipio, de las cuales podemos señalar la Teoría Sociológica o Jusnaturalista y la Teoría Legalista que han sido las más sobresalientes.

1.- La Teoría Sociológica o Jusnaturalista.- El Municipio de conformidad con esta teoría nace espontáneamente de una manera natural no es una institución creada por el Estado, ya que éste solo reconoce su existencia.

Establece esta teoría, que el Municipio es una institución de derecho natural que se crea por necesidades urgentes de la vida humana, dentro de una sociedad asen-

(34) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit., pág. 326 y 327.

tada en una circunscripción territorial; necesidades que nacen de la convivencia social, creando un principio de solidaridad humana para la seguridad y bienestar del grupo social.

Varèilles Sommières, nos dice al respecto "los vínculos que unen a los elementos de una comunidad derivan fundamentalmente de la vecindad, de la habitación continua, de la ubicación de un núcleo primario de individuos que viven en un pueblo o en una ciudad y que tienen necesidades económicas, sociales, jurídicas de naturaleza similar". (35)

La teoría jusnaturalista, se aprecia en Aristóteles: "El Municipio deriva, como la familia, de la naturaleza." (Política, I párrafo segundo).

Tocqueville escribe, "Si el hombre creó los reinos y las repúblicas el municipio sale de las manos de Dios." (La democracia en América). Carlos García Oviedo nos dice: El origen natural del municipio es generalmente admitido pues el espíritu de sociabilidad humana y las limi-

(35) Citado por Acosta Romero, Miguel. Ob. cit., pág. - 322.

taciones de nuestras facultades imponen su existencia, - determinando un movimiento de atracción humana a un cierto lugar dotado de ciertas características de vida que - generan el embrión que con el tiempo se transformará en el municipio. (36) Estas características pueden ser la fertilidad del suelo, la cercanía de un río, la fertilidad del subsuelo, las condiciones climatológicas, la riqueza costera, etc.

2.- La teoría legalista.- Afirma que el Municipio es una entidad territorial creada por la ley, para que - en forma independiente satisfaga las necesidades propias de su comunidad.

C) Antecedentes del Municipio.

El Maestro Rafael Bielsa, nos habla del Municipio - Romano, nos dice que en la lucha por la expansión de Roma, las ciudades que eran conquistadas por sus ejércitos, - eran incorporadas a su territorio; a estas ciudades en - un principio no se les reconocían derechos políticos --

(36) García Oviedo, Carlos. Ob. cit., pág. 656.

y se sometía a sus habitantes a una condición servil, de esclavitud.

En el caso de que el conquistado no opusiera resistencia a la conquista se le permitía conservar ciertos bienes y se les respetaban ciertos derechos.

Más tarde, en la época imperial y especialmente en la Lex Julia existían ciudades llamadas fora o conciliabula que al ser erigidas como ciudades independientes conservaban el nombre de fórum.

En la Edad Media, en el Sacro Imperio Romano - Germánico, se otorgaron a algunas ciudades de Alemania estatutos propios, por medio de los cuales se les permitía dictar sus propias normas jurídicas; tener sus jueces y coleccionar sus propios impuestos para atender los servicios de la colectividad.

La primera de estas ciudades a la que se le otorgó fueron imperial, fue Lübeck en el año 835.

Entre los siglos XII y XV floreció este principio en que se le otorgaban a las ciudades atribuciones políticas, administrativas, judiciales y militares.

En España se les conocían como "fueros" y en el año de 1020 se le otorgaron a las ciudades de León y Casti--

lla y en 1274 a Barcelona.

El Maestro Rafael Bielsa establece que el Municipio Romano se caracterizaba;

1.- Por la calidad de ciudadanos Romanos reconocida a los habitantes del mismo.

2.- Por la autonomía administrativa local, comprendiendo en ella el gobierno interno, la organización de la policía y la injusticia. (37)

En México, se fundó el primer Municipio en la época colonial y fue el de la Villa Rica en Veracruz en -- 1519 por Hernán Cortés, más tarde se fundaron los de Tepeaca Puebla, Coyoacán y la ciudad de México.

Carlos V expidió ordenanzas municipales en 1523 y -- en 1525 que rigieron durante la colonia.

La Constitución de 1814 no modificó este régimen -- municipal, tampoco la Constitución de 1824, fué en las -- leyes constitucionales de 1836 en su VI ley en la que se consagró la institución del Municipio; La Constitución -- de 1857 en su artículo 109 habla ya del Municipio Libre.

(37) Bielsa, Rafael. Principios del régimen municipal, Buenos Aires, 1940, pág. 35 y 519.

Es durante las asambleas del constituyente de 1917, en las que se discutió el problema de la autonomía municipal y se llegó a la conclusión de que el Municipio debía tener una libre disposición de su hacienda, dada la inconformidad que presentaron los gobiernos locales, al manifestar que ese hecho rompería la soberanía del Estado - se llegó a la conclusión de que el congreso local determinaría los ingresos que integraría la hacienda de los - municipios precepto que rige hasta nuestros días a pesar de los perjuicios que ocasiona al desarrollo de los municipios.

D).- Características del Municipio de
acuerdo con las Teorías Clásica y Realista.

1.- La teoría clásica, establece como características de la descentralización por región, cuyo tipo más importante en nuestro país en el municipio las siguientes;-

"1.- En primer lugar, la existencia de una personalidad jurídica;

"2.- La concesión por el Estado de derechos públicos en favor de esa personalidad;

"3.- La creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad, y por último

"4.- La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral". (38)

La teoría realista por su parte establece como ---- caracteres de los organismos descentralizados por región- los siguientes;

"1.- La existencia de un vínculo de los funcionarios de la organización descentralizada con la región;

"2.- El nombramiento de los propios funcionarios -- mediante elecciones , y

"3.- La existencia de un patrimonio autónomo que -- garantice la libertad de acción del organismo descentralizado frente a la administración, central". (39)

En nuestra opinión es difícil establecer en cual de-

(38) Fraga. Gabino. Ob. cit., pág. 207.

(39) Ibidem.

las dos teorías está inspirada nuestra legislación, dado que encontramos características del Municipio en ambas teorías.

Así tenemos que de conformidad con la teoría clásica nuestra legislación establece como bases de la organización municipal las siguientes:

1o.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales (art. 115 fracc. III de la Constitución).

2o.- El Municipio Libre constituye la base de la división territorial de los estados de la federación, de su organización política y administrativa (art. 115 constitucional).

3o.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas y que en todo caso serán las suficientes para atender las necesidades municipales (art. - 115 fracc. II).

4o.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa (art. 115 fracción I)-

Y con base en la teoría realista establece nuestra legislación:

1o.- El Municipio será administrado por funcionarios de elección popular directa (art. 115 fracc. i).

2o.- Como ya lo señalamos, el municipio administrará libremente su hacienda formando con las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados.

3o.- Los municipios están facultados para concurrir con la federación y las entidades federativas en la regulación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros urbanos, con fundamento en las fracciones IV y V del artículo 115 constitucional que se adicionaron en febrero de 1976 y de la Ley general de asentamientos humanos, (D. O. abril, 1976).

E).- Organos de representación del Municipio

Los órganos de representación del municipio son de conformidad con la legislación mexicana; el Ayuntamiento y el Presidente Municipal ambos de elección popular, directa, en los términos de la fracción primera del artículo 115 constitucional.

El Ayuntamiento es un cuerpo colegiado de elección popular directa. La palabra ayuntamiento viene de jungere, junctum, que significa juntar, unir, es la unión de-

varios individuos para administrar los intereses de una comunidad.

El Ayuntamiento tiene facultades de decisión y consulta y está formado por un Presidente Municipal llamado también alcalde, y además por regidores, síndicos o ediles, que de todas estas formas se les designa, tesoreros y órganos consultivos.

Los regidores síndicos, o ediles son órganos que auxilian al Presidente Municipal en el desempeño de sus funciones.

El tesorero, lleva el control de los ingresos y egresos del Municipio.

Los órganos consultivos que son creados por leyes -- municipales para que auxilien el Ayuntamiento en sus labores, así tenemos comités de planificación y otros análogos.

El Presidente Municipal, es el órgano ejecutivo por medio del cual lleva a cabo, las resoluciones del Ayuntamiento y la administración del Municipio.

F) La hacienda municipal.

El artículo 115 constitucional en su fracción segunda establece que "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 las necesidades municipales". (40)

El Municipio de acuerdo con ésto, es propietario de sus bienes y tiene derecho a administrarlos para la obtención de beneficios que fortalezcan su patrimonio.

En México todavía no se ha determinado con precisión cuáles son los ingresos que le corresponden a los municipios dado que se ha dejado a las legislaturas de los estados determinar cuáles serán los ingresos que han de recaudar éstos; por su parte, las legislaturas de los estados, han restringido al máximo dichos ingresos, razón por la cual la mayoría de nuestros municipios viven en condiciones verdaderamente penosas.

Existe en nuestra Constitución solo una regulación con respecto a los ingresos del Municipio, y es en su artículo 73, fracción XXIX último párrafo que establece "Las legislaturas locales fijarán el porcentaje corres--

(40) Según estadísticas de la Secretaría de Industria y Comercio (ahora Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) al 31 de diciembre de 1968 y según datos del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, existían 2,385 municipios, de los cuales 1,503 son pueblos; 487 villas; 374 ciudades 11 congregaciones; 8 mineras; 1 estación de ferrocarril y una rancharía.

pondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica".

Pensamos que es tiempo que de alguna forma el Congreso de la Unión legisle en favor de los ingresos del Municipio, ya que los ingresos que tienen son pocos y de baja recaudación, y no son suficientes para sacar a la gran mayoría de los municipios existentes en nuestro país, de sus precarias condiciones económicas.

Ya que en nuestra opinión, no consideramos que se restrinja la soberanía de las entidades federativas con el hecho de que los municipios legislen sobre su hacienda, puesto que el Municipio que es libre por prescripción constitucional su libertad solo actúa dentro de su circunscripción territorial y de ningún modo perjudica una mayor recaudación de ingresos para su desarrollo a la soberanía de los estados; sino que por el contrario evita la acción del poder centralizador de la fracción; municipios fuertes nos dan estados fuertes.

J. Jesús Castorena, en su obra, El problema municipal mexicano, 1926, establece que "nuestros municipios son pobres, no tanto por las causas que comúnmente se señalan, (heterogeneidad de población, crecida propor---

ción de indios, etc.) sino que son pobres porque jamás se les ha considerado como un poder social". (41)

En el proyecto de Constitución de 1916 remitido al Congreso Constituyente se reconoce la organización del Municipio Libre (42). Don Venustiano Carranza en su discurso inaugural exaltó las ventajas de la organización municipal estimando que su desarrollo sería una magnífica contribución a la vida política nacional.

"Los problemas de los municipios son principalmente de índole política y económica. El problema político se resume en la constante e indebida intromisión de las autoridades locales en la integración y funcionamiento del municipio. El problema económico se finca en que los gobiernos locales reducen considerablemente los ingresos de los municipios". (43)

(41) Citado por Serra Rojas, Andrés. Ob. cit., pág. 610 y 611.

(42) Diario de los debates, tomo II, pág. 504.

(43) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit., pág. 615 y 616.

Por lo que respecta a los servicios públicos que presta, son de suma importancia que se municipalicen, ya sea que los preste el Municipio directamente o bien, por medio de los particulares a través de concesión, ya que éste presenta ventajas desde el punto de vista de recaudación hacendaria y de bienestar social; puesto que la comunidad recibe de esta manera la utilidad que reditúa la prestación de dichos servicios, de otra forma, su utilidad beneficiaría a los prestadores del servicio, sin redituara utilidad alguna a la comunidad.

Se ha dicho en contra del régimen municipal, que debilita el poder central, al verse impedido éste para dar satisfacción a las necesidades de la colectividad al no tener el poder central el control necesario sobre las funciones del Municipio para ir las adaptando a las necesidades de la Administración Pública. Pensamos al respecto que el Municipio al contar con recursos económicos necesarios, tiene plena capacidad para dotar a su comunidad de los servicios públicos necesarios, sin tener que recu

rrir a la federación o a las entidades federativas, que lejos de beneficiar su intervención, es un freno para su desarrollo normal.

"Se ha dicho , con acierto que la descentralización administrativa por región causa anemia, más o menos grave en el órgano central; pero si entendemos que ese órgano central, no es ni la Nación ni el Estado, sino una simple expresión del poder de éste, concluiremos reconociendo - que tal debilitamiento en vez de defecto es ventaja, porque evita el robustecimiento de los gobiernos tiránicos, - absorventes y secantes. Por ello es recomendable la fórmula popular "Centralización política y descentralización administrativa". De esta manera quedará asegurada la - unidad y la coherencia institucional del Estado pero al - mismo tiempo se habrá garantizado el derecho que tienen - las circunscripciones territoriales y las entidades descentralizadas de características técnicas, para velar por sus intereses, para progresar solas, sin perjudiciales -- interferencias políticas del poder central". (44)

(44) Olvera Toro, Jorge. Manual de derecho administrativo- Editorial Porrúa, S. A. México ,1972, pág. 304.

CAPITULO III

LA FRACCION XXXI DEL APARTADO "A" DEL ARTICULO 123 COSNTITUCIONAL

- I.- Decreto de 5 de noviembre de 1942 por el que se adiciona la fracción XXXI al Apartado "A" del Artículo-123 Constitucional.

- II.- Sus reformas.

I. DECRETO DE 5 DE NOVIEMBRE DE 1942 POR EL QUE SE ADICIONA LA FRACCION XXXI AL APARTADO "A" DEL ARTICULO-123 CONSTITUCIONAL (PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL - DE LA FEDERACION DE 18 DE NOVIEMBRE DE 1942).

En el año de 1941 el Presidente de la República -- Manuel Avila Camacho, remitió a la cámara de diputados - del Congreso de la Unión una iniciativa de reformas y - adiciones a la fracción X del artículo 73 constitucional que al igual que en la actualidad, regulaba las facultades del Congreso de la Unión para legislar en determina- das ramas y materias.

En la iniciativa de ley se expresaba que, la legis- lación del trabajo se federalizó como una consecuencia - del desarrollo industrial del país y de las organizacio- nes de trabajadores que, al ampliar sus relaciones obre- ro patronales a diversos Estados de la República requi- rieron la aplicación de un criterio uniforme para evitar que divergencias de doctrina obstaculicen la prosperidad de la industria nacional.

"La necesidad de extender la jurisdicción de los - tribunales del trabajo se patentiza en cualquier empresa que actúa por contrato o concesión federal, pues las re laciones contradictorias de autoridades locales pueden - apartarse de la conveniencia económico-social que inspi-

ró la facultad exclusiva de la Federación para otorgar ta les concesiones.

"Igual importancia tiene la jurisdicción de los tribunales Federales del Trabajo en empresas que actúan en zonas federales pues éstas implican una responsabilidad directa y una atención preferente del Gobierno de la Unión para el mantenimiento de la paz social. No menor razón asiste cuando se trata de empresas que por expropiación u otros motivos, son administradas directa y descentralizadamente por el Gobierno Federal.

"Cuando los conflictos obrero-patronales abarcan a dos o más Estados de la República, es ya de explorado derecho que una autoridad jerárquicamente superior a la de los tribunales locales debe intervenir para evitar pugnas de jurisdicción. Asimismo cuando se trate de conflictos surgidos de contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa.

"Tal ha sido la práctica judicial en materia obrera fundada en la legislación del trabajo, la que frecuentemente se presenta por las partes como divorciada del texto constitucional, por lo que conviene incorporar a la Carta Magna las normas del derecho consuetudinario inspiradas en los fines expuestos".

La comisión encargada de estudiar el proyecto, considero que efectivamente era conveniente incorporar a la Constitución las normas de derecho procesal consuetudinario en cuanto jurisdicción y competencia de los Tribunales Federales del Trabajo; comprendiéndose dentro de esta competencia materias que no estaban especificadas en la fracción X del artículo 73 de la Constitución, pero que en atención a su trascendencia nacional, habían conocido en la práctica jurisdiccional las autoridades federales del trabajo; aún más, la Ley Federal del Trabajo, (promulgada el 18 de agosto de 1931) en su artículo 359 especificaba diversas industrias que, por razón de la materia su conocimiento se encomendaba a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

"artículo 359. Por razón de la materia, corresponde a la Junta Federal el conocimiento de los conflictos que se refieren a:

I.- La industria minera y de hidrocarburos.

II.- Las industrias metalúrgicas y siderúrgicas, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico, ligas y los productos laminados de los mismos.

- IV.- La industria eléctrica
- V.- La industria textil
- VI.- La industria cinematográfica
- VII.- La industria hulera
- VIII.- La industria azucarera
- IX.- La industria del cemento
- X.- La industria ferrocarrilera
- XI.- Empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal.
- XII.- Empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las que les sean conexas.

Como este hecho motivó controversias jurisdiccionales, con el objeto de evitar éstas, era conveniente incorporar esas materias a la Constitución, para que de esta manera la ley reglamentaria no rebasara los límites de competencia de las autoridades federales, expresados en el artículo 73, fracción X de la Constitución.

La comisión estimó que por razones de técnica legislativa, el párrafo relativo a la aplicación de las leyes del trabajo por las autoridades locales y federales, no debería figurar en el artículo 73 fracción X, el cual se

refiere a las facultades del Congreso para legislar en de terminadas ramas o materias, si no en el artículo 123 de la propia Constitución; así, por este decreto de ley de 5 de noviembre de 1942, se reforma la fracción X del artículo 73 y se adiciona al artículo 123 de la Constitución - con la fracción XXXI para quedar como sigue:

"artículo 73. El Congreso tiene facultad.
 "fracción X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 de esta Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución."

Y la fracción XXXI del artículo 123 establecía:

"artículo 123.
fracción XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones; pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales, en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minería, hidrocarburos, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal; empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal, y las industrias que les sean conexas; a empresas que efectúen trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una enti--

dad federativa y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patronos, en la forma y términos que fija la ley respectiva." (45)

Posteriormente por iniciativa presidencial del --
C. Adolfo López Mateos, de 7 de diciembre de 1959, se --
adicionó el Apartado "B" al artículo 123 constitucional, --
integrado con XIV fracciones, y las XXXI fracciones ante --
teriores pasaron a formar parte del Apartado "A" del mismo --
artículo (decreto publicado en el D.O.F. de 5 de diciem --
bre de 1960).

En la exposición de motivos se dijo que los trabaja --
dores al servicio del Estado, por diversas y conocidas --
circunstancias, no habían disfrutado de todas las garan --
tías sociales que el artículo 123 de la Constitución Ge --
neral de la República consigna para los demás trabajado --
res.

Es cierto que la relación jurídica que une a los --
trabajadores en general con sus respectivos patronos, es --
de distinta naturaleza de la que liga a los servidores --

(45) Diario de los debates de 7 de noviembre de 1941, --
pág. 5.

públicos con el Estado, puesto que aquéllos laboran para-empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, - mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el - ejercicio de la función pública. Pero también es cierto - que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que de- ba ser siempre legalmente tutelado.

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

De entre las intervenciones consideramos de fundamen- tal importancia, la de el C. Brena Torres que expresó: - "Cuando el movimiento de la Revolución Mexicana culminaba en 1917 con la formulación de nuestra Carta Magna, los - constituyentes, preocupados por la injusticia en que se - encontraban los obreros, pretendieron incluir en el texto constitucional una serie de garantías para los trabajado- res. Asustó este empeño a los teóricos del Derecho Cons- titucional, que advertían que la inclusión de tales garan- tías representaba romper los moldes clásicos de las cons-

tuciones: pero a pesar de tal oposición en la Constitución del 17 se incluyó el artículo 123. Los constituyentes tenían razón; no querían que la fijación del derecho obrero quedara relegada a un código secundario, por el temor de que posteriormente otros regímenes, no afines a la Revolución, pudieran derogarlo; buscaban la formalidad de la Constitución y su calidad de ley suprema, de la que derivan las demás leyes, para que en todo caso las leyes secundarias estuvieran saturadas de los principios consignados en el citado artículo 123, aprovechando además la rigidez de nuestra Carta Magna que, para ser reformada, requiere una serie de requisitos que no concurren cuando se tratan de leyes secundarias.

"Podríamos preguntarnos por qué razón, en el artículo 123, según la iniciativa presidencial, hay dos incisos y no solamente uno que abarque en forma global las garantías de todo trabajador. La contestación es evidente: - hay tales diferencias básicas entre quienes prestan servicios a la iniciativa privada y quien labora para el Poder Público, que no es posible considerarlos dentro de un solo concepto; las diferencias resultan de los mismos hechos.

"El señor senador Terán Mata marcaba algunas diferen

cias; voy a abundar en ellas, nos dice el C. Brena Torres, el Estado es distinto del particular y de la empresa privada; el particular emplea a otra persona para fines de satisfacción personal y la empresa con fines de lucro, utilizando su trabajo dentro del proceso de producción. El Estado es distinto; el Estado representa los más altos intereses de la colectividad. Imaginémonos un pueblo organizado y dotado de soberanía asentado en un territorio-determinado. ¿Cuáles son los intereses del Estado? La defensa de la vida colectiva, mantener el territorio frente a los peligros del exterior, conservar el orden político jurídico en el interior y satisfacer las necesidades sociales. Así, pues, los intereses de la colectividad y los del Estado se identifican. Lamentablemente será que una empresa particular desaparezca, sea motivo de quiebra o de liquidación; pero el Estado no puede desaparecer sin afectar a toda la colectividad, que caería en el caos de la anarquía.

"El Estado tiene necesidad de dividir sus múltiples-funciones en órganos diversos; a cada uno de ellos les atribuye una esfera de competencia y a la organización social importa que cada uno de esos órganos cumpla su misión; por eso debe precaverse el Estado frente a cualquier

acechanza que pudiera ponerlo en crisis. Esto se traduce frente a sus servidores, en un criterio distinto de relación y en un derecho distinto para estos últimos.

"El derecho del trabajo, tratándose de particulares, gira alrededor de un concepto básico: el contrato de trabajo. Este concepto esencial no existe tratándose de los servidores del Estado. En el contrato opera la libre voluntad de las partes para fijar las condiciones, estableciendo la materia de la prestación del servicio, las horas de jornada, los días de descanso, las vacaciones, la remuneración, etc., y quienes los celebran discuten entre sí para llegar a un avenimiento. No acaece así con el Estado ni puede hablarse de la existencia del contrato entre el Estado y su trabajador. Como cada uno de los órganos del Poder Público actúa de acuerdo con las normas fijadas en la ley, no le es dable al funcionario romper el marco que las leyes establecen, sino exclusivamente someterse a ese mandato legal. Cuando admite a una persona al servicio del Estado, el acto se reduce a la selección de la persona que deberá llenar los requisitos exigidos por la norma; no habrá discusión ni libre fijación de las condiciones de prestación del servicio; todas estas condiciones están predeterminadas por la ley respectiva en -

su reglamento.

"Esto no quiere decir que a los servidores del Estado se les otorguen sólo derechos disminuidos; no, simplemente son distintos; por ejemplo, a los servidores del Estado no puede otorgárseles el derecho de huelga para obtener mayores emolumentos; en derecho laboral, el trabajador puede coaccionar al patrón mediante la huelga para que se nivelen los intereses de los factores de la producción. Supongamos que las ganancias de una empresa son excesivas; es principio legal que el trabajador tiene derecho a obtener una participación en las utilidades; a falta de reglamentación de la fracción VI del artículo 123 constitucional, nuestra costumbre jurídica ha creado una mecánica mediante la cual, usando de la huelga, el trabajador obtiene aumento a sus salarios en forma relativa a las ganancias de la empresa, buscando así el equilibrio entre ambos factores del proceso productivo; pero este derecho no puede otorgarse al trabajador al servicio del Estado, porque si el Estado obtiene mayores recaudaciones no es para mejorar a sus servidores, sino para atender con mayor eficacia los servicios públicos. A cambio de ello según la iniciativa sometida a nuestra consideración, hay una prerrogativa en favor de los tra-

bajadores al servicio del Estado: no podrán disminuirse - sus emolumentos durante la vigencia del presupuesto de - egresos respectivo. Los salarios de los trabajadores de las empresas privadas si pueden ser disminuidos durante - la vigencia del respectivo contrato colectivo de trabajo. En efecto, nuestras leyes otorgan al patrón la facultad - de promover conflicto de orden económico en el cual los - tribunales pueden resolver que, con vista a la situación - económica de la empresa, ésta disminuya las horas de jornada o los salarios. Los trabajadores al servicio del Es - tado quedan al margen de ese riesgo.

"Además, en la iniciativa que comentamos se han esta - blecido derechos especiales en favor de los familiares de los trabajadores al servicio del Estado, que no existen - en el régimen legal de los demás trabajadores, pues aun - que se ha visto en algunos casos que sindicatos poderosos han obtenido beneficios similares, esto ha tenido caracte - rísticas de verdadera conquista sindical, sobrepasando en mucho el límite de los derechos puramente legales." (46)

(46) Diario de los Debates No. 26, diciembre 8 de 1959. págs. 307 a 312.

Así se mantuvieron intocadas las normas que integraban hasta entonces el artículo 123 constitucional y queregía el trabajo en general dentro de la República Mexicana.

Las comisiones dictaminadoras expresaron que esta actitud del Ejecutivo responde a un anhelo de la clase trabajadora, que ha sido expresado en muchas ocasiones y conforme al cual debe considerarse el artículo 123 vigente como una conquista histórica de la Revolución Mexicana que no debe ser motivo de modificaciones ni esenciales ni literales de ninguna naturaleza. De esta manera en el Apartado "A", se conservó el contenido del texto existente con la misma redacción formado con XXXI fracciones, y en el Apartado "B" se comprenden las normas que rigen las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y territorios federales y sus trabajadores, teniendo en cuenta la naturaleza especial de esas relaciones y las características del trabajo encomendado a los servidores del Poder Público."

Hechas las modificaciones a la redacción del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, por las comisiones dictaminadoras, éste quedó en los siguientes términos:

"artículo 123. El Congreso de Unión, sin con-
travenir a las bases siguientes, deberá expedir
leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

- A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, -
domésticos, artesanos y de una manera gene-
ral, todo contrato de trabajo:
- B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobier--
nos del Distrito y de los territorios Fede-
rales y sus trabajadores:

Formado con XIV fracciones en las que se establecier
ron las garantías constitucionales de los trabajadores -
al servicio del Estado.

CONCLUSION

El Constituyente de 1917 solo estableció en el artíc
ulo 123 las garantías de la clase trabajadora al servi-
cio de los particulares, ya sea persona física o empresa,
dentro de las XXX fracciones que originalmente tenía di-
cho artículo. Más tarde en 1942 dado el cambio del Estad
o clásico proteccionista, al estado moderno intervencion
ista, sus funciones fueron aumentando y abarcando mate-
rias que comprenden todo el campo de la economía nacio--
nal; fue entonces, que, ampliando las facultades del gob
ierno federal, se adiciona la fracción XXXI al artículo

123 constitucional (por decreto de 5 de noviembre de -- 1942), incluyendo en esta fracción a "empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal".

Siendo estas empresas parte medular del desarrollo económico y social del Estado, pensamos que sus trabajadores no tienen las características de los trabajadores que por denominarlos de alguna forma, les llamaremos -- "comunes".

Ya que dadas las características fundamentales de - estos organismos, y dadas las características del servicio que prestan, no pueden ser considerados sus trabajadores, como trabajadores "comunes"; pues en la actuali-- dad los organismos descentralizados forman parte de la - estructura del gobierno federal, están contenidos dentro del marco de la Administración Pública, su patrimonio está-- constituido por bienes que aporta el Estado y las activi-- dades que realizan son actividades propias del Estado; - en estas circunstancias lo correcto sería que las rela-- ciones laborales entre estos organismos y sus trabajado-- res fueran reglamentados por el Apartado "B" del artícu-- lo 123 constitucional y la Ley Federal de los Trabajado-- res al Servicio del Estado.

Pensamos que la razón por la cual estos trabajadores están comprendidos dentro del Apartado "A" fracción XXXI-es porque cuando ésta se creó (por decreto publicado en el D. O. F. de 5 de noviembre de 1942), no existía el -- Apartado "B" que regula la relación laboral del Estado, -- con sus trabajadores; ya que éste se incorporó a la Constitución hasta el 5 de diciembre de 1960 o sea dieciocho años después, y las XXXI fracciones anteriores a esta fecha pasaron a formar parte del Apartado "A" que como dijimos; el legislador de 1917 estableció como garantías -- constitucionales a los trabajadores "comunes", excepción- hecha de la fracción XXXI que fue incorporada al texto -- constitucional por decreto de 5 de noviembre de 1942.

Respecto de la brillante intervención del C. Brena - Torres en los debates a la adición del Apartado "B" al artículo 123 constitucional, hicimos amplia mención a ésta, dado que, su disertación acerca de la diferenciación que hay entre los trabajadores "comunes" y los trabajadores - al servicio del Estado, nos parece muy clara y acertada, además gran parte de la fundamentación que da para dife-- renciar esta relación laboral, es plenamente aplicable a la diferencia que existe entre los trabajadores "comunes" y los trabajadores de los organismos descentralizados; te

nemos por ejemplo, la diferencia de los fines que mueven a los particulares y empresas privadas o al Estado al emplear a sus trabajadores; ya que los primeros lo hacen - para fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que el Estado lo hace para satisfacción de los fines de la colectividad, ya que sus intereses están relacionados, o deben estarlo, con los de la colectividad.

Es por ésto que dadas las necesidades del Estado, - de confiar sus funciones a diversos órganos u organismos en los que distribuye parte de su competencia para dar - satisfacción a las necesidades colectivas, debe valerse de ordenamientos legales acordes a la realidad económica jurídica y social del país, para que cada órgano u organismo ofrezca a la sociedad la satisfacción plena de los fines para los que fue creado.

Concluiremos diciendo que en el transcurso del tiempo han surgido nuevos requerimientos de justicia, y siendo de primordial importancia obtener las metas de seguridad social para la clase trabajadora; para este efecto las ideas esenciales contenidas en el artículo 123 constitucional, deben irse desarrollando y adaptando en congruencia con el crecimiento y progreso social, económico, científico y técnico del país, ya que el derecho laboral

como todo el derecho, es materia viva que se transforma de acuerdo a los requerimientos de la vida social en cada tiempo y espacio.

II. SUS REFORMAS

1.- Reforma decretada el 20 de noviembre de 1962 - por el Presidente Adolfo López Mateos publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de noviembre de 1962, que entró en vigor el día siguiente de su publicación en el citado Diario. Por medio de esta reforma se adicionó la fracción XXXI del Apartado "A" del multicitado artículo 123.

En el dictamen de fecha 28 de diciembre de 1961 se dijo: "atendiendo al progreso industrial del país, al fomento y desarrollo de la riqueza pública, se amplía la jurisdicción federal en materia de trabajo, modificándose la fracción XXXI del inciso a) del artículo 123, para dar competencia a las Juntas Federales en el conocimiento de los problemas de trabajo relativos a la siderurgia, a la metalurgia y a la industria del cemento que tanta -

importancia tienen en el desenvolvimiento y prosperidad de la Nación. (47) (48)

2.- Reforma decretada el 4 de febrero de 1975 por el Presidente Luis Echeverría publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero de 1975, que entró en vigor el día siguiente de su publicación en el citado Diario. Por medio de la cual se adicionó la fracción XXXI del Apartado "A".

El objetivo fundamental de esta adición fue atribuir a la competencia exclusiva de las autoridades federales la materia relacionada a industria automotriz, productos químicos--farmacéuticos y medicamentos, celulosa y papel, aceites y grasas vegetales y empaçado y enlatado de alimentos, habiéndose aumentado por el Poder Legislativo el concepto de bebidas envasadas.

En la sesión en que se dio la segunda lectura al dictamen, el senador Emilio M. González Parra hizo una amplia exposición de los antecedentes y razonamientos que apoyaron la iniciativa y su aprobación por el Poder Legislativo. Poniendo especial énfasis en que las reformas a

(47) Diario de los debates. No. 26. Diciembre 28 de 1961.

(48) De Buen, Néstor. Derecho del trabajo. Editorial - Porrúa, S.A. México, 1981, T. 2., pág. 328.

la fracción XXXI del Apartado "A" del artículo 123 constitucional, se han fundado en dos conceptos fundamentales:-- aquellas materias que por disposición constitucional se han reservado a la competencia de la Federación y aquellas otras que por afectar a la economía general del país, no pueden quedar subordinadas a la jurisdicción parcial de las entidades federativas; explicándose así que, sucesivamente, se hayan incorporado a la jurisdicción federal las empresas que han actuado en virtud de contrato o concesión de la Federación, así como específicamente las industrias petroquímica, metalúrgica, siderúrgica, cinematográfica y ahora las que son objeto de la presente iniciativa. Después de aprobarse el 30 de diciembre de 1974 y de dada la declaratoria de aprobación por la mayoría de las legislaturas de los Estados, el 4 de febrero de 1975, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1975. (49) (50)

(49) Diario de los debates. Num. 45 diciembre 29 de 1974.

(50) De Buen, Néstor. Ob. cit., pág. 329.

3.- Reforma decretada el 30 de diciembre de 1977 - por el Presidente José López Portillo publicada en el - Diario Oficial de la Federación de 9 de enero de 1978, - que entró en vigor el día siguiente de su publicación en el mencionado Diario. En esta reforma se adicionó nuevamente la citada fracción XXXI del Apartado "A" del artículo 123 constitucional.

Esta reforma tuvo como una de sus finalidades extender la competencia exclusiva de las autoridades federa-- les a la aplicación de las leyes del trabajo, a los asuntos relativos a varias ramas industriales cuya naturaleza e importancia económica superan el ámbito propio de - las entidades federativas, y adecuar la enunciación que actualmente contiene la fracción XXXI del Apartado "A" - del artículo 123 constitucional. Se precisa también en esta reforma, que será de competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposicio-- nes relativas a las obligaciones que corresponden a los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, y en materia de implantación de medi-- das de seguridad e higiene en los centros de trabajo, - con la modalidad de que las autoridades de los estados - colaborarán con la Federación para la ejecución de di---

chas medidas en las ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos que establezca la ley reglamentaria. Esta fracción después del proceso legislativo, quedó en los términos en los que se encuentra redactada actualmente. (51) (52).

(51) Diario de los debates. Nú. 37 noviembre de 1977.

(52) De Buen, Néstor. Ob. cit., pág. 329.

CAPITULO IV

**SITUACION LABORAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO
DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS**

SITUACION LABORAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

En primer lugar, y para tener una idea general del número de trabajadores que están al servicio de estos organismos, vamos a hacer mención de los organismos descentralizados que existen dentro de la Administración Pública Federal.

La sectorización de la administración paraestatal llevada a cabo por el Poder Ejecutivo por acuerdo presidencial del 13 de enero de 1977 publicado en el D.O.F. de 17 de enero de 1977, agrupó en sectores definidos la actividad de aproximadamente 800 entidades paraestatales de las cuales 129 fueron organismos descentralizados; más tarde se publicaron cuatro acuerdos que modificaron la composición de los sectores administrativos creados en el primer acuerdo, estos acuerdos se publicaron en el D.O.F. de 12 de mayo de 1977, 10 de abril de 1978, 27 de febrero de 1979 y 28 de enero de 1980 respectivamente, posteriormente el 10. de abril de 1981 se publica el segundo acuerdo de sectorización que contempla 872 entidades paraestatales de las cuales 88 son organismos descentralizados.

Para dar una idea clara de la relación laboral de los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados haremos mención de cada uno de estos organismos y apuntaremos bajo qué régimen laboral se encuentran sus trabajadores, si en el Apartado "A" o en el "B" del artículo 123 constitucional, así mismo mencionaremos el organismo que presta la seguridad social a dichos trabajadores.

1.- Aeropuertos y Servicios Auxiliares

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. D.O. 28-XII-1963 y mod. D.O. 31-XII-1979.
Ley del ISSSTE D.O. 30-XII-1959

2.- Caja de previsión de la Policía del Distrito Federal.

Apartado A fracción XXXI

Ley Federal del Trabajo D.O. 10.-IV-1970.
Ley del Trabajo Burocrático, artículo 43 fracción - VII D.O. 28-VII-1959.
Ley del ISSSTE D.O. 28-XII-1959

3.- Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del Departamento del Distrito Federal.

Apartado A fracción XXXI

Ley Federal del Trabajo D.O. 1-IV-1970
Ley del Trabajo Burocrático, artículo 43 fracción - VII D.O. 28-XII-1963.
Ley del ISSSTE D.O. 28-XII-1959.

- 4.- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado D.O. 28-XII-1963.

Ley del ISSSTE D.O. 28-XII-1959

- 5.- Centro de Investigación Científica y Educación Superior de Ensenada, B.C. - CICESE-.

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado D.O. 28-VII-1963.

Ley del ISSSTE D.O. 28-XII-1959.

- 6.- Centro de Investigación para la Integración Social.

Apartado A fracción XXXI

Ley Federal del Trabajo D.O. 1-IV-1970

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. D.O. 28-XII-1963.

Ley del ISSSTE D.O. 28-XII-1959.

- 7.- Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.

Apartado A fracción XXXI

Ley Federal del Trabajo D.O. 1-IV-1970

Ley del ISSSTE D.O. 28-XII-1959

- 8.- Centro de Investigaciones de Estudios Superiores en Antropología Social.

Apartado A

Decreto por el que se adiciona con una fracción -- VIII al artículo 3o. de la Constitución D.O. 9-VI-1980.

Decreto por el que se adiciona el Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo con un capítulo XVII -- D.O. 20-X-1980.

9.- Centro de Investigaciones Ecológicas del Sureste -
-CIES-

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado D.O. 28-XII-1963

Ley del ISSSTE D.O. 28-XII-1959

10.- Centro de Investigaciones en Química Aplicada ---
-CIQA-

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado

Ley del ISSSTE

11.- Centro Materno Infantil "General Maximino Avila Ca
macho"

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado

Ley del ISSSTE

12.- Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial -
-CENETI-

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado

Ley del ISSSTE.

13.- Centro Nacional de Investigaciones Agrarias

Apartado A fracción XXXI

Ley Federal del Trabajo D.O. 1-IV-1970

Ley del ISSSTE D.O. 28-XII-1972

14.- Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos-
Avanzados de la Educación

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Ley del ISSSTE

15.- Colegio de Bachilleres

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Esta

Ley del ISSSTE

16.- Colegio de Postgraduados

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Esta

Ley del ISSSTE

17.- Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica-
-CONALEP-

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Esta

Ley del ISSSTE

18.- Comisión de Fomento Minero

Apartado A fracción XXXI

Ley Federal del Trabajo D.O. 1o.-IV-1970

Ley del ISSSTE

19.- Comisión de Operación y Fomento de Actividades -
Académicas del Instituto Politécnico Nacional ---
-COFAA-

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Esta

Ley del ISSSTE

20.- Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Esta

Ley del ISSSTE

21.- Comisión Federal de Electricidad

Apartado A fracción XXXI
Ley Federal del Trabajo D.O. 1-IV-1970
Instituto Mexicano del Seguro Social

22.- Comisión Nacional de Fruticultura

Apartado B
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
Ley del ISSSTE

23.- Comisión Nacional de la Industria Azucarera

Apartado A fracción XXXI
Ley Federal del Trabajo D.O. 1-IV-1970
Instituto Mexicano del Seguro Social

24.- Comisión Nacional de la Industria del Maíz para Consumo Humano

Apartado B
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
Ley del ISSSTE

25.- Comisión Nacional de Libros y Texto Gratuitos

Apartado B
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
Ley del ISSSTE

26.- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos

Apartado A fracción XXXI
Ley Federal del Trabajo D.O. 1-IV-1970
Artículo 523, fracción VII; 551 y demás relativos de esta ley

27.- Comisión Nacional de Zonas Áridas

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado

Ley del ISSSTE

28.- Comisión Nacional del Cacao

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado

Ley del ISSSTE

29.- Comisión para la Regularización de la Tenencia de
la Tierra

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado

Ley del ISSSTE

30.- Comité Administrador del Programa Federal de Cons-
trucción de Escuelas.

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado

Ley del ISSSTE

31.- Compañía Nacional de Subsistencias Populares ---
-CONASUPO-

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado

Ley del ISSSTE

32.- Consejo de Recursos Minerales

Apartado A fracción XXXI

Ley Federal del Trabajo D.O. 1-IV-1976

Instituto Mexicano del Seguro Social.

33.- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología -CONACIT-

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado D.O. 5-IV-1973

Ley del ISSSTE

34.- Consejo Nacional de Fomento Educativo

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado

Ley del ISSSTE.

35.- Consejo Nacional de Recursos para la Atención de -
la Juventud

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado

Ley del ISSSTE

36.- Consejo Nacional para la Cultura y Recreación de -
los Trabajadores -CONACURT-

Apartado A fracción XXXI

Ley Federal del Trabajo D.O. 1-IV-1970

Instituto Mexicano del Seguro Social

37.- Editorial Popular de los Trabajadores

Apartado A fracción XXXI

Ley Federal del Trabajo D.O. 1-IV-1970

Instituto Mexicano del Seguro Social

38.- Ferrocarriles Nacionales de México

Apartado A fracción XXXI

Ley Federal del Trabajo D.O. 1-IV-1970

Instituto Mexicano del Seguro Social

39.- Forestal Vicente Guerrero

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado

Ley del ISSSTE

40.- Hospital General "Dr. Manuel Gea González"

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado

Ley del ISSSTE

41.- Hospital Infantil de México

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado

Ley del ISSSTE

42.- Hospital de Enfermedades de la Nutrición

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado

Ley del ISSSTE

43.- Instituto de Investigaciones Eléctricas

Apartado A fracción XXXI

Ley Federal del Trabajo D.O. 1-IV-1970

Instituto Mexicano del Seguro Social

44.- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Ar-
madas Mexicanas

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado

Ley del ISSSTE

- 45.- Instituto Mexicano de Comercio Exterior -IMCE-
Apartado B
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado
Ley del ISSSTE
- 46.- Instituto Mexicano de Investigaciones Siderúrgicas
Apartado B
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado
Ley del ISSSTE
- 47.- Instituto Mexicano de Psiquiatría
Apartado B
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado
Ley del ISSSTE
- 48.- Instituto Mexicano del Café
Apartado A fracción XXXI
Ley Federal del Trabajo D.O. 1-IV-1970
Instituto Mexicano del Seguro Social
- 49.- Instituto Mexicano del Petróleo
Apartado B
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado
Ley Federal del Trabajo D.O. 1-IV-1970
Ley del ISSSTE
- 50.- Instituto Nacional de Antropología e Historia
Apartado B
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado
Ley del ISSSTE

51.- Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado

Ley del ISSSTE

52.- Instituto Nacional de Cancerología

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado

Ley del ISSSTE

53.- Instituto Nacional de Cardiología

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado

Ley del ISSSTE

54.- Instituto Nacional de Ciencias Penales

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado

Ley del ISSSTE

55.- Instituto Nacional para la Educación de los Adul--
tos.

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado

Ley del ISSSTE

56.- Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares -
-ININ-

Apartado A fracción XXXI

Ley Federal del Trabajo. D.O. 1-IV-1979

Ley del ISSSTE

57.- Instituto Nacional Sobre Recursos Bióticos

Apartado A fracción XXXI
Ley Federal del Trabajo D.O. 1-IV-1970
Instituto Mexicano del Seguro Social

58.- Instituto Nacional de la Nutrición "Dr. Salvador -
Zubirán"

Apartado B
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado
Ley del ISSSTE

59.- Instituto Nacional de Neurología Neurocirugía

Apartado B
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado
Ley del ISSSTE

60.- Instituto Nacional del Consumidor

Apartado B
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado
Ley del ISSSTE

61.- Instituto Nacional Indigenista

Apartado B
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado
Ley del ISSSTE

62.- Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comuni-
dad y la Vivienda Popular

Apartado B
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado
Ley del ISSSTE

63.- Instituto para el Depósito de Valores**Apartado B****Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado****Ley del ISSSTE****64.- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas****Apartado B****Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado****Ley del ISSSTE****65.- Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial****Apartado B****Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado por acuerdo publicado en el D.O. 29-III-1976****Ley del ISSSTE****66.- Lotería Nacional para la Asistencia Pública****Apartado B****Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado****Ley del ISSSTE****67.- Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital****Apartado A fracción XXXI****Ley Federal del Trabajo D.O. 1-IV-1970****Instituto Mexicano del Seguro Social****68.- Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto -
Politécnico Nacional****Apartado B****Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado****Ley del ISSSTE**

69.- Patronato del Ahorro Nacional**Apartado A y B****Ley Federal del Trabajo D.O. 2-XII-1969****Instituto Mexicano del Seguro Social D.O. 31-XII-1974****Ley del ISSSTE D.O. 31-XII-1959****70.- Petr6leos Mexicanos -PEMEX-****Apartado A fracci6n XXXI****Ley Federal del Trabajo D.O. 1-IV-1970****Instituto Mexicano del Seguro Social****71.- Procuradurfa Federal del Consumidor****Apartado B****Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado****Ley del ISSSTE****72.- Productora Nacional de Biol6gicos Veterinarios****Apartado B****Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado D.O. 1-IV-1979****Ley del ISSSTE****73.- Productora Nacional de Radio y Televisi6n****Apartado B****Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado****Ley del ISSSTE****74.- Productora Nacional de Semillas****Apartado B****Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado****Ley del ISSSTE**

75.- Productos Forestales de la Tarahumara

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado D.O. 28-XII-1963.

Ley del ISSSTE D.O. 28-XIII-1972

76.- Productos Forestales Mexicanos

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado

Ley del ISSSTE

77.- Promotora del Maguey y del Nogal

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado

Ley del ISSSTE

78.- Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado

Ley del ISSSTE

**79.- Servicios de Transportación Terrestre del Aeropuero
Internacional de la Ciudad de México.**

Apartado B

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado

Ley del ISSSTE

**80.- Servicios de Transportes Eléctricos del Distrito -
Federal**

Apartado A fracción XXXI

Ley Federal del Trabajo D.O. 1-IV-1970

Instituto Mexicano del Seguro Social

81.- Servicio Multimodal Transístimco

Apartado A fracción XXXI
 Ley Federal del Trabajo D.O. 1-IV-1970
 Instituto Mexicano del Seguro Social

82.- Sistema de Transporte Colectivo -METRO-

Apartado B
 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado D.O. 15-VIII-1967
 Ley del ISSSTE D.O. 10-XI-1967

83.- Uranio Mexicano -URAMEX-

Apartado B
 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado
 Ley del ISSSTE (53)

Organismos Descentralizados no Sectorizados

84.- Instituto Mexicano del Seguro Social

Apartado A fracción XXXI
 Ley Federal del Trabajo D.O. 1-IV-1970
 Instituto Mexicano del Seguro Social

85.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Apartado B
 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es
tado D.O. 28-XII-1963.
 Ley del ISSSTE D.O. 30-XII-1959

(53) Manual de organización de la administración pública paraestatal. 1982. vols. 1 al 16. Coordinación general de estudios administrativos

86.- Instituto del Fodno Nacional de la Vivienda para -
los Trabajadores

Apartado A fracción XXXI

Reforma a la fracción XII del Apartado A del artí-
culo 123 constitucional D.O. 14-II-1972

Instituto Mexicano del Seguro Social

87.- Universidad Autónoma Metropolitana

Apartado A

Ley Federal del Trabajo D.O. 1-IV-1970

Ley del ISSSTE

Decreto por el que se adiciona con una fracción -
VIII al artículo 3o. de la Constitución D.O. 9-VI-
1980.

Decreto por el que se adiciona el Título Sexto de-
la Ley Federal del Trabajo con un capítulo XVII -
D. O. 20-X-1980.

88.- Universidad Nacional Autónoma de México

Apartado A

Ley Federal del Trabajo D.O. 1-IV-1970

Ley del ISSSTE

Decreto por el que se adiciona con una fracción -
VIII el artículo 3o. de la Constitución D.O. 9-VI-
1980

Decreto por el que se adiciona el Título Sexto de-
la Ley Federal del Trabajo con un capítulo XVII -
D.O. 20-X-1980. (54)

Como podemos observar no existe uniformidad respec-
to de los cuerpos legales que amparan a los trabajado--

(54) Manual de organización de la administración públi-
ca paraestatal Vol. 17. Entidades paraestatales-
no sectorizadas 1982. Coordinación general de es-
tudios administrativos.

res al servicio de estos organismos descentralizados.

Por lo que se refiere a la Constitución, ésta, los contiene en su artículo 123 Apartado "A", fracción XXXI; pero no existe un criterio definido que permita clasificarlos dentro del apartado "A" o del apartado "B".

Por su parte la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, en su artículo 1o. establece que se aplicará a diversos organismos descentralizados como son: "El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno - Infantil "Maximino Avila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos."

Esta disposición rebasa la competencia de la Constitución, en relación con la legislación que le es aplicable; ya que como hemos expresado, el Apartado "B" del

artículo 123 constitucional no se refiere a ellos en ninguno de sus preceptos.

Y es claro que es materia de la Constitución determinar qué legislación es la aplicable a estos organismos.

Pensamos que el hecho de que la ley reglamentaria del Apartado "B" regule ciertos organismos descentralizados, es reflejo de la necesidad imperante que existe de encuadrar las relaciones laborales de estos organismos y sus trabajadores en un cuerpo legal que se adapte a sus verdaderas necesidades dadas las características propias de estos organismos, y no como lo hace la Constitución al encuadrarlos en la Ley Federal del Trabajo, que es una legislación hecha para equilibrar las relaciones entre el trabajo y el capital.

Ciertos organismos descentralizados que forman parte de la Administración Pública Federal, como Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Comisión Federal de Electricidad, son organismos descentralizados cuya importancia político-económica es evidente, de los cuales dependen miles de trabajadores cuyas relaciones laborales se rigen por el artículo 123 Apartado A de la -

Constitución, la Ley Federal del Trabajo y los contratos colectivos de trabajo que se firmen periódicamente. (55)

Respecto de esto podríamos pensar, desde un punto de vista teórico, que siendo los organismos descentralizados parte de la estructura del Gobierno Federal, - que están agrupados dentro de la Administración Pública Federal, que el Estado ha constituido los bienes - que forman su patrimonio y que realizan actividades - que competen al Estado, lo lógico sería que sus relaciones laborales se rigieran por el Apartado "B" del artículo 123 constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado; sin embargo, pensamos que esto no es así en los organismos mencionados - por razones históricas y políticas. (56)

En efecto, ya que cuando se creó Petróleos Mexicanos y se dictó el decreto expropiatorio del 18 de marzo de 1938, aún no existía el Estatuto Jurídico de los trabajadores al servicio del Estado y las relaciones -

(55) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit., pág. 385.

(56) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit., pág. 659 y sigs.

laborales entre los trabajadores y las compañías petroleras, se regulaban por la Ley Federal del Trabajo, al pasar esos trabajadores a formar parte de Petróleos Mexicanos, continuaron rigiéndose por ese cuerpo legal y por los contratos colectivos de trabajo.

En el mismo caso estaban Ferrocarriles Nacionales de México y la Comisión Federal de Electricidad que fue creada en 1937. Pero no hay razón para que los demás organismos descentralizados no se encuentren en el Apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Al hacer mención la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de algunos de los organismos descentralizados a los que se les aplicará dicha ley; pensamos que además de ser obscura la ley en este precepto, deja a otros organismos descentralizados en la más grande incertidumbre, de cuál debe ser la legislación que los contemple; ya que como hemos apuntado en el capítulo anterior las actividades actuales de los organismos descentralizados son más variados y no hay razón para que se limiten a la prestación de servicios públicos, y menos la hay para pensar que por el hecho de no prestar servicios públicos, pierdan sus características de organismos descentralizados y no puedan ser con-

templados por el Apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Por lo que se refiere a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29-XII-1976) contiene en sus preceptos a los organismos descentralizados; y establece con toda claridad la necesidad de que éstos actúen conforme a los lineamientos que fije el Presidente de la República a través de programas que para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno se coordinen con las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos que correspondan en cada sector.

La coordinación que establece la LOAPF entre los organismos descentralizados y las demás dependencias -- centrales y paraestatales, y el hecho de que se establezca una determinada política a seguir para el logro de los planes, objetivos y metas del Ejecutivo Federal, establece jerarquías respecto de la unidad cabeza de sector, los organismos y sus directores, de lo cual deducimos que se trata ya no solo de organismos puramente técnico-administrativos, sino también políticos, dado que el Presidente de la República tiene facultad para nombrar y remover libremente a sus directores o administradores, lo cual implica una dependencia jerárquica en

entre el Jefe de Estado y los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados.

Por lo que se refiere al Órgano de dirección, administración y representación del organismo descentralizado tenemos:

- a) Un cuerpo colegiado que es el Órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad del organismo.

En este Órgano colegiado se encuentran representados los intereses de la administración central.

La denominación de este Órgano colegiado no es uniforme, en la mayoría de los casos se denomina consejo de administración, en otros casos asamblea general, como en el IMSS, en otros se les llama junta de gobierno como en el caso de la UNAM; o junta directiva como en el ISSSTE.

- b) Inmediatamente después en grado jerárquico subsiguiente se encuentra siempre un Órgano de representación unipersonal que tiene como funciones:

- 1) Cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior;

- 2) Acordar, en algunos casos, con el titular del Poder Ejecutivo y cumplir sus decisiones y -- acuerdos en forma coordinada con los del cuerpo colegiado;
- 3) Es el funcionario ejecutivo del organismo con todos los poderes jurídicos inherentes; representa al organismo en todos los órdenes y tiene facultades de decisión y ejecución respecto de sus subordinados.
- 4) Coordinarse con el funcionario que encabece el sector respectivo.

Tampoco existe uniformidad en la denominación de este órgano así por ejemplo en el ISSSTE, en el IMSS, en Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios-
Conexos, en Aeropuertos y Servicios Auxiliares y en Petróleos Mexicanos se le denomina director general, en la UNAM se le denomina rector y en Ferrocarriles Nacionales de México y otros, se le denomina gerente general.

(57)

(57) Manual de organización de la administración pública paraestatal 1977. T. I, II, III, IV. Coordinación de estudios administrativos.

El nombramiento y remoción de este órgano de representación por regla general se hace por el Presidente - de la República a través de la representación mayoritaria que tiene éste en el cuerpo colegiado.

Pensamos que estos funcionarios tienen por sus características, el carácter de políticos y administrativos, excepción hecha de los funcionarios de las universidades e institutos de cultura superior, en los que el carácter de funcionario público no es fácil de precisar.

Estos funcionarios tienen carácter político-administrativo por las siguientes razones:

- a) Forman parte de la Administración Pública Federal (LOAPF artículos 1o. párrafo 3o., fracción primera 9o., 45o., 50o., al 54o.)
- b) Son nombrados y removidos por el Presidente de la República (LOAPF artículo 52)
- c) Acuerdan y reciben órdenes del jefe de Estado o en su caso, de la Secretaría o Departamento Administrativo, cabeza de sector.
- d) Están obligados a planear, coordinar y someter a evaluación su actividad (LOAPF artículo 51)
- e) Conducen sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones

que para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno, encabeza directamente el Presidente de la República, o a través de las entidades cabeza de sector (LOAPF artículo 9)

f) Estos organismos informarán anualmente al Congreso de la Unión de sus actividades. Estas relaciones con el Congreso de la Unión se basan en las reformas y las adiciones al artículo 93 constitucional párrafo 2o. (reformado por decreto publicado en el D.O. de 31 de enero de 1974; y el párrafo 3o. adicionado y reformado por decreto publicado en el D.O. de 6 de diciembre de 1977; que establecen un claro vínculo con el Congreso de la Unión y sus cámaras al obligar a los directores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, a informar a cualquiera de las cámaras:

- I. Cuando se discuta una ley de su ramo; y
- II. Cuando se trate de un asunto concerniente a su ramo o actividad.

Las cámaras tienen la posibilidad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados.

De todo lo anterior se desprende con claridad la existencia de una relación de jerarquía entre el Ejecutivo Federal y los directores o gerentes generales de los organismos descentralizados; por lo cual pensamos que el carácter político-administrativo de estos funcionarios en nuestros días no tienen la menor duda.

Por lo que respecta a la responsabilidad de los funcionarios de los organismos descentralizados, respecto a la Administración Pública, la Ley de responsabilidades de los servidores públicos (D.O.F. de 31 de diciembre de 1982) en su artículo 2° dispone que son sujetos de esta Ley todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, y en el título cuarto se agrega a los funcionarios de estos organismos como sujetos de responsabilidad política, además de que el artículo 93 Constitucional les reconoce naturaleza política al -- asimilarlos a los Secretarios de Estado, jefes de departamento, por lo que se refiere a sus relaciones con el Congreso de la Unión al establecer en su artículo 80 -- fracción III la obligación de presentar la declaración anual de su situación patrimonial a los directores, gerentes, subdirectores, subgerentes, generales, directores generales, subdirectores y servidores públicos equivalen

tes. Por su parte la Ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal (D.O. de 31 de diciembre de 1970) en su artículo 23 dispone que : "De las violaciones de este capítulo de la ley serán responsables los directores, presidentes, gerentes o funcionarios que hagan sus veces, los miembros del consejo de administración, - junta directiva u órgano equivalente y el personal de vigilancia de los organismos y empresas.

Como podemos observar se les aplica una ley hecha para funcionarios o empleados de la administración central; esto nos ratifica su calidad de trabajadores político-administrativos.

La evolución de la Administración Pública ha impuesto la creación de nuevos elementos administrativos, el avance de la ciencia y la tecnología han hecho que la maquinaria administrativa crezca muy sensiblemente en el aspecto descentralizado y creemos que se impone un estudio a fondo de las relaciones laborales entre los organismos descentralizados y los trabajadores a su servicio, para darles una estructura acorde con las necesidades de la administración actual, dando un giro a la situación jurídica laboral de los trabajadores al servicio de estos organismos, analizando su verdadera naturaleza y ajustando su

situación a las verdaderas condiciones de los servicios - que prestan.

La evolución legislativa en relación a la evolución de la Administración Pública Federal, debe abarcar el análisis de la situación de los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados dotándolos de un marco jurídico adecuado a las características de los servicios - que prestan; reformando el artículo 123 constitucional para incorporarlos en su Apartado "B", ya que como lo hemos expuesto en capítulos anteriores estos trabajadores tienen características similares a las de los trabajadores al servicio del Estado y no a los trabajadores comunes, - cuyos derechos se encuentran consagrados en el Apartado - "A". Evitando de esta manera una duplicidad de leyes que perjudican gravemente a esta clase obrera.

CONCLUSIONES

1.- En 1941 siendo Presidente de la República el C. Manual Avila Camacho, remitió a la cámara de diputados del Congreso de la Unión una iniciativa de reformas y adiciones a la fracción X del artículo 73 constitucional que regulaba y regula en nuestros días las facultades del Congreso para legislar; considerando que dado el creciente desarrollo industrial del país y los distintos problemas que día a día surgían por la aplicación de las distintas leyes laborales existentes en la República, era necesario federalizar la legislación del trabajo para aplicar un criterio uniforme en la resolución de esos problemas y en la aplicación de la justicia laboral en todo el país y en las distintas ramas industriales.

La comisión estimó que por razones de técnica legislativa la competencia para aplicar las leyes del trabajo por las autoridades locales y federales no debería figurar en el artículo 73 fracción X que se refería a las facultades del Congreso para legislar, sino que debería establecerse en el artículo 123 que regulaba las leyes del trabajo, de esta forma por decreto de 5 de no

viembre de 1942 se adicionó la fracción XXXI al artículo 123 constitucional, y se dispuso en ella la competencia jurisdiccional de aplicación de la ley laboral entre las autoridades locales y federales; y se enmarcó - la competencia exclusiva de las autoridades federales - para aplicar la ley laboral en determinadas ramas de la industria y empresas, dentro de esa competencia tenemos a las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal.

Más tarde, por iniciativa del Presidente de la República Adolfo López Mateos, de 7 de diciembre de 1959, como respuesta a la lucha del sector burocrático por lograr que sus derechos laborales tuvieran un lugar dentro de nuestra Constitución, se adicionó el Apartado - "B" del artículo 123 constitucional por decreto publicado en el D.O.F. de 5 de diciembre de 1960, con lo que - las anteriores fracciones pasaron a formar parte del - Apartado "A" del mismo artículo 123.

Con base en los anteriores hechos pensamos que el constituyente de Querétaro solo consagró en el artículo 123 constitucional, en sus XXX fracciones originarias, - los derechos de la clase trabajadora que pudiéramos denominar común, y que no fue sino hasta el 7 de diciem--

bre de 1959 que se adicionó el Apartado "B" que consagró los derechos de la clase burocrática, quedando de esta manera comprendidos bajo el Apartado "A" fracción XXXI los organismos descentralizados, ya que no existía hasta entonces el Apartado "B".

2.- Dado que los organismos descentralizados ya no cuentan con la independencia y la autonomía que los caracterizó en la teoría clásica, pues ésta se ha visto fuertemente afectada por la intervención cada vez mayor del Ejecutivo Federal en su actividad, la Constitución en sus artículos 89, 90, 92 y 93 y la LOAPF en sus artículos 3, 50 al 54 establecen dicha intervención.

Tenemos por ejemplo que la actividad que realizan es una actividad propia del Estado; tenemos también que el acto que los crea es un acto legislativo invariablemente, ya sea éste por ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal; y que como consecuencia del acto que les da origen se deriva la personalidad jurídica propia que les otorga dicho acto legislativo, el cual, tiene como finalidad que el organismo descentralizado desarrolle su actividad apartado de la pesada maquinaria burocrática del poder central, y de las presiones políticas propias de este sector; y que para-

el logro de sus objetivos el Estado los dota de un patrimonio propio el cual se forma por bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le otorgue el gobierno federal, o con el rendimiento de un impuesto específico; estos organismos gozan de un régimen jurídico propio -- constituido por su ley orgánica la cual puede ser creada por el Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal.

El Presidente de la República ejerce funciones de dirección, control y vigilancia, que en Francia se denomina tutela administrativa, necesarios para la correcta realización de la actividad encomendada al organismo; la cual se ejerce por medio de la facultad que tiene el Ejecutivo de nombrar y remover libremente a sus gerentes, administradores o directores, (excepción hecha de las instituciones de cultura) y del control, dirección y vigilancia que ejercen sobre éstos los Secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos, los que actúan como coordinadores de cada sector de conformidad con los acuerdos de sectorización publicados en el D.O.F. con fechas 17 de enero de 1977, 12 de mayo del mismo año, 10 de abril de 1978, 27 de febrero de 1979, 28 de enero-

de 1980 y finalmente el de lo. de abril de 1981.

3.- De lo que establece el artículo 90 constitucional y el 2o. de la Ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, no se desprende la facultad del Ejecutivo Federal para crear por decreto organismos descentralizados; práctica que resulta completamente al margen de la ley, sobre todo cuando a través de ese decreto se crea un organismo con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y un cierto ámbito de competencia; ya que consideramos que para ello se necesita una ley en sentido formal y material o sea que emane del Congreso de la Unión.

4.- Es falso que estos organismos descentralizados fraccionen el poder del Estado, y debiliten la acción del poder Ejecutivo por razón de la autonomía de la que disponen, pues en la actual legislación carecen de una autonomía plena, dada la estrecha relación, dirección, control y vigilancia que sobre ellos ejerce el Ejecutivo Federal; amén de que éste se encuentra representado en ellos por la mayoría de los miembros del consejo de administración y porque el Ejecutivo Federal tiene la facultad de nombramiento y remoción del órgano

representativo del organismo, así como, porque su régimen jurídico es impuesto por el propio poder central.

5.- Los organismos descentralizados están contemplados en diversos ordenamientos legales; la Constitución los contiene en su artículo 123 Apartado "A" fracción XXXI inciso b, párrafo primero; la Ley federal de los trabajadores al servicio del Estado reglamentaria del Apartado "B" en su artículo 10. establece la aplicación de ésta a diversos organismos descentralizados como son el ISSSTE, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, etc.

La Ley del ISSSTE por su parte absorbe dentro de su régimen a los trabajadores de los organismos públicos que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a su régimen, dejando en manos del Ejecutivo esa decisión que debiera ser materia de la Constitución.

El IMSS presta sus servicios asistenciales a otros tantos organismos descentralizados.

Los organismos descentralizados como Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, el IMSS, la Comisión Federal de Electricidad se rigen por el Apartado "A" del artículo 123 constitucional, por la

Ley Federal del Trabajo y los contratos colectivos que se firmen periódicamente. Respecto de estos organismos pensamos que es así, porque cuando se crearon, aún no -- existía el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, y las relaciones con sus trabajadores tuvieron que regirse necesariamente por el Apartado "A" del artículo 123 constitucional.

La ley federal de los trabajadores al servicio del Estado al incluir bajo su régimen a algunos organismos-- descentralizados, deja desprotegidos a otros alejándose del principio de generalidad de la ley, y dejando a estos trabajadores en una incertidumbre jurídica, de cuál debe ser la legislación aplicable a sus relaciones laborales. Pero además esta ley está rebasando los límites de su competencia al establecer su aplicación a diver-- sos organismos descentralizados, pues la Constitución -- solo los contiene en el Apartado "A" del artículo 123 -- constitucional. Actuación de la ley reglamentaria que resulta a todas luces incorrecta, puesto que es la Constitución la que debe establecer claramente a donde pertenecen estos trabajadores y no la ley reglamentaria -- del Apartado "B" del artículo 123 constitucional ya que ésta no debe hacer adherencias a la ley fundamental, --

pues ésto presenta problemas constitucionales en relación con la determinación de la legislación laboral -- aplicable a estos organismos. Ya que como podemos -- observar el Apartado "B" no se refiere a ellos en ninguno de sus preceptos.

6.- Al analizar la naturaleza de la relación laboral de los organismos descentralizados con sus trabajadores podemos observar que ésta tiene las mismas características de la relación laboral de los trabajadores - al servicio del Estado y éste; puesto que son trabajadores que están al servicio de un organismo público cuya finalidad es la satisfacción del interés colectivo, en los que no impera el ánimo de lucro, aún cuando en algunas ocasiones sus actividades tengan carácter económico. En sus relaciones no se equilibran los factores económicos de la producción, trabajo y capital sino que son organismos que tienen como finalidad la prestación de servicios públicos y la realización de actividades propias del Estado, para lo cual se vale del elemento personal-necesario.

La LOAPF establece fuertes vínculos entre los orgaanismos descentralizados y la administración central para lograr la mejor coordinación entre ambos; estable---

ciendo las políticas a seguir para el logro de los objetivos planes y metas del Ejecutivo Federal estableciendo también un vínculo gerárquico entre el Ejecutivo, el Secretario de Estado o jefe de departamento administrativo cabeza del sector respectivo, y los directores o administradores de los organismos descentralizados de lo que deducimos que tienen éstos un carácter no solo técnico-administrativo sino también político.

Los funcionarios de los organismos descentralizados al formar parte de la Administración Pública Federal, al ser nombrados y removidos discrecionalmente por el Presidente de la República, al estar obligados a seguir los lineamientos que establezca el Ejecutivo para el logro de sus objetivos, recibiendo órdenes de su cabeza de sector y estar obligados también a someter a evaluación su actividad e informar anualmente al Congreso de la Unión de sus actividades, y que las cámaras tengan la posibilidad de integrar comisiones para inspeccionar el desarrollo del organismo; se desprende con claridad la relación de jerarquía entre el Ejecutivo Federal y los cuerpos directivos de los organismos descentralizados, por lo cual, el carácter político-administrativo de esos funcionarios se desprende lógicamente.

Aún más todos los funcionarios y empleados de los organismos descentralizados, son juzgados en el caso de responsabilidad respecto de la Administración Pública por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (D.O.F. 31 de diciembre de 1982) artículos 2o. y 80 fracción III.

Como podemos observar se les aplica una ley hecha para funcionarios y empleados de la administración central del Estado.

7.- Los trabajadores de los organismos descentralizados por los anteriores razonamientos deben ser regulados por el Apartado "B" del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, ya que el hecho de que constitucionalmente se encuentran regulados por el Apartado "A" es una situación que nos parece del todo errónea, - en primer lugar porque la fracción XXXI del Apartado - "A" se añadió a éste para definir la competencia en la aplicación de la ley laboral entre las autoridades federales y estatales, y en segundo lugar este apartado regula las relaciones laborales que podríamos denominar - "comunes" en las que el objetivo primordial es regular los factores de la producción capital-trabajo, o la satisfacción personal, situación que no se da en las rela

ciones laborales entre los organismos descentralizados y los trabajadores a su servicio.

8.- No se desea por ningún motivo que los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados formen parte de la administración central del Estado, sino que manteniendo el relajamiento de vínculos que existen entre éstos y el Estado, sus trabajadores rijan las relaciones laborales por las disposiciones de la Ley federal de los trabajadores al servicio del Estado lo cual significaría muchos beneficios a esos trabajadores, entre los cuales podemos mencionar, que gozarían del derecho a la inamovilidad en el empleo en los casos en que en forma discrecional y arbitraria y no existiendo circunstancias que justifiquen la remoción se pretendiera dar fin a la relación laboral con los consiguientes perjuicios a la seguridad del trabajador y de las personas que dependen de él; gozarían también del amplio régimen de prestaciones sociales y asistenciales que establece la ley del ISSSTE, entre otras.

No queremos decir con esto que el Apartado "B" sea mejor que el "A" o viceversa, sino que sencillamente -- uno fue creado para proteger las relaciones laborales entre los trabajadores y los particulares y el otro en-

tre aquellos y el Estado, ya que ambos apartados son ordenamientos legales que protegen los derechos de la clase obrera.

9.- Por lo anteriormente expresado es de primordial importancia definir a nivel constitucional la situación laboral de los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, para que el Gobierno Federal pueda disponer y aprovechar plenamente los recursos humanos y que ningún grupo quede deficientemente articulado con el resto de la administración, pues ello destruiría el equilibrio necesario para el logro de los objetivos fijados en la Administración Pública.

Así como los cambios en lo físico, en lo ideológico, en lo social vienen a satisfacer las exigencias de los que forman ese medio físico, ideológico o social; así el cambio estructural en las relaciones laborales de los organismos descentralizados vienen a satisfacer necesidades reales que aflojen a nuestro paso, por la propia naturaleza de los trabajadores de los organismos descentralizados.

Dado que a lo largo de este tiempo los organismos descentralizados se han ido modificando por necesidades reales de la Administración Pública, al grado de que en

la actualidad no tienen las mismas características con - las que se les concebía en la doctrina clásica, asimismo por la naturaleza de las funciones que realizan estos or ganismos, sus trabajadores ya no coinciden dentro del - contexto legal que hasta ahora los cobija, situación por la cual consideramos que es pertinente para una sana y equilibrada realización de la función pública, que el - Congreso de la Unión reconsidere la situación actual de los trabajadores al servicio de los organismos descentra lizados; y que por medio de una reforma a nuestra Carta Magna, estos trabajadores pasen a formar del Apartado - "B" del artículo 123 constitucional y de su ley reglamen taria.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.
- BIELSA, Rafael. Derecho administrativo. Editorial La Ley, S.A. Editora e Impresora, Buenos Aires, 1964. t. III
- BIELSA, Rafael. Principios del régimen municipal. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1940.
- CARPISO, Jorge. Constitución Mexicana de 1917. UNAM -- 1979. Instituto de investigaciones jurídicas. serie G: Estudios Doctrinales 37.
- CAVAZOS Flores, Baltazar. Manual de aplicación de la nueva ley federal del trabajo. Confederación patronal de la República Mexicana, México, 1981.
- CUEVA, Mario De La. Derecho Mexicano del trabajo. Editorial Porrúa, S.A. México 1966
- CUEVA, Mario De La. Nuevo derecho mexicano del trabajo - Editorial Porrúa, S.A. México, 1978.
- DAVALOS Morales, José. Necesidad de reformar el Apartado "B" del artículo 123 constitucional, para incluir en él a los trabajadores de los gobiernos estatales y municipales. (artículo).

- DE BUEN Lozano, Néstor. Derecho del trabajo. Tomo I y II. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.
- DE PINA, Rafael. Diccionario de derecho. Editorial Porrúa, S.A. México, 1976.
- FRAGA, Gabino. Derecho administrativo. Editorial Porrúa México, 1977.
- GARCIA Oviedo, Carlos. Derecho administrativo. Editorial EISA. Madrid, 1968.
- GUERRERO, Euquerio. Manual de derecho del trabajo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.
- JESE, Gastón. Principios generales de derecho administrativo. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1949.
- JIMENEZ Castro, Wilburg. Administración pública para el desarrollo integral. Fondo de Cultura Económica. México, 1971.
- BARBAGELATTA, Héctor-Hugo, et.al. en Libro en homenaje al maestro Mario de la Cueva. México, UNAM, 1981.
- MORENO Rodríguez, Rodrigo. La administración pública federal en México, UNAM, 1980. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G: Estudios Doctrinales 45.
- OLVERA Toro, Jorge. Manual de derecho administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1972.

SERRA Rojas, Andrés. Cuadro general de la administración pública mexicana, México 1955.

SERRA Rojas, Andrés. Derecho administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1979

SERRA Rojas, Andrés. Derecho administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.

SHMARTZ, Bernard. Poderes federales y estatales. Editorial Dirección General de Publicaciones de la UNAM, México, 1966.

TRUEBA Urbina, Alberto. El nuevo artículo 123. Editorial Porrúa, S.A. México, 1967.

TRUEBA Urbina, Alberto. Nuevo derecho administrativo del trabajo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1979.

WALDO, Dwight. Administración pública. Editorial Trillas, México, 1982.

LEYES Y DECRETOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
1917.

Ley de Legislación Federal del Trabajo Burocrático.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de
los Trabajadores del Estado.

Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Ley Federal del Trabajo.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley General de Deuda Pública.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley para el control, por parte del gobierno federal, de
los organismos descentralizados y empresas de participa
ción estatal

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Pú-
blicos. (D.O.F. 31 de diciembre de 1982)

Decreto de 30 de diciembre de 1977, D.O. de 9 de enero
1978.

Decreto de 17 de enero de 1977.

Decreto de 12 de mayo de 1977.

Decreto de 10 de abril de 1978.

Decreto de 27 de febrero de 1979.

Decreto de 28 de enero de 1980.

Decreto de 10. de abril de 1981.

Decreto de 7 de diciembre de 1959. D.O. de 5 de diciembre de 1960.

Decreto de 5 de noviembre de 1942. D.O. de 18 de noviembre de 1942.

Decreto de 20 de noviembre de 1962. D.O. de 21 de noviembre de 1962.

Decreto de 4 de febrero de 1975. D.O. de 6 de febrero de 1975

Diario de los debates, tomo II, pág. 504

Diario de los debates de 7 de noviembre de 1941, pág. 5.

Diario de los debates núm. 26. diciembre 8 de 1959, - -
pág. 307 a 312.

Diario de los debates núm. 45. diciembre 29 de 1974

Diario de los debates núm. 37. noviembre 29 de 1977.

OTRAS PUBLICACIONES

González Medina, Felix. La relación jurídica de los funcionarios y empleados públicos con el Estado. Tesis, - UNAM, 1958.

Manuales de organización de la Administración Pública para estatal 1977. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. T. I - II - - III - IV.

Manuales de organización de la administración pública para estatal. 1982. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. T. I al 17.

Revista de la Facultad de Derecho de México. T. XXVII, núm. 107 y 108. México, 1977.