



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" ACATLAN "

TEMA: "LA DISCREPANCIA DE LA APLICACION
DEL REGIMEN JURIDICO 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:

EL Sr. LUIS SANCHEZ LOPEZ

No. de Cuenta 7340681-9

M-0030812

Marzo 1983



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A

MIS

PADRES :

Marina y Heriberto,
por todo el amor y apoyo que
me brindaron.

A

MI

ESPOSA :

Bertha, con todo el amor y
agradecimiento.

A

MIS

HIJOS :

Angely y Luisito,
con todo mi cariño

A

MIS

HERMANOS

Y

HERMANAS

EN

ESPECIAL

AL :

Lic. Héctor Suberza R.,

con mi sincero afecto en reconocimiento
a sus estímulos y consejos.

LA DISCREPANCIA DE LA APLICACION DEL REGIMEN JURIDICO DE LAS RELACIONES LABORALES EN LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

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

Página .

CAPITULO I.

Administración Pública.

1.	Concepto	1
2.	Características	11
3.	Clasificación	14
3.1.	Centralización	15
3.2	Desconcentración.	16
3.3	Descentralización.	22

CAPITULO II

Administración Descentralizada.

1.	Antecedentes	28
2.	Objetivos y Finalidades	37
3.	Características Jurídicas	40
4.	Clasificación de la Descentralización	44

4.1	Por Servicio45
4.2	Por Región51
4.3	Por Colaboración54

CAPITULO III

Características de las Relaciones Laborales.

1.	Artículo 123	58
1.1.	Apartado "A"	68
1.2.	Apartado "B"	87
2.	Naturaleza Jurídica de las Relaciones Laborales de los Trabajadores de los - Organismos Descentralizados.	93
2.1.	Condiciones Generales del Trabajo.- Concepto, Características y Aplicación...100	100
2.2.	Contrato Colectivo de Trabajo.- Concep to, Características y Aplicabilidad. . .	107

CAPITULO IV

Análisis comparativo del régimen jurídico de las relaciones laborales de organismos descentralizados : IMSS, PEMEX, FFCC., etc..

1.	Antecedentes Históricos	121
2.	Características Jurídicas	125
3.	Naturaleza	133
4.	Conclusion.	153
4.1	Lo que debe ser de acuerdo al Dere <u>cho</u> Administrativo .	
4.2.	Como funciona actualmente.	

CAPITULO V

Conclusiones	155
Bibliografía	163

C A P I T U L O I

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

Al realizar el presente estudio se analizó la discrepancia de la aplicación del régimen jurídico de las relaciones laborales - en los organismos descentralizados, considerando todos los problemas de creación y regulación jurídica de estos mismos, pero con un espíritu realista a los proble-mas que aquejan al México de hoy y de ayer.

El objetivo de esta Tesis es el de estable-cer el criterio jurídico para que se regule en estricto derecho a los trabajadores de los organismos descentralizados y se aplique adecuadamente la esfera jurídica en sus relaciones laborales.

ADMINISTRACION PUBLICA .

1.- Concepto.

La etimología del vocablo Administración se dice que deriva de las palabras " Ad-ministrare ", que significa servir a ; o bien la contracción de " Ad-manustrhaere" traer a mano , manejar, lo que alude a una gestión ; por eso en términos comunes Administración es gestión de asuntos o intereses.

En el diccionario de la Lengua Española la palabra Administrar equivale a gobernar, regir, cuidar.

Siendo la Administración la coordinación de recursos materiales y humanos para la obtención de un fin común.

Ahora bien, la Administración se clasifica en dos tipos " La Pública y La Privada ".

La diferencia entre la Administración Pública y la Privada pueden precisarse en el sentido de que la Institución Privada persigue un propósito de lucro y la satisfacción de un interés particular, en tanto que la

Administración Pública solo se justifica por los intereses generales que la Ley le confiere. (*)

Así mismo, se observa que para que exista una Administración Pública, debe existir en primer lugar un Estado de Derecho al cual se subordine la Administración Pública, por lo que pasaremos a analizar históricamente ambos conceptos.

Desde los tiempos más remotos ha existido la Administración, según se puede observar dentro de las civilizaciones y su historia, por ejemplo en Egipto en la época en que reinó Ramses, existió un manual de jerarquía que se le aplicaba a su pueblo. También en China Antigua 500 A.C., existía un manual de organización y gobierno. (**)

(*) Andrés Serra Rojas.- Derecho Administrativo. 2da. Ed. pág.116. Editorial Porrúa.

(**) Jiménez Castro Wilburg.- Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa.-Fondo de Cultura Económica. México 1966. Pág. 17.

En la Edad Media y en el Renacimiento hubo sistemas de Administración que se fueron perfeccionando y agrandando a través del tiempo.

El Estado hasta el siglo pasado, su Administración tuvo un marcado carácter abstencionista ya que la actividad administrativa se reducía al mínimo, dado el dogma " Dejar hacer, dejar pasar ", y por lo mismo a la Administración únicamente le correspondía asegurar el orden público, ya que su actividad no debía traspasar los límites de la defensa, el orden y la justicia.

Después vino una Etapa de Liberalismo en el cual el Estado se permitía una serie de intervencionismos administrativos fundamentalmente para la construcción de obras públicas, en materia de beneficencia y de enseñanza.

Después se vinieron una serie de acontecimientos en los cuales se fueron descubriendo campos que hasta hace poco para la Administración Pública le eran totalmente desconocidos, dichos acontecimientos eran el -

aumento de población, el avance tecnológico y científico y la inevitable búsqueda de metas de progreso y bienestar dentro de la sociedad.

Para hacer frente el Estado a esas nuevas actividades que se desarrollaban tuvo que crear agencias o Unidades Administrativas que se encargaran precisamente de cumplir con los nuevos cometidos y satisfacer las necesidades colectivas.

Es así como la Administración Pública moderna tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época.

Por eso el Estado encontró conveniente sistematizar la estructura de su Administración, sus relaciones entre sí y con los otros poderes y órganos del Estado.

En la actualidad existen diversas corrientes contemporáneas sobre la noción de la Administración Pública, de las cuales trataremos de dar un enfoque general de cada una de ellas:

"La primera de estas corrientes es la que nos habla de la Concepción Jurídica, la cual a sido en Europa y especialmente en la Doctrina Alemana, donde han florecido las ideas más pródigas sobre el Derecho Administrativo, partiendo éstas, de supuestos relativos al Estado de Derecho, con el objeto de salvaguardar los derechos subjetivos contra la injerencia de los poderes públicos, procurando el equilibrio entre libertades constitucionales por una parte, y prerrogativas de la Administración Pública por la otra.

La segunda es la Concepción de Productividad, la cual se ha desarrollado en los Estado Unidos de Norteamérica, de la cual se ha partido de las ideas sobre organización de Empresas Privadas, trasplantandose las a la técnica de la Administración Pública.

La tercera es la Concepción Burocrática la cual le otorga la máxima importancia al factor burocrático dentro de la Administración. Parten de Max Weber, que consideró a la burocracia como el instrumento fundamental del progreso social.

La cuarta es la Concepción Política, dichas orientaciones observan, en su mayoría, una actitud crítica hacia el pensamiento, reconociendo que el modo en que las decisiones administrativas se adaptan al hecho, no coinciden con los textos consagrados que la Administración Pública enseña.

La quinta es la Concepción Psicológica, en la cual la conducta y necesidades del individuo y de la sociedad deben ser estudiados exhaustivamente por la Administración Pública, a fin de adecuarse a las necesidades cambiantes.

La sexta es la Concepción Integral, que en nuestra opinión el tomar en cuenta un factor administrativo como es la política, la sociedad o la burocracia, nos da una visión incompleta de la moderna Administración Pública." (***)

Después de exponer las concepciones anteriores de la Administración Pública, pensamos que: Es la -

- - -
 (***) Miguel Acosta Romero.- Teoría General del Derecho Administrativo. Méx. 1979. Edit. Porrúa. Pág. 60

parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del poder Ejecutivo, que tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial) ; su acción es continúa y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con : Elementos Personales, Elementos Patrimoniales, Estructura Jurídica y procedimientos Técnicos. (****)

Ahora bien la Administración Pública, la podemos estudiar desde dos puntos de vista: Orgánico y Funcional (*****)

Desde el punto de vista orgánico, la Administración Pública se le identifica con el poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que dependen directa o indirectamente de él, orgánicamente la Administración Pública Federal esta integrada por dos grandes sectores, El Sector Público y el Sector Paraestatal, en

(****) Miguel Acosta Romero.-Teoría General del Derecho Administrativo. Méx.1979 Edit.Porrúa Pág. 60

(*****) Miguel Acosta Romero.-Teoría General del Derecho Administrativo. Méx.1979 Edit.Porrúa Pág. 61

donde se encuentran incluidas las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Desconcentrados, Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Sociedades Mercantiles de Estado y Fideicomisos Públicos, etc.

Por lo que respecta al punto de vista Funcional, La Administración Pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. O sea que en este sentido Administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada.

Para realizar su actividad la Administración Pública, cuenta con una Estructura Jurídica, con elementos materiales y humanos, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la Administración. (*****).

(*****)

Miguel Acosta Romero.- Teoría General del Derecho Administrativo. Méx. 1979. Edit. Porrúa
Pág. 212.

Al respecto Andres Serra Rojas, nos define a la Administración Pública, diciendonos : Es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos ; sean humanos, materiales o morales de los cuáles dispone el Gobierno para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplen las empresas privadas o las particulares y que determinan los poderes constitucionales, legalmente dedicados a escoger y definir la política general de la Nación. (*****1)

Ahora bien, casi la totalidad de las relaciones jurídicas en que interviene la Administración con motivo de su organización y de su funcionamiento estan regidas por las normas del Derecho Público Administrativo, constatando así, la importancia del Derecho Administrativo dentro de la Administración Pública.

Por otra parte el autor Gabino Fraga en su exposición nos da una pequeña enunciación acerca de que la Administración Pública no tiene, como tampoco la tienen ni el poder ejecutivo ni los demás poderes, una

(*****1) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. 2da. Ed. Pág. 111.

personalidad propia; solo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado. (*****''')

En resúmen, en la actualidad, la Administración Pública Moderna, vigila, controla y sustituye a la privada; y se adoptan tipos empresariales para producir bienes o servicios para la satisfacción de las necesidades generales, así como también cuidar el orden y administrar la justicia en defensa de los intereses generales.

García Trujano Fos, nos define a la Administración Pública: como una actividad concreta, continua y normalmente espontánea que tiene por objeto la satisfacción de manera directa e inmediata de fines de interés general. (*****''')

(*****''') Gabino Fraga.-Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1980 pág. 119.

(*****''') J.A. García Trujano Fos.- Tratado de derecho Administrativo. Editorial Revista de Derecho Privado Tomo I Madrid 2da. Edic. Pág. 51.

2.- Características.

La Administración Pública como ya hemos dejado apuntado, está regulada por el Derecho Público Administrativo, y para que exista una Administración Pública debe existir en primer lugar un Estado de Derecho. Así pues, la Administración Pública tiene y se distingue por características propias y especiales.

La Administración Pública forma parte del Estado, ya que éste conforme a derecho le da vida. El Estado tiene varias formas de administrar, las cuales trataremos de explicar en la forma más sencilla.

Los autores señalan muchas y muy variadas formas, pero en lo particular considero que son cuatro - las principales a saber:

1.- Administración Directa, la cual es la que se ejerce por el Estado directamente por medio de sus - Secretarías, Departamentos de Edo. etc., que están jurídicamente subordinados a éste, a los que se les ha deno

minado Organismos Centralizados y Desconcentrados.

2.- Administración Indirecta, es toda aquella que el Estado ejerce por medio de Instituciones, muchas veces de origen particular delegandole facultades de desición, de mando, de consulta, independencia presupuestaria, autonomía de ejecución en pro del bien común, cuyas características enunciadas corresponden a los organismos descentralizados.

3.- La Administración Contenciosa, supone la alteración del orden jurídico, sea por la propia administración lesionando los derechos privados, o ya sea por la actividad de los particulares lesionando los derechos privados, o ya sea por la actividad de los particulares lesionando el interés general.

Así mismo, en primer lugar se observa que una de las características de la Administración Pública es la de que es un conjunto de instituciones centralizadas, desconcentradas y descentralizadas. (*****''''')

(*****''''') Andrés Serra Rojas.-Administración Pública. Edít. Porrúa.Tomo I Méx. 1972. Pág. 66

4.- La Administración Activa, esta forma de Administración nos pone en presencia de un órgano oficial encargado de realizar, decidir y ejecutar en forma concreta y práctica los fines del Estado contenidos en la Legislación, misma que señala legalmente su competencia en forma expresa.

Otra de las características de la Administración Pública, es que tiene una " Estructura Político-Jurídica, reconocida en la L.O.A.P.F., dentro de los artículos 1º - párrafos I, II, III y IV, 51, 52, 53, y 54. Esta estructura político-Jurídica es auxiliar del Poder Ejecutivo, para la ejecución de la Ley.

Una importante característica de la Administración Pública, es la " Coercibilidad" es decir que en un momento dado que un particular no cumpla con lo establecido por la Ley puede utilizar su poder para obligarle a realizar una conducta , cumplir con una obligación o que no realice un acto ilícito de cualquier otra especie.

La Administración Pública en sí no tiene una personalidad jurídica, sino que actúa en representación del Estado realizando las funciones que éste le encomienda, es decir que solo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad del Estado.

Por lo tanto la Administración Pública es creada por el Estado, y éste mismo es el que le señala su objetivo y fines a seguir otorgándole facultades, que por medio de sus órganos aplica a la población en general.

3.— Clasificación de la Administración Pública.

Dentro de un cuadro organizacional la Administración Pública, como todo órgano del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente; organizándose, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente, y para ello se a tratado, a través de la evolución de la propia Administración Pública, de buscar hasta encontrar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

Tradicionalmente se ha considerado que la Administración Pública se divide en dos sectores, el sector centralizado que comprende la centralización y desconcentración y-

el sector paraestatal que comprende la descentralización y las sociedades mercantiles y empresas de Estado :

3.1.-La Centralización Administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia jerárquica con respecto al Jefe Supremo, es decir, la Centralización es la forma de organización administrativa en la cual los órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución, puesto que el Presidente de la República es el único encargado y responsable del Poder Ejecutivo.

(*****)

La Centralización Administrativa se caracteriza precisamente por la relación jerárquica que liga a los órganos inferiores con los superiores.

Y por otra parte esa relación jerárquica, que es característica propia de la Centralización, implica que mantiene la unificación de dicha Administración.

- - - -

(*****) Miguel Acosta Romero.-Teoría Gral.del Derecho Administrativo.Edit.Porrúa.Méx. 1980.Pág. 66

Los poderes a que están supeditados los órganos inferiores son los siguientes:

- a) Poder de Decisión.
- b) Poder de Nombramiento.
- c) Poder de Mando.
- d) Poder de Revisión.
- e) Poder de Vigilancia.
- f) Poder Disciplinario.
- g) Poder para la Resolución de Conflictos de Competencia.

Como su designación lo implica, cada uno de estos poderes se encarga en un momento dado dentro de la Administración Centralizada, de señalar lo que es conveniente y estas facultades están encomendadas al jefe del Ejecutivo, el cual delega facultades a sus colaboradores que forman la administración central.

3.2 Desconcentración Administrativa.

El aumento creciente de la población y de los negocios que tiene que atender la Administración Centralizada, va complicando la maquinaria administrativa y desarrollando una gran y absorbente burocracia que impide la agilidad y eficiencia de su funcionamiento y se obliga a utilizar nuevas formas administrativas.

Así pues, que llegado ese momento debe darse y se da de hecho y de derecho la desconcentración administrativa. (+)

Cabe hacer mención que nos enfocaremos estrictamente a lo administrativo ya que lo político apareja grandes movimientos que a consecuencia de ellos nos acarrearía una madeja sin resolver.

Para atenuar los inconvenientes de la Centralización se ha recurrido a la delegación de facultades administrativas, a la Desconcentración y a los convenios con las entidades federativas. Art. 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Desconcentración Administrativa, se identifica en México con unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal. Por ejemplo algunas unidades desconcentradas son: Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, de-

(+) Gabino Fraga.-Derecho Administrativa.Editorial Porrúa. Méx. 1980 Pág. 148

pendiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Lotería Nacional que es dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, etc.

El organismo desconcentrado tiene una Autonomía a la que se le denomina Técnica, lo que significa que se les otorga ciertas facultades de decisión, todas ellas limitadas por la Dependencia Jerárquica, es decir, que no podrá llevar a cabo decisiones trascendentales sin acuerdo previo.

Así pues es de notarse que la Desconcentración Administrativa se da como consecuencia de la gran concentración de asuntos que en un momento dado una sola oficina tramita y se congestiona, y no hay una eficaz y pronta expedición de asuntos, provocando disgustos y desapegos en contra de la misma.

Para complementar lo expuesto la Lic. Elba Barreiros Mansilla nos señala las ventajas de la desconcentración: (++)

(++) Barreiros Mansilla Elba.-Los Organismos Desconcentrados en la Legislación Mexicana. Méx. 1964 Pág. 104

1.- La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y des--conggestiona su actividad.

2.- La acción administrativa se acerca a los --particulares, ya que el organismo desconcentrado puede - estudiar y resolver ciertos asuntos.

3.- Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de estos, y determinados asuntos.

Por otro lado con la desconcentración Administrativa se ha tratado de acercar la estructura administrativa hasta el mismo lugar donde se generan los asuntos, evitando así, congestionamiento, retraso y demás incon--veniencias como por ejemplo tener que trasladarse hasta la capital de la República, etc.

Las características de los organismos descon--centrados son:

- a) Son creados por un acuerdo del Ejecutivo Federal.

- b) Dependen invariablemente de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado.
- c) Su competencia se deriva de las facultades de la Administración Central.
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación.
- e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen, es decir, posee limitación de facultades.
- f) Tienen autonomía técnica.
- g) No puede tratarse de un órgano superior, es decir siempre depende de otro.
- h) Su nombre puede ser muy variado, por lo que puede llevar cualquier clase de denominación.

- i) Su naturaleza jurídica esta determinada técnicamente en cada caso.
- j) No tiene personalidad jurídica propia, ya que solo son el instrumento por el cual se manifiesta la voluntad misma del Estado (órganos superiores)
- k) No tienen autonomía orgánica ya que esta es implícita de sus órganos superiores.

En los artículos 16 y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentra establecido la creación de los organismos Desconcentrados.

Por otra parte en los artículos 73 fracción XXXI y 89 fracción I de la Constitución, esta la base en la cual estan consideradas las llamadas facultades implícitas del Presidente de la República, para la creación de los organismos desconcentrados.

3.3.- La Descentralización.

Antes de hacer el estudio de la Descentralización, es necesario hacer una aclaración terminológica con respecto a los términos de Desconcentración y Descentralización ya que semanticamente las dos palabras significan lo mismo, es decir, alejamiento del centro; porque algunos funcionarios utilizan indistintamente cualquiera de las dos palabras, según, para referirse a dichos organismos que dependen de la Administración Central, sin hacer una clara separación de las palabras, según las funciones o aspectos que se estudien.

Por lo tanto señalaremos las características de cada uno de ellos.

Mientras el órgano desconcentrado es un órgano inferior subordinado siempre a una Secretaría de Estado, Departamento de Estado o Presidencia, el organismo Descentralizado es un órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.

Por otra parte el organismo Descentralizado in variablemente cuenta con una personalidad jurídica propia, mientras que el Desconcentrado no cuenta con dicha personalidad. También el órgano Descentralizado siempre tiene patrimonio propio y en comparación, el organismo desconcentrado no cuenta con dicho patrimonio. Otra característica es que los organismos desconcentrados poseen facultades muy limitadas, mientras que el descentralizado posee facultades más autónomas para la decisión y ejecución de sus requerimientos.

La Descentralización Administrativa representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos y que en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración Central relación diversa de la de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder; que la Descentralización Administrativa en estricto sentido existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante -

disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado y que es de interés público.

Existen dos clases de Descentralización, la Política y la Administrativa.

La primera corresponde a la estructura misma del Estado, y a sus circunstancias historico-políticas las cuales podríamos tipificar en la existencia de Instituciones derivadas del Estado Federal y que son fundamentalmente las Entidades Federativas (Estados de la Federación) y los Municipios.

Y como ya dejamos apuntado anteriormente en, estricto sentido, la Descentralización Administrativa corresponde únicamente a la creación de organismos a los cuales se les delega funciones para realizar actividades de interés público.

En el siguiente capítulo de esta exposición corresponde al análisis más profundo de la Administración Descentralizada, así que nos remitimos a ella para ampliar el conocimiento.

Por lo que respecta a las Sociedades Mercantiles y las Empresas de Estado, son instituciones que a creado el propio Estado.

Las Sociedades Mercantiles de Estado son aquellas en las que el Estado es el único propietario del capital y su intervención es con el objeto de prestar o administrar un servicio público, administrar bienes del Estado; producir bienes; realizar actividades en las que se considera que los particulares no tienen capacidad de inversión, o bien que no son productivas; fomentar ramas de actividad o conservar fuentes de trabajo de empresas quebradas o abandonadas por los particulares. (+++)

Constitucionalmente se habla de estas empresas dentro del artículo 123 apartado "A" fracciones IX y XXXI y de ahí su derivación a otras muchas leyes como por ejemplo en el Código de Comercio en su artículo 75 etc. por lo que están legalmente regulados.

(+++)

Miguel Acosta Romero.-Teoría General del Derecho Administrativo.-Méx.1980 Pág. 211

La Empresa Pública o de Estado, no tiene las características de la obtención de lucro, para abarcar una finalidad mucho más amplia, que es la de atender el interés general o las necesidades colectivas, con independencia de la rentabilidad o utilidad pecuniaria, que se puede obtener de ella.

Y así púes; muchas de estas empresas de Estado se convierten en Sociedades Mercantiles de Estado, en las cuales es el principal y único integrante, solo llenando los requisitos de Ley para la conformación de dichas sociedades.

Los elementos de la Empresa de Estado se podría decir que son los mismos que el de las Sociedades Mercantiles de Estado, por ejemplo el Banco de México. (++++).

- - -

++++ Garrido Falla Fernando.-La Empresa Pública en el derecho. Editorial Porrúa. Méx.1970 Pág.859 Tomo I

ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA.

1.- Antecedentes.

Empezaremos a analizar la palabra descentralizar, que quiere decir gramaticalmente alejar del centro, desprender del centro.

La descentralización la podemos dividir en dos grandes grupos:

- a) Descentralización Política.
- b) Descentralización Administrativa.

La descentralización política corresponde a la forma de Estado o forma de Gobierno; y la Descentralización Administrativa corresponde exclusivamente a los órganos del Poder Ejecutivo, ya sea Federal, local o Municipal, como lo veremos más adelante y a la que enfocare--

mos nuestro análisis. (+++++)

La Descentralización Política se observa desde tiempos remotos de la historia como por ejemplo lo fué - en el Imperio Romano el cuál se dividió en dos: El Occidente y el Oriente, etc.

La Descentralización Administrativa tuvo su - origen y desarrollo teórico en Francia, a través de la - institución denominada " Establecimientos Públicos Des- centralizados, y que obedecían a la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico espe-- cializado, con independencia presupuestaria que diera - flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y - libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada, y de acuerdo con esas ideas, el perso- nal tenía un estatuto jurídico y personal distinto al de la burocracia central.

- - - -

+++++ Jorge Olivera Toro.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Méx. 1967 Pág. 17

En la segunda mitad de este siglo, la sociedad progresó considerablemente, el mundo cambió en todos - aspectos, tanto en lo económico, político, científico y social.

Posteriormente se hicieron investigaciones científicas que vinieron a renovar todas las antiguas teorías aplicadas; éstas investigaciones científicas provocaron que se renovaran las concepciones sociales y filosóficas (°)

Hasta ese momento el Estado había mantenido una actitud de carácter abstencionista, limitando su intervención. Pero al darse cuenta éste, del gran cambio que se estaba llevando a cabo, decidió cambiar su postura de carácter abstencionista a una postura de carácter intervencionista, sin que ello quiera decir que suprimiera toda actividad privada, sino solo suplir las lagunas que se presentaban en los problemas Económico-Sociales.

(°) Jorge Olivera Toro.-Derecho Administrativo.-Editorial Porrúa, México 1967 Pág. 223

Así que el Estado tuvo que pensar como resolver este problema y propuso los siguientes procedimientos para el nuevo desarrollo de su administración:

La primera solución en que se pensó fue la de transformar la estructura y métodos de la Administración Central, para hacerla más flexible sobre todo para demostrar su eficiencia y eficacia.

Esta primera solución, no era muy apropiada ya que resultaba muy costosa y creaba una burocracia de enormes proporciones, congestionando la función administrativa.

La segunda solución fue la de repartir las nuevas actividades entre entidades subordinadas al propio Estado.

Esta solución propuesta resultaba políticamente peligrosa, porque el Estado se convertiría en Unitario y Autoritario.

En la tercera solución se proponía crear organismos encargados de satisfacer las nuevas necesidades colectivas. Esta solución fue la aceptada, que aunque resultaba costosa no aparejaría problemas tan complejos como los anteriores, y así fue como el Estado creó organismos en los cuales no se viera directamente la intervención del mismo, sino que por lo contrario, convertir en cierto aspecto a los administrados en administradores y por lo consiguiente estos tendrían una mayor atingencia en la actividad administrativa.

Así fue como el Estado por medio del derecho les dió vida, señalándoles los objetivos y fines, dotándolos de autonomía y cediéndoles una mínima parte de su poder para conseguirlos.

Pués bien, los organismos descentralizados fueron creados con el firme propósito de ayudar a la Administración Pública, para la prestación de algunos servicios públicos.

Podemos observar que este fenómeno fue obligado por las circunstancias y ante la amplitud de tareas que se le presentaban a la Administración Pública.

Así es que el Estado al no poder resolver los - problemas que se le presentaban a cada paso, va creando - estas instituciones para la satisfacción de necesidades de interés general.

Claro, de hecho, muchas de estas institucio-- nes, surgieron de acuerdo con las perentorias necesidades - del momento y quizá algunas se originaron por razones políticas de carácter personal.

Los organismos descentralizados son creados - por el ejecutivo, en uso de sus facultades; por otra parte, en la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal - (D.O.29 de diciembre de 1970) en su artículo segundo, prevéé - que el ejecutivo federal por decreto puede crear organismos - descentralizados, en los cuales descarga algunas labores que - son de servicio público.

Estos organismos están formados, como lo dijimos anteriormente, por elementos característicos específic-- cos y no forman parte de la Administración Pública Cenu

tralizada.

También la descentralización constituye un reparto de competencia pública, en la cual se integra una persona de derecho público, con recursos propios y a la cual se le han delegado poderes de decisión, pero sin desligarlo de la orientación gubernamental. (°°)

Andrés Serra Rojas, nos dice al respecto que la descentralización es el régimen administrativo de un ente público que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía e independencia, sin dejar de formar parte del estado, el cual no preside de su poder público regulador y de la tutela administrativa. (°°°)

- - - -

(°°) Gabino Fraga.-Derecho Administrativo.Méx.1980
Pág. 344.

(°°°) Andrés Serra Rojas,-Derecho Administrativo.To
mo I Pág. 256.

Al respecto nos dice Gabino Fraga, que la descentralización es una forma de organización, la cual consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas, a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía.

Sin embargo en mi opinión, la jerarquía de hecho existe en todo momento, puesto que se â observa dentro del desarrollo de estos organismos que por ejemplo la designación del funcionario máximo de los mismos se lleva a cabo por el poder Ejecutivo y no por elección popular de la misma organización.

En torno a lo analizado es conveniente diferenciar, para que no haya duda, los organismos descentralizados de los organismos desconcentrados.

La desconcentración administrativa es el reparto de ciertas funciones para la actuación a órganos pertenecientes a la administración central.

Cabe hacer notar que a estos órganos desconcentrados les hace falta las características jurídicas

como lo son; personalidad jurídica, patrimonio propio, -- autonomía orgánica, etc., las cuales son las principales para que se de la descentralización.

Claro está que, para que la descentralización se forme debe contener características jurídicas específicas como las mencionadas con anterioridad así como las que a continuación mencionamos en forma enunciativa y no limitativa:

- a) Debe ser persona jurídica distinta de la que le delega las funciones.
- b) Tener autonomía financiera, orgánica y técnica.
- c) Patrimonio propio, etc.

Es decir, hablando doctrinalmente, es necesario para que se forme un organismo descentralizado tener autonomía orgánica, técnica, patrimonio propio y personalidad jurídica.

Como fenómeno social, la descentralización de ciertos órganos administrativos se observa en los estados modernos y en muchas organizaciones institucionales.

Constitucionalidad.- La base constitucional para crear los organismos descentralizados se encuentran en los artículos 73 fracción XXX, 93 párrafos segundo y tercero, 123 apartado A fracción XXXI.

2.- Objetivos y Finalidades.

Como ya hemos mencionado el Estado, por medio de una ley del Congreso o en su defecto por el Ejecutivo de la Unión, crea a los organismos descentralizados para que estos realicen funciones o presten servicios que competen al mismo Estado, para disminuir los efectos derivados de que un solo órgano administrativo realice todas las funciones, ya que estos efectos llegarían a ser negativos y altamente dañinos para la buena administración pública (°°°°)

- - -

(°°°°) Jorge Olivera Toro.- Derecho Administrativo. Edit.

Porrúa, Pág. 245.

Como esta claramente expuesto, dentro de la Ley, (°°°°°) el objeto y fin que persiguen con la creación de los organismos descentralizados, como el Seguro Social por ejemplo, es la prestación de un servicio social ; la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, por Petr6leos Mexicanos ; la investigaci6n cient6fica y tecnol6gica por la Comisi6n Federal de Electricidad, etc.

Por lo tanto en t6rminos generales el objeto de los organismos descentralizados abarca:

La realizaci6n de actividades que corresponden al Estado; la prestaci6n de servicios p6blicos; la administraci6n y explotaci6n de determinados bienes del dominio p6blico del Estado; la prestaci6n de servicios administrativos; la realizaci6n coordinada de actividades federales, estatales, locales y municipales, o con organizaciones -

 (°°°°°) Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de Organismos Descentralizados y Empresas de Participaci6n Estatal. Art. 2 P6rrafo II.

internacionales de actividades de asistencia técnica y desarrollo económico, la distribución de bienes o servicios - que se consideran de primera necesidad o que interesa al Estado intervenir en su comercio y la producción de servicios o de procesos industriales. (=)

Hay algunos organismos que pueden actuar en uno o varios campos o ramas de los antes mencionados - e incluso en otros nuevos que se les encomiende en el futuro por las necesidades sociales que pudieran llegar a crear.

La finalidad que persigue el Estado al crear esta clase de organismos es siempre la de procurar la satisfacción de las necesidades generales en la forma más rápida, ídnea y eficaz.

Como comentario, podemos apuntar que los organismos descentralizados están en su mayoría exentos del pago de impuestos federales, locales y municipales.

(=) Miguel Acosta Romero. - Teoría Gral. de Derecho Administrativo, - Editorial Porrúa Méx. 1980 Pág. 194.

3.- Características Jurídicas.

Las características que invariablemente tienen los organismos descentralizados son las siguientes:

1.- Son creados por un acto legislativo, ya sea por una Ley del Congreso de la Unión, o bien por un decreto del Ejecutivo. En los organismos descentralizados locales o municipales, se seguirá procedimiento similar.

2.- Tiene régimen jurídico propio, es decir todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su autoridad. Este régimen lo constituye lo que pudieramos llamar su ley orgánica, que puede ser creada por el Congreso de la Unión, o un decreto del Ejecutivo . (==)

3.- Tiene personalidad jurídica propia, que le es otorgada por el acto creador, del cual surge el organismo descentralizado sin ningún otro procedimiento y que difiere por lo establecido por el sistema y por lo establecido en la teoría de la creación de las personas jurídicas en el derecho civil y mercantil . (===)

4.- Denominación.- Su denominación, es la palabra o conjunto de las mismas en el idioma oficial del estado en donde se esta creando, el cual lo distingue de los demás organismos descentralizados.

Por lo tanto la denominación o nombre que lleve el organismo descentralizado, siempre se dará en el acto de creación del mismo.

5.- Sede de las oficinas y dependencias, y ámbito territorial.- Siendo la sede el lugar, ciudad, calle y número donde residen los órganos de dirección y decisión; y el ámbito territorial los lugares en donde actúa el organismo.

- - - - -

(===) Jorge Olivera Toro.-Manual de Derecho Administrativo Edit.Porrúa.Méx.1967 Pág.237

7.- Cuentan con patrimonio propio.- El patrimonio de los organismos descentralizados es el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objetivo.

Tal patrimonio consta de bienes del dominio público, que son los bienes muebles e inmuebles y que por disposición del artículo 23, fracción VII de la Ley General de Bienes Nacionales, publicado en el Diario Oficial del 30 de enero de 1969, se les considera bienes del dominio público.

8.- Tienen órganos de dirección, administración y representación.

Nos podemos referir, al órgano de dirección, como un cuerpo colegiado de mayor jerarquía ya que este es el que decide sobre los asuntos de mayor importancia, sobre su actividad y la administración del organismo.

Inmediatamente después se encuentra en grado jerárquico inferior un órgano de representación uni-

personal que tiene las siguientes funciones :

Cumplir con las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior, acordar con el titular del ejecutivo y en algunos casos , cumplir con sus decisiones y acuerdos en forma coordinada con los del cuerpo colegiado y representar al organismo en todos sus ámbitos y tiene facultades de decisión y ejecución; respecto a sus subordinados, tiene a ser el funcionario ejecutivo del organismo, con todos los poderes inherentes al cargo.

9.- Objeto.- El objeto de los organismos des--centralizados es muy variable, en razón a su creación - actividad, etc., y en nuestro criterio esta supeditado a las consideraciones de orden práctico y político que se tomen en cuenta en el momento de su creación.

10.- Finalidad.- La finalidad que busca el Estado al crear esta clase de organismos, se podría decir, - que es la de eliminar los efectos contraproducentes que se crearían cuando un sólo organismo se encargará de - realizar todas las funciones administrativas, ya que la-

satisfacción general en forma rápida, idónea y eficaz, es la finalidad principal que busca el Estado al crear los organismos descentralizados.

11.- Régimen Fiscal.- Los organismos descentralizados por las actividades propias de su objeto están exentos del pago de impuestos federales, locales, etc., sin embargo en la actualidad se discute si deben pagar o no impuestos ya que algunos como Petróleos Mexicanos sí pagan algunas clases de impuestos, derechos, etc.

4.- Clasificación de la Descentralización.

La Descentralización Administrativa representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos y que en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa a la de la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder (=====).

- - - -

(=====) Gabino Fraga.-Derecho Administrativo.-Edit.
Porrúa. México 1980 Pág. 203

La descentralización administrativa se distingue de la descentralización política, en que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del poder ejecutivo y la segunda implica un régimen especial de los poderes estatales frente a los poderes Federales.

La descentralización administrativa a adoptado tres modalidades :

- 4.1 Por Servicio.
- 4.2 Por Región (Circunscripción territorial)
- 4.3 Por Colaboración.

Esta clasificación es una copia de la Doctrina Francesa, la cual hace una clasificación idéntica.

4.1. La Descentralización por servicio se caracteriza por tener el propósito de satisfacer necesidades de orden general, que requiere de procedimientos técnicos solo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial.

Los servicios que con ese objeto se organizan conviene desprenderlos de la Administración Central, tanto para ponerlos en manos de individuos con preparación técnica que garantice su eficaz funcionamiento, como para evitar un crecimiento anormal del poder del Estado.

La forma de conseguir ese propósito es dar -- independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su autonomía, pero al mismo tiempo, como se trata de la realización de atribuciones del Estado, este no puede prescindir del ejercicio de ciertas facultades, -- respecto de la organización que se establezca.

No serán esas facultades las que lleva consigo la relación jerárquica propia de la centralización administrativa, pero sí, al menos, las que sean necesarias para -- garantizar la unidad del Poder Público.

Como elementos esenciales de la descentralización por servicio, se pueden considerar los siguientes:

- 1.- Desde luego la existencia de un servicio público de orden técnico.
- 2.- Un estatuto legal para los funcionarios técnicos encargados de dicho servicio.
- 3.- Participación de Funcionarios técnicos en la dirección del servicio.
- 4.- Control del gobierno ejercitado por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado, y .
- 5.- Responsabilidad personal y ejecutiva - de los funcionarios.

Se han señalado algunas de las ventajas de la descentralización por servicio, y de ellas podemos mencionar las siguientes :

- a) Entregar el manejo de un servicio técnico a quienes tienen la preparación técnica necesaria, es procurar la eficaz satisfacción de las necesidades colectivas cuya atención corresponde al Estado.
- b) Dar cierta autonomía al servicio técnico, a la vez que descarga al poder del cumplimiento de serias obligaciones, contribuye a la realización de ideales democráticos, por dejar que los mismos interesados en el servicio intervengan en su manejo, por lo que, al mismo tiempo y, como antes dijimos, se limita la omnipotencia de los gobernantes.
- c) Crear un patrimonio especial al órgano descentralizado, independizándolo del patrimonio general del Estado, es facilitar y atraer liberalidades

de los particulares, pues saben que - ellas irán a servir para el desarrollo - del servicio descentralizado y no a - confundirse con la masa general de - los fondos públicos.

- d) Como el órgano descentralizado puede llegar a sostenerse con sus propios recursos, es decir, puede industrializarse, existe una ventaja evidente para el Estado y para los contribuyentes, pues no será necesario el impuesto como fuente indispensable para sostener dicho servicio.

Contra estas ventajas se han presentado los inconvenientes a que puede dar lugar el sistema, y estos pueden ser :

- a) Se ha dicho, en primer término, que el organismo descentralizado puede presentar, dada su autonomía, serias resistencias a la realización de las re

formas necesarias para irlo adaptando a las necesidades que debe satisfacer.

- b) La multiplicación de esos organismos podría originar entre ellos rivalidades, cuyo resultado sería el desorden en la Administración.
- c) El organismo descentralizado con presupuesto especial viene a contrariar el principio técnico fundamental de la unidad del presupuesto del Estado, con las naturales consecuencias de incertidumbre y desorden financiero.

En la actualidad el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados se rige por la Ley publicada el 31 de diciembre de 1970. En ella se definen esos organismos como "las personas morales creadas por ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructu

ra que adopten siempre que reúnan los siguientes requisitos : I) que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales 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 II) que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de Nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Considero, que el que un organismo descentralizado tenga por objeto o fin la prestación de un servicio público o social, no es característica diferenciadora ni específica del organismo, ya que, como por ejemplo El Departamento del Distrito Federal, presta servicios públicos, siendo este un organismo centralizado, dependiente directamente de la Administración Central.

4.2 La Descentralización Por Región. -

La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a -

manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.

Desde el punto de vista administrativo, la descentralización por Región significa la posibilidad de una prestación más eficaz de los servicios públicos y por lo mismo, una realización más adecuada de las funciones que al Estado corresponden. (j)

Este tipo de Descentralización se identifica con el Municipio en el cual dentro de la circunscripción territorial que le corresponde proporciona los servicios públicos.

Siendo la organización municipal la forma en que la legislación mexicana ha adoptado para la descentralización por Región, de la cual nos vamos a referir en particular.

(j) Gabino Fraga- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa.- México 1976. Pág. 219

Así pues, el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

Para la escuela realista las características que distinguen a la Descentralización por Región son:

1.- La existencia de un vínculo entre los funcionarios de la organización descentralizada y la región.

2.- El nombramiento de los propios funcionarios mediante elecciones.

3.- La existencia de un patrimonio autónomo, que garantice la libertad de acción del organismo descentralizado frente a la Administración Central.

Pudiera decirse, que la Descentralización por Región, se da principalmente en interés y beneficio del municipio y sus habitantes territorialmente hablando.

Claro que este beneficio e interés que obtiene el municipio y sus habitantes es el mismo objetivo que busca el Estado, o sea un bienestar social, con la única-diferencia dentro de este tipo de administración, de darse en una zona territorialmente localizada.

4.3 Descentralización Por Colaboración.

Este tipo de descentralización, muchos autores la excluyen como forma de organización, por no existir -intervención del Estado, en la creación de una entidad, -sino debido al simple ejercicio de funciones públicas realizadas por los particulares, con repercusión al interés general y debidamente autorizados, características de este -tipo de descentralización.

Por lo que respecta a este tipo de descentralización, se puede decir que constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los -otros dos tipos de descentralización que hasta aquí hemos estudiado.

C A P I T U L O I I I

La Descentralización por colaboración, se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios públicos. (jj)

Por lo tanto, ante la imposibilidad de crear organismos especializados para que realicen cada una de esas funciones, se autoriza a organismos privados, haciéndolos participar en el ejercicio de la función administrativa; de esta manera la descentralización por colaboración viene a ser una de las formas de ejercicio de las funciones públicas.

Ahora bien, son dos los elementos que caracterizan a este tipo de descentralización:

- a) El ejercicio de una función pública, es decir, de una actividad desarrollada en interés del Estado y

(jj) Gabino Fraga.-Derecho Administrativo Editorial Porrúa. Méx. 1980.-Pág. 210

b) El ejercicio de dicha actividad en nombre propio de la organización privada. (iii)

Resulta pues, que la descentralización por colaboración se caracteriza frente a los otros dos tipos de descentralización por no constituir parte integrante, -materialemente hablando, de la administración pública, por realizar funciones mediante organismos privados, que al ejercitar una función pública colabora con aquella organización.

Los organismos por colaboración pueden ser clasificados en tres grupos principales:

1.- Organismo que realiza una función consultiva (de preparación), en las cuales se pueden incluir las Cámaras de Comercio e Industria y las Asociaciones Agrícolas. (iiii)

(iii) Gabrino Fraga.-Derecho Administrativo. Editorial Porrúa
Pág. 211 Méx. 1980

(iiii) Gabrino Fraga.-Derecho Administrativo. Editorial Porrúa
Pág. 213 Méx. 1980

2.- Organismos Asociados que realizan una función de ejecución de la Función Administrativa como lo son los establecimientos incorporados de enseñanza.

3.- Y por último las Comisiones Ejidales establecidos por la legislación agraria que constituyen organismos asociados a las atribuciones de decisión y ejecución.

Para que este tipo de organismos funcione según la legislación deben contener el requisito de aprobación autorización, incorporación o reconocimiento, que significan las condiciones necesarias para que se les considere envestidos de las facultades excepcionales que implica la colaboración a la función administrativa. Esto quiere decir que depende solo de ella y de la autorización que otorgue, el que estos organismos puedan o no colaborar con la administración central.

CARACTERISTICAS DE LAS RELACIONES LABORALES.

1.- Artículo 123.

Dentro del marco de la historia de los pueblos el nuestro es uno de los primeros en los cuales se logró una superación mediante la elevación a Constitución a todas aquellas normas morales y humanas, para la mejoría de los pobladores de nuestro país, mediante una lucha real y trágica.

El Derecho Mexicano del Trabajo es un grito de los hombres por sus derechos como trabajadores que solo sabían de explotación y que ignoraban el significado del término " Mis derechos como ser humano " .

Nació en la primera revolución social del siglo XX y encontró en la Constitución de 1917 su más bella cristalización histórica.

En años anteriores se dieron esfuerzos en defensa de los hombres, ocurrieron hechos y se expusieron ideas, pero no se había logrado una reglamentación que devolviera al hombre su trabajo, su libertad y dignidad - perdidas en los siglos de esclavitud, de la servidumbre y del derecho civil de la burguesía, ni se había declarado - la idea que ha alcanzado un pérfil universal.

El derecho del trabajo es el conjunto de normas que regulan las relaciones laborales de los trabajadores con sus patrones.

El primer esfuerzo para revindicar los derechos perdidos por los hombres comenzó en el año de -- 1824 llegando a la realización de una constitución.

El segundo, el 18 de febrero de 1856, ambos concluyendo en constituciones; siendo que los congresos constituyentes fueron convocados por miembros que en su mayoría eran personas con ideas liberales progresistas, entre los cuales se encontraba, defendiendo sus-

convicciones el C. Valentín Gómez Farías, Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo, Santos Degollado, etc.

La constitución de 1857 fué un buen intento para poder reglamentar la convivencia humana de nuestro país y de hecho fué un modelo para la creación de la Constitución de 1917, la cual nos rige hasta nuestros días.

Por lo tanto después de dos intentos anteriores como lo fueron las Constituciones de 1824 y 1857 ; y como reflejo fiel del movimiento revolucionario originado por la inconformidad general del pueblo por las injusticias que se llevaban a cabo en perjuicio de su persona, familia y patrimonio, decidieron realizar la primera Revolución del siglo XX.

La Constitución de 1917, es la expresión jurídica de la revolución, representa la consolidación de nuestro proceso histórico hacia una democracia integral, fundada en el mejoramiento de todos sus habitantes.

Establece no solo las bases de la estructura jurídica y política de la Nación, sino también las de carácter social que permite el bienestar de su pueblo en el ejercicio de las garantías individuales; reconoce la supremacía, los intereses sociales y los de la utilidad pública.

Representa un instrumento de la lucha legal por la tierra, por la supresión de tradicionales supervivencias feudales y la eliminación de la dependencia del país respecto del capital extranjero.

Es norma que propicia bases de una vida democrática y el desarrollo económico de la nación, y, así mismo coloca la base para la creación de formas propias de cultura; de ahí su profundo carácter nacionalista.

Producto de la fuerza de las clases campesinas y trabajadora en general, habiendo también hombres de las clases privilegiadas, seguidores a la causa de sus compatriotas; siendo producto del movimiento revolucionario del año de 1910, el cual a base de fuerza e inteligencia nos dió como consecuencia la Constitución de 1917.

En el artículo 27 Constitucional se instituye - una repartición equitativa de la tierra, en el cual se eliminan todos los males que hasta esa fecha se daban, ya sea latifundios o terratenientes.

La creación del Derecho Mexicano del Trabajo, basados directamente en el artículo 123, es un estatuto - impuesto por la vida, un grito de los hombres que solo - sabían de explotación y que ignoraban el significado de las palabras "Mis derechos como ser humano".

Así el gran movimiento revolucionario del - año de 1910 culminó su obra con la expedición de la Constitución de 1917, concretando las aspiraciones del pueblo, resumiendo los ideales por lo que las grandes masas de - mexicanos ofrecieron sus vidas.

El 20 de noviembre de 1916, al cumplirse el - sexto aniversario de la iniciación del movimiento revolucio - nario, acaudillado por Don Francisco I. Madero, se reunie - rón en el salón de actos de la Academia de Bellas Artes -

de Querétaro, los primeros presuntos diputados; llegados a esa ciudad para formar el Congreso Constituyente, convocado por el Sr. Presidente Don Venustiano Carranza.

Ocurrieron a dicho congreso, personas de todos los ámbitos sociales, culturales y económicos, tales como ; campesinos, obreros, artesanos, militares improvisados en el ejército del pueblo, entre los cuales se encontraban - la gran mayoría sin experiencia política formal, pero eso sí siendo los legítimos representantes de las fuerzas del poder ~~consientes de los grandes problemas que los aquejaban y -~~ que habrían de solucionar, con la perspectiva de un nuevo y gran destino patrio.

Durante 72 días y noches de duras y forzadas tareas, transcurrieron a lo largo de 10 sesiones preparatorias y 10 de colegio electoral, 67 formales de trabajo, - de las cuales la última con carácter permanente, duró tres días y desde luego la sesión inaugural del 1ero., de diciembre de 1916 y la solemne clausura el 31 de enero de 1917.

La Constitución resultante de dichas jornadas arduas y esforzadas de trabajo y como resultado de todos los intentos realizados, infortunadamente frustrados en 1834 por el C. Gómez Farias, habrían de resurgir, 22 años más tarde, así como la legislación de Don Benito Juárez, C. Lerdo de Tejada y la Carta Magna de 1857, son el antecedente inmediato de nuestro actual Código Supremo, el cual consagra principios y preceptos heredados de todos los documentos que aquí se mencionan, fortalecidos con las estructuras jurídicas y sociales que aportó el pensamiento de la revolución mexicana, hecho ley, plasmado principalmente en los artículos 3º, 24, 27, 28, 115, 123 y 130.

Es preciso señalar que por los artículos 27 y 123 constitucionales, se registraron los debates más espectaculares debido a la opinión del pueblo en favor de su contenido.

Por lo tanto, como una alta lección de amor al prójimo, civismo y amor a la patria, quedó plasmada por los constituyentes de 1917, y que con ello, el ejem--

plo de todos los que, con las armas en la mano y con el pensamiento revolucionario hecho ley, pusieron las bases del México de Hoy, legendarios pensamientos plasmados en el artículo 123 constitucional, al que abocaremos nuestro estudio para la realización de este trabajo.

El contenido del artículo 123 constitucional, cuya grandiosidad insuperada hasta hoy, identifica el De recho del Trabajo.

Nuestro derecho del trabajo, basado en nue stra constitución a partir del 1º de Mayo de 1917, es el - estatuto proteccionista y reivindicatorio del trabajador; no por la fuerza expansiva sino por mandato constitucional- que comprende : a los obreros, jornaleros, empleados, - domésticos, artesanos, agentes comerciales, médicos, abo gados, artistas, deportistas, toreros, técnicos, ingenie- ros, etc., o sea a toda aquella persona que preste un - servicio personal a otro mediante una remuneración, - abarcando a todas las clases trabajadora ; a los llamados "subordinados" o dependientes y a los autónomos.

El Derecho Mexicano del Trabajo contiene normas no solo proteccionistas para los trabajadores, sino reivindicatorias cuyo objeto es que reciban la prusvalía de los bienes de la producción. (iiii)

Como dato , el artículo 123 de nuestra Carta-Magna, después de arduas y acaloradas discusiones de los constituyentes y del C. Presidente Venustiano Carranza, - fue aprobado el 23 de enero de 1917, dando vida a nuestra Ley Federal del Trabajo, que guía y protege a todos los trabajadores en general; y conservando los derechos sociales, proclamados por todos aquellos que participaron en la revolución.

En el artículo 123 se plasman todos los conceptos proteccionistas y reivindicatorios, con la finalidad de regular y superar los problemas que en un momento dado dentro de las relaciones laborales se pudieran presentar.

(iiii) Ley Federal del Trabajo de 1970. Alberto Trueba - - Urbina. Jorge Trueba Barrera. 1980 Reforma. Introducción.

El fundamento constitucional para legislar y para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 constitucional se encuentra en el artículo 73 fracción X de la Constitución, (Ley Federal del Trabajo-Ley de Trabajadores al Servicio del Estado) (iiiiii)

Originalmente el artículo 123 de nuestra Carta Magna no contaba con incisos o apartados como esta - integrado en la actualidad; sino que simplemente contenía las 31 fracciones que ahora forman el apartado "A"; a - partir del año de 1960, y según decreto del 21 de octubre del mismo año, se creó el apartado "B", integrado por - 14 fracciones, el cual rige a los trabajadores al servicio del Estado, o sea a la burocracia; en consecuencia el - apartado "A" rige a todos los trabajadores al servicio del sector privado.

(iiiiii) Constitución Política Concordada. Lic. José Martí
nez Lavín. Méx. 1979.

Debido a que en el propio artículo constitucional, distingue dos tipos de trabajadores (del sector público y privado), a continuación analizare en forma suscita a cada uno de los apartados que contempla, a efecto de establecer claramente las diferencias en la regulación jurídica entre uno y otro, toda vez que esto es el punto medular del presente trabajo de investigación.

1.1.- Apartado "A"

El apartado "A" del artículo 123 constitucional es el régimen jurídico al que estan sujetos todos aquellos trabajadores al servicio del sector privado como obreros, jornaleros, empleados tanto domésticos como de cualquier índole, artesanos, deportistas, etc., y de una manera general todo trabajador.

Desde este momento hago hincapié en que muchas de nuestras instituciones descentralizadas estan regulando en forma impropia las relaciones laborales de sus trabajadores, problema que mas adelante analizaré por ser esta la base medular del presente trabajo.

A continuación se transcribe el contenido del apartado "A" del artículo 123 constitucional

A R T I C U L O 123

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

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

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

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

II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas : las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años ;

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

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

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

de media hora cada uno para alimentar a sus hijos ;

VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en una o en varias zonas económicas ; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la industria o del comercio o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

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

Los trabajadores del campo disfrutarán de un salario mínimo adecuado a sus necesidades.

Los salarios mínimos se fijarán por Comisiones Regionales, integradas con Representantes de los Trabajadores, de los Patronos y del Gobierno y serán sometidos para su aprobación a una Comisión Nacional, que se integrará en la mis-

ma forma prevista para las Comisiones Regionales ;

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

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

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

a) Una Comisión Nacional, integrada con -
representantes de los trabajadores, de los patronos y del Go
bierno, fijará el porcentaje de utilidades que deba repartir -
entre los trabajadores.

b) La Comisión Nacional practicará las in-
vestigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados
para conocer las condiciones generales de la economía nacio
nal. Tomará asimismo en consideración la necesidad de fo--
mentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable
que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de ca
pitales.

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

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

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

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

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

XI. Cuando, por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un 100% más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los menores de diez y seis años no serán admitidos en esta clase de trabajos;

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

en propiedad tales habitaciones.

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

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

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

Queda prohibido en todo centro de trabajo, el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de-azar.

XIII. Las empresas, cualquiera que sea -- su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo.

La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación.

XIV. Los empresarios serán responsables - de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridos con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten ; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según - que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo - con lo que las leyes determinen.

Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrón contrate el trabajo por un intermediario;

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

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

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

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

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

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

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

XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir con el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono -

no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos -
tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren
con el consentimiento o tolerancia de él ;

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

XXIV. De las deudas contraídas por los trabajado
res a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o de-
pendientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en -
ningún caso y por ningún motivo se podrán exigir a los miem-
bros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la can-
tidad excedente del sueldo del trabajador en un mes ;

XXV. El servicio para la colocación de los -
trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por ofici--
nas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institu-
ción oficial o particular.

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

XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul - de la nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concep- to de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de la repatriación quedan a cargo - del empresario contratante ;

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

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

b) Las que fijen un salario que no sea re- munerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

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

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

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

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

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

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

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

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicio de guardería y cualesquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares;

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

XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo - corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respecti

vas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a :

- a) Ramas industriales ;
 1. Textil;
 2. Eléctrica ;
 3. Cinematográfica ;
 4. Hulera;
 5. Azucarera ;
 6. Minera ;
 7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos ;
 8. De hidrocarburos;
 9. Petroquímica ;
 10. Cementera ;
 11. Calera ;
 12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas ;

13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos ;

14. De celulosa y papel ;

15. De aceites y grasas vegetales ;

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

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

18. Ferrocarrilera ;

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

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

21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco ;

b) Empresas :

1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal ;

2. Aquellas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean co
nexas, y

3. Aquellas que ejecuten trabajos en zo
nas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, -
en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona -
económica exclusiva de la Nación.

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

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

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

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

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

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

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo - para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República ;

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

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, des-
cuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos pre-
vistas en las leyes :

VII. La designación del personal se hará -
mediante sistemas que permitan apreciar los conocimiento y ap-
titudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Ad-
ministración Pública ;

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

de ingreso en su familia ;

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la Ley. En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán ~~derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de Ley ;~~

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

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

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

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

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

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

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

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

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

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

XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes. El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército , Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este Apartado, en los términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones :

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

2.- Naturaleza Jurídica de las Relaciones Laborales de los trabajadores de los Organismos Descentralizados.

La necesidad que tuvo la Administración Pública de satisfacer la necesidad colectiva que día a día iba en aumento, motivó que los tratadistas administrativistas, se dieran a la tarea de encontrar una solución a efecto de satisfacer la necesidad en forma pronta y expedita.

La feliz solución encontrada fue la creación de organismos descentralizados, pues dado el incremento del sistema burocrático no podía dejar de verse el propio entorpecimiento que existía, aunándole la apatía y la falta de interés para cumplir con sus responsabilidades, en beneficio de sus semejantes.

Fue entonces cuando esa idea de la descentralización de los servicios, da la pauta para descongestionar y hacer cada día más especializada la actividad, lo que llevaría-

a una mejor proporcionalidad del servicio público.

No obstante la idea de la creación de estos organismos, que de una manera u otra vino a solucionar el grave problema que se confrontaba entonces, recibiendo los servicios en forma más pronta y expedita y consecuentemente más estilizada.

Sin embargo no se había solucionado el problema, debido a que, con la satisfacción de una necesidad no se terminan éstas, sino todo lo contrario, esa satisfacción - trae consigo el nacimiento de otra necesidad, que motivará - desde luego el ingenio del hombre para obtener el bien satisfactor y así satisfacer la necesidad ; pero ésta trae consigo - nuevamente otra necesidad que para su satisfacción se requiere que el hombre invierta tiempo para obtener los bienes para satisfacerla, es decir, la satisfacción de una necesidad - trae consigo otra necesidad.

Con la creación del organismo descentralizado no podría decirse que no habría nuevos problemas y nuevas-

necesidades, y puesto que el problema que se confronta será desde luego la regulación jurídica de las relaciones laborales del personal que integre dichos organismos ; por ser estos quienes les dan vida, ejerciendo las facultades atribuidas cuyo objetivo será el de proporcionar el servicio público en forma rápida y expedita, persiguiendo como finalidad la seguridad social.

La Administración Pública ha pretendido satisfacer las necesidades colectivas, con la creación de los organismos descentralizados ; sin embargo y debido a los problemas políticos, económicos y sociales, ha tenido que adecuar la teoría del Derecho Administrativo, a efecto de evitar o soslayar problemas, pero esto ha provocado confusión específicamente a lo que se refiere a las relaciones laborales de los trabajadores de los organismos descentralizados, pues en algunos casos las regula de acuerdo al apartado "A" y en otras por el apartado "B", es decir, el gobierno no ha seguido un criterio definido al respecto, debido a los problemas que apuntamos anteriormente.

Es conveniente recordar según lo apuntamos en el punto número uno de este capítulo, que el apartado "A" regulará las relaciones laborales dentro del sector privado para lo cual el ejecutivo federal en uso de sus facultades que le confiere el artículo 89 del Código Supremo, crea la Ley Federal del Trabajo, proveyéndose de esta manera de los elementos necesarios para el cumplimiento del ordenamiento jurídico fundamental.

En cuanto al Apartado "B" del citado precepto - Constitucional, dijimos que regula las relaciones laborales entre los servidores públicos y el Estado, estableciendo los derechos y obligaciones que deben tener tanto uno como otro.

Siendo uno de los problemas más importantes, si no es que el fundamental, el precisar desde un punto de vista teórico, cual debe ser la figura jurídica idónea para regular las relaciones laborales de los trabajadores de los organismos descentralizados; toda vez que en la actualidad bajo mi punto de vista, existe una gran confusión entre la aplicación del apartado "A" ó el apartado "B" .

Pienso que de estar seguros y ciertos del alcan

ce que tuvieron los tratadistas del derecho administrativo, al concebir como medida de solución a los organismos descentralizados, se habría determinado que las relaciones laborales de los trabajadores de estos organismos, debían regirse por el Apartado "B" .

Sin embargo el problema continúa, puesto que no se ha definido claramente cuál será el apartado que regule las relaciones laborales de los organismos descentralizados y sus trabajadores, siendo que de hecho los organismos descentralizados han sido encuadrados indistintamente en cualquiera de los dos apartados del artículo 123 constitucional, aunque a últimas fechas y gracias a la reforma ADMINISTRATIVA que de dos sexenios atrás a adquirido un auge y se ha llegado a una aplicación e interpretación de la Teoría Administrativa en relación a estos organismos descentralizados, creándolos conforme a derecho y encuadrando adecuadamente la relación jurídica de las relaciones laborales.

Considero que después del análisis y estudio del problema planteado, no me deja más que pensar, que el espíritu del legislador al crear este tipo de organismos es el de satisfacer en forma pronta y expedita, la necesidad colecti

va y en consecuencia las relaciones laborales con sus trabajadores deberán regirse por el Apartado "B" del Artículo 123 - Constitucional.

Lo anterior es en virtud de haber tomado en - consideración que la administración descentralizada es una forma que a adoptado la administración central para llevar a cabo la prestación de los servicios públicos requeridos por la sociedad y por lo consiguiente los trabajadores que laboran dentro de los mencionados organismos descentralizados son también trabajadores al servicio del Estado ; ya que es de observarse, que en primer lugar, según las facultades del ejecutivo federal, - los organismos descentralizados son creados mediante una Ley o decreto, con finalidades generalmente de prestación de un - servicio público a efecto de que éste sea otorgado pronto y expedito no porque no lo pueda prestar sino porque la prestación de dicho servicio sería deficiente y lento debido al complejo aparato burocrático.

Siendo un claro ejemplo de ello la seguridad - social, para la cual a llegado a crear una institución denominada Instituto Mexicano del Seguro Social, que propiamente-dicho es uno de los organismos descentralizados que encontrara

mos con discrepancia en la aplicación del régimen jurídico en las relaciones laborales, ya que es el Apartado "A" del artículo 123 constitucional el que los rige.

Por otra parte como lo apuntamos anteriormente, antes de la reforma administrativa, a los organismos descentralizados se les encuadraba indistintamente en cualquiera de los apartados del artículo 123 constitucional, siendo desde mi punto de vista, un error por el desconocimiento doctrinario o por intereses ajenos y discordantes con la buena administración pública que debe otorgar el Estado.

En conclusión, si definitivamente los organismos descentralizados son una forma que adopta el Estado o la Administración Central, como quiera llamarsele, para proveer todos los servicios y satisfacer todas las necesidades de la sociedad es necesario que los trabajadores de los organismos descentralizados, estén regulados por el APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 de nuestra carta magna, ya que como lo explicamos anteriormente este apartado rige la relación laboral de los trabajadores al servicio del estado y en consecuencia, si los organismos descentralizados son una manera que adopta la administración central, para proporcionar más rápidos y expeditos-

los servicios y satisfacer las necesidades colectivas, los trabajadores de los mismos deben estar sujetos al apartado "B" del artículo 123 constitucional.

2.1. Condiciones Generales del Trabajo.
Concepto, Características y Aplicabilidad.

Las condiciones generales del trabajo, son el conjunto de reglas necesarias para dar con mayor eficiencia la prestación de un servicio. ~~Contienen medidas para prevenir riesgos profesionales, disposiciones disciplinarias y formas de aplicarlas ; reglas sobre exámenes médicos periódicos y en algunos casos estímulos.~~

Son fijadas POR EL TITULAR O TITULARES de las dependencias gubernamentales a que se someten los trabajadores o servidores públicos, oyendo a los sindicatos, esto quiere decir que es un acto unilateral, distinto al acto contractual, llamado Contrato Colectivo, que se lleva a cabo entre el patrón y sus trabajadores o sindicato dentro del Sector Privado, cuyas relaciones se rigen por el artículo 123 apartado "A" (L.F.T.)

Es decir las condiciones generales del trabajador son fijadas por los titulares de las dependencias gubernamentales, debido a que la ley no prevé que las condiciones se fijen mediante discusión entre el sindicato y los titulares. (En caso de que el sindicato no estuviere de acuerdo las objetará substancialmente, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje)(#)

En resúmen, se puede afirmar que la regulación de las labores de los trabajadores al servicio del estado es por medio de las condiciones generales del trabajo. Es la manifestación unilateral del titular de la dependencia correspondiente de la Administración Pública Central ; ya que en dado caso que el sindicato no le parecieran dichas condiciones; tendría que recurrir al tribunal para dirimir las diferencias de opiniones, las cuales el tribunal tendría que analizar para decidir el mejor aprovechamiento y aplicación de las mismas a los trabajadores al servicio del estado.

(#) Miguel Acosta Romero, - Teoría General del Derecho Administrativo. Méx. 1979. Pág.586 Editorial Porrúa.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje , es competente para conocer de los conflictos que se susciten entre los titulares de una dependencia pública y sus trabajadores; de los conflictos colectivos entre el Estado y los sindicatos; de los conflictos sindicales e intersindicales ; llevar a cabo el registro de los sindicatos, así como su cancelación y el registro de las Condiciones Generales de Trabajo.

Por lo tanto es de afirmarse que en los tres primeros casos su función es jurisdiccional y en los dos últimos es administrativa.

Una de las grandes diferencias con relación al contrato colectivo de trabajo, es que la legislación burocrática establece que los servidores públicos prestaran sus servicios - por nombramiento expedido por los funcionarios facultados para extenderlo, como lo establece el artículo 12 de la Ley Federal - del Trabajo Burocrático, esto quiere decir, que es un acto uni lateral, como lo habíamos mencionado anteriormente, de la voluntad del funcionario público al no tomar en cuenta en ningún momento la voluntad expresa del trabajador y crear sola- mente oyendo al sindicato, los puestos que se necesiten para - la prestación del servicio.

Es un acto unilateral, porque en él no interviene la voluntad del trabajador, ya que solamente acepta el puesto que previamente el funcionario creó y por esto le expone de su nombramiento.

Por otra parte la relación jurídica de los trabajadores al servicio del Estado, que mejor dicho sería servidores públicos, se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores de base a su servicio.

La teoría de la relación jurídica del trabajador-burocrático se asemeja bastante a la que se constituye con respecto a los trabajadores del sector privado; es el hecho objetivo de la incorporación del trabajador a la unidad burocrática por virtud de nombramiento o por aparecer en las listas de raya. Su esencia es institucional por cuanto que la relación se rige por la Ley que es tutelar de los empleados, resaltando consiguientemente su carácter acontractualista.

Por otra parte tratándose de las relaciones laborales burocráticas, también puede obtenerse un derecho autónomo cuando los sindicatos de los empleados públicos obtienen

determinadas ventajas o conquistas de los titulares de las dependencias con respecto a mejores condiciones de trabajo.

Dentro de la Administración Pública, hay también otra clase de trabajadores siendo estos los trabajadores de confianza, que son aquellos cuyos nombramientos o ejercicio requiera la aprobación expresa del presidente de la República, y estos ejercieran los cargos por ejemplo : Directores, Subdirectores, Tesoreros, Subtesoreros, Cajeros Generales, etc.

El nombramiento mencionado contiene el hecho objetivo de la incorporación del trabajador a la unidad burocrática. Su esencia es institucional por cuanto que la relación se rige por la Ley Federal del Trabajo Burocrático.

Los trabajadores de base que en virtud de nombramiento o por aparecer en las listas de raya esten incorporados al servicio público, tienen una característica muy especial la "Inamovilidad" (##) característica diferenciadora de los trabajadores al servicio del sector privado. Esta característica -

(##) Alberto Trueba Urbina.-Ley Federal del Trabajo Burocrático Art.6 Edit.Porrúa Méx. 1979

a diferencia de los trabajadores del sector privado los cuales pueden ser liquidados de las empresas con todas las garantías de ley, que establece su legislación ya que los servidores públicos de base en ningún momento, pasados seis meses desde la fecha en que se haya hecho el nombramiento podran ser separados de la dependencia, excepto en los casos que establece el artículo 46 de la Ley Federal del Trabajo Burocrático.

Ya que la inamovilidad no tendrá más límite que el cese justificado del trabajador en los términos previstos en el artículo 46 de la Ley Federal del Trabajo Burocrático; y en caso de que la situación del burócrata sea objeto de interpretaciones contradictorias entre el titular y el trabajador deberá aplicarse el principio de derecho de trabajo; y en caso de dudas debe prevalecer la interpretación más favorable para el trabajador.

De aquí emana aquel viejo dogma que nos dice que cuando una persona obtiene un nombramiento dentro de las dependencias de gobierno, será trabajo para toda la vida, esto quiere decir que la inamovilidad es la estabilidad y conservación del trabajo.

Siendo que el cese del trabajador por parte del titular de la unidad burocrática es inadmisibles, ya que este tiene la obligación de someter el caso al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando se trate de las causales a que se refiere la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal del Trabajo Burocrático, para el caso de que se despida al trabajador sin causa justificada se esta obligado a reinstalarlo y a pagarle los salarios caídos, en los términos del Artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo., aplicable supletoriamente (###)

La razón por la cual las condiciones generales de trabajo se depositen en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es que este vigile, tutele y resuelva todas las controversias que surjan por la relación laboral entre los trabajadores al servicio del estado y los titulares de las dependencias del mismo.

Por otra parte, en estricto derecho, la denominación con la cual hay que nombrar a los trabajadores al servicio del Estado, es la de Servidores Públicos, ya que dichas personas son nombradas por el Estado para prestar un servicio pú

(###)

Ley Federal del Trabajo Burocrático.-Editorial
Porrúa. Pág. 39 México 1979.

blico, siendo esta la razón de tal denominación.

2.2. Contrato Colectivo de Trabajo. Concepto, Características y Aplicabilidad.

El Contrato Colectivo de Trabajo, constituye un fenómeno jurídico típico del derecho laboral, del campo del derecho individual del trabajo hacia el derecho social; por lo que esta institución que representa el instrumento más fecundo, creador y dinámico para el avance del derecho obrero, (####) ~~se resiste a quedar encasillado en los conceptos jurídicos tradicionales;~~ como se observa desde aquel inolvidable movimiento revolucionario en el año de 1910, consiguiendo en todos los sectores de la población que se les reconociera su participación y ayuda para el crecimiento de la economía del país.

En consecuencia los grupos sociales aparecen como agentes creadores del derecho obrero, y las normas dictadas mediante el contrato colectivo, son obligatorias para todos los trabajadores que prestan sus servicios en la empresa vinculada al contrato.

Por ello el contrato colectivo de trabajo corresponde a un derecho de transición, donde se amalgaman elementos de derecho privado y de derecho público, normas contractuales regidas por la voluntad de las partes (elemento esencial en cualquier clase de convenio Lato Sensu) y otras normas con carácter y eficiencia de ley, formando una síntesis nueva con arreglo a las estructuras jurídicas, por todos los elementos diversos, como resultante de la amalgama de las necesidades sociales distintas en cada país de acuerdo con las posibilidades y necesidades del mismo.

Es una creación surgida de la realidad social, que se anticipa a los esfuerzos doctrinarios, los cuales solo pueden pretender explicarla más no conformarlo.

Modernamente ha sido superado la división entre el derecho público- el derecho del estado- y el derecho privado- el derecho de los particulares-, con la teoría Kelseniana de la unidad del orden jurídico. Toda norma jurídica adquiere el carácter de mandato obligatorio, la imperatividad, por pertenecer al orden jurídico positivo del estado. En este sentido, todo derecho es público, en cuanto su atributo de mandato imperativo proviene de la sanción que le otorga su

inserción en el orden jurídico . (#####)

Por otra parte esa separación entre el derecho público y privado es en la actualidad bastante convencional, - aún entre las ramas tradicionales del derecho, pues vemos - como ejemplo en el campo del derecho civil, señaladamente - privalisatico, existen normas, por ejemplo en materia de - arrendamientos y derechos de familia donde la voluntad no - opera libremente, sino que esta limitada por imperativos su- - periores de interés social, lo que pone de manifiesto que el - derecho público y privado se entremezclan, invadiendo sus - respectivas esferas, desvirtuandose el significado de su dis- - tinción.

Así pues carece de relevancia el problema doc- - trinario de enmarcar el contrato colectivo de trabajo entre - las normas del derecho público o privado,

En realidad se trata de una institución innomi- - nada, dentro de los moldes jurídicos tradicionales, debiendo-

se enmarcar dentro de conceptos actuales, analizando la problemática que se presenta día a día.

Bastará entonces considerar que el contrato colectivo de trabajo es una norma jurídica obligatoria en su campo, por su inserción en el orden jurídico positivo. (#####)

Que según expresa el artículo 386 es creado autónomamente, mediante un convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones o uno o varios sindicatos de patrones, con el objeto de establecer los derechos y obligaciones tanto de los trabajadores como de los patrones.

El tipo de contrato colectivo mexicano de trabajo materia aparte, se diferencia del contrato colectivo de trabajo europeo en importantes aspectos de los cuales vamos a mencionar algunos (*)

El contrato colectivo de trabajo europeo es un -

(#####) Trueba Urbina.-Ley Federal del Trabajo.-Edit. -

Porrúa Méx. 1981. Art. 386

(*) Mario de la Cueva, Derecho Mexicano del Trabajo Tomo II 2ª Edición Pág. 603

contrato normativo, que no contiene derechos y obligaciones que les conciernan como tales entidades a los sindicatos y empresarios que los celebran; pero en función del interés profesional que representan, las partes contratantes están facultadas para establecer las condiciones generales sobre la prestación del trabajo en el ramo de actividades que abarque así como para exigir el cumplimiento de las mismas.

Ahora bien ese contrato colectivo no opera por sí mismo, sino que requiere para su aplicabilidad que se celebren contratos individuales de trabajo posteriores a través de los cuales cobran vida y se actualizan sus bases genéricas.

De manera que este tipo de contrato colectivo no tiene aplicación inmediatamente y directa, sino mediata e indirecta, mediante los contratos individuales de trabajo, que son independientes de aquel aunque deben ajustarse sus cláusulas para que tengan validez a las condiciones generales de trabajo pactadas en el contrato colectivo de trabajo.

Por el contrario, el contrato colectivo de trabajo mexicano, tiene una aplicación inmediata y directa, ya que sus normas son obligatorias para todos los trabajadores que -

prestan sus servicios en la empresa o establecimiento vinculados al contrato, extendiéndose incluso a trabajadores de confianza, salvo disposición en contrario. (**)

Por consiguiente, su aplicación no esta condicionada a la celebración ulterior de contratos individuales de trabajo, siendo por ello un contrato de empresa.

Ahora bien en nuestra opinión el contrato colectivo de trabajo mexicano, por tener una estructura normativa de aplicación inmediata y directa en las empresas o establecimientos que abarque hace innecesario la celebración de de contratos individuales de trabajo, ya que las relaciones individuales de trabajo que se originen, queden protegidas por el propio contrato colectivo, salvo de que se trate de casos de excepción, no regulados en el mismo, por ejemplo: la contratación de trabajadores por tiempo determinado u obra determinada.

(**) Trueba Urbina.-Ley Federal del Trabajo. Edit. Porrúa. Méx. 1981 .Art. 396. en relación con el 184 de la Ley.

C A R A C T E R I S T I C A S .

El contrato colectivo de trabajo es el conjunto de reglas que establecen las condiciones, prestaciones, derechos y obligaciones de los trabajadores y patrones bajo las cuales se debiera prestar el trabajo.

El derecho creado autónomamente por virtud del contrato colectivo tiene su fundamento en el artículo 386 que a la letra dice : Contrato Colectivo de Trabajo es el convenio-celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con el objeto de establecer las condiciones según las cuales debe-presentarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos. (***) .

Ahora bien, otra de sus características es el deseo de las partes para llevarlo a cabo así como el derecho que se nos otorga mediante la multicitada Ley para exigir la celebración del contrato colectivo de trabajo.

(***) Ley Federal del Trabajo.- Trueba Urbina, Edit.
Porrúa. Méx. 1980

El contrato colectivo de trabajo es por tiempo in definido ya que para que llegue a su finalidad el artículo 401 de nuestra ley señala las únicas causas por las cuales puede resindirse el contrato colectivo que a la letra dice : (****)

"El contrato colectivo de trabajo termina :

- I. Por mutuo consentimiento.
- II. Por terminación de la obra : y
- III. En los casos del capítulo VIII de este Título, por cierre de la empresa o establecimiento, siempre que en este último caso, el contrato colectivo se aplique exclusivamente en el establecimiento ".

Después de las enunciadas anteriormente, la característica esencial del contrato colectivo, reside en la potestad otorgada a los grupos sociales, esto es a los representantes de los factores de la producción, para dictar las normas que regulen sus relaciones de trabajo (*****)

(****) Trueba Urbina. Ley Federal del Trabajo. -Edit. Porrúa. Méx. 1980 Pág. 185

(*****). Euquerio Guerrero. -Derecho Mexicano del Trabajo. Edit. Porrúa. Méx. 1980. Pág. 250.

La aplicabilidad; el contrato colectivo de trabajo se aplicará a todos los miembros activos o no de un sindicato, también como a los patrones de los miembros de los sindicatos, que por la voluntad de las partes y el derecho que le atribuye la Ley Federal del Trabajo, a todos los trabajadores - para exigir se lleve a cabo un contrato colectivo de trabajo - con la firme circunstancia de superar las prestaciones y las obligaciones a que están sujetos en la Ley Federal del Trabajo.

Por otra parte, las estipulaciones contenidas - en el contrato colectivo de trabajo se aplican a trabajadores - que entran al servicio del patrón contratante , con posterioridad a la firma del contrato, e incluso a trabajadores que - no estén representados por el sindicato que lo celebra, según está estipulado en el artículo 396 de la Ley, que a la - letra dice :(*****)

"Las estipulaciones del contrato colectivo se extienden a todas las personas que trabajen en la empresa o -

(***) Juan B. Climent Beltrán.-Formulario de Derecho del trabajo . Edit.Esfinge. Pág. 66 Méx. 1974.

establecimiento aunque no sean miembros del sindicato que lo haya celebrado, con la limitación consignada en el artículo 184".

Ahora bien el artículo 391 de la Ley Federal del Trabajo, señala los requisitos que debe contener el contrato-colectivo para su validez, independientemente de los que debe reunir según la teoría contractual :

- I. Los nombres y domicilios de los contratantes.
- II. Las empresas y establecimientos que abarque.
- III. Su duración o la expresión de ser por tiempo indeterminado.
- IV. Las jornadas de trabajo.
- V. Los días de descanso y vacaciones.
- VI. El monto de los salarios (Requisito -

indispensable) .

- VII. Las demás estipulaciones que convengan a las partes.

Puede advertirse que se ha suprimido el requisito de " la demarcación territorial en que se aplique" , que contenía el artículo 46 de la Ley abrogada, lo que creemos implicaba una limitación en perjuicio de la parte obrera, ya ~~que la empresa o establecimiento puede realizar las actividades comprendidas en su objeto social, eventualmente en lugares distintos a su domicilio quedando excluidos los trabajadores del sindicato contratante ; sin embargo ahora se reglamenta esa prestación de servicios basandose en el consentimiento de los trabajadores y de la retribución y gastos adicionales, por salir la residencia habitual de los mismos .~~

Por otra parte el artículo 394 de la Ley vigente contiene una interesante innovación, que corresponde a la dinámica del Derecho Laboral, que ha experimentado en el sentido de que, al implantarse nuevas normas, debe aplicarse la regla más favorable al trabajador en virtud de que dicho precepto señala que : El contrato colectivo no podrá concer-

tarse en condiciones menos favorables para los trabajadores que las contenidas en contratos vigentes en la empresa o establecimiento ".

Ese mismo principio esta contenido en el artículo 402 y 403 de la Ley que disponen :

Artículo 402.- Si firmado un contrato colectivo, un patrón se separa del sindicato que lo celebró, el contrato regirá no obstante las relaciones de aquel patrón con el sindicato o sindicatos de sus trabajadores.

Artículo 403.- En los casos de disolución del sindicato de trabajadores, titular del contrato colectivo o de terminación de éste, las condiciones de trabajo continuarán vigentes en la empresa o establecimiento.

La razón es sencilla, como las prestaciones estipuladas en el contrato colectivo rigen las relaciones individuales de trabajo, deben seguir manteniendose como derechos individuales de los trabajadores.

Y por otra parte, haciendo hincapié mencionaremos, con respecto a que las partes que intervienen en la celebración de un contrato colectivo de trabajo tienen acción de demandar la modificación del mismo.

Ahora bien en relación con la situación económica del país, es conveniente la revisión anual de los contratos colectivos de trabajo por lo que respecta a los salarios y condiciones de prestación del servicio ; pero si tal revisión, que ~~necesariamente originará un aumento de dichos salarios,~~ a su vez genera un alza en los precios de los bienes satisfactorios incontrolados por las autoridades, esto daría motivo a institucionalizar la inflación que tanto daño está haciendo en México y en el mundo. Para que esta revisión y aumento de salarios sea realmente efectiva y remunerativa para los trabajadores, se requiere que el Estado controle el alza de los precios con mano de hierro.

ANALISIS COMPARATIVO DEL REGIMEN JURIDICO DE
LAS RELACIONES LABORALES DE ORGANISMOS DES--
CENTRALIZADOS I.M.S.S., PEMEX, F.F.C.C.,ETC.

ANALISIS COMPARATIVO DEL REGIMEN JURIDICO DE LAS RELACIONES LABORALES DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS I.M. S.S., PEMEX, F.F.C.C., ETC.

Atento al análisis que en el presente trabajo he tratado de hacer en torno a la problemática que presenta la descentralización en México, y después de haber expresado mi punto de vista en torno a esta circunstancia, no sin antes, haberdesmenuzado concienzudamente la discrepancia del régimen jurídico de los organismos descentralizados existentes, considero conveniente y a efecto de afirmar la incongruencia y reafirmar mi punto de vista, pasaré a hacer un breve bosquejo de varios organismos descentralizados desde sus antecedentes históricos, hasta la forma en que actualmente funcionan y desde luego, mi opinión en torno al deber ser de los mismos, dentro del marco jurídico del Derecho Administrativo.

I.- Instituto Mexicano del Seguro Social.

Antecedentes Históricos.

Fué hasta nuestra Carta Magna del Año de 1917 en su artículo 123, fracciones XIV y XV, en los cuales se ordenó el reconocimiento del principio del riesgo profesional, las medidas de seguridad e higiene que los patrones debían implantar con objeto de prevenir los accidentes y enfermedades profesionales y lo que bien puede estimarse, como pre-

ceptos incipientes del seguro social mexicano al decir, "se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidéz, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros con fines análogos"(j)

El 9 de diciembre de 1921 apareció el primer proyecto de ley sobre el seguro social, que fué presentado al Congreso Federal por el Presidente de la República de aquel entonces, el General Alvaro Obregón.

La principal pretensión era la de crear un seguro de riesgos de accidentes de trabajo, vejez y muerte ; siendo que para la prestación de las antes mencionadas pretensiones, se obtendrían mediante un impuesto sobre todos los pagos que se hicieran en el territorio nacional por concepto de trabajo.

En el año de 1925 , se elaboró un proyecto de ley reglamentaria del artículo 123 constitucional, previniendo que los patrones debían garantizar a sus trabajadores, la atención médica y el pago de indemnizaciones por los accidentes y enfermedades profesionales .

(j) Jorge Olivera Toro.-Manual de Derecho Administrativo. Edit.Porrúa. Pág. 247.

En el año de 1929 se formuló otro proyecto que mandaba a los patrones depositar en una institución bancaria del dos al cinco por ciento mensual del salario de sus obreros, para formar un capital en beneficio de estos.

Por otro lado en ese mismo año, el Lic. Emilio Portes Gil, Presidente Constitucional de la República sometió a la consideración del Congreso, la iniciativa de un Código Federal de Trabajo que principalmente instituía el seguro voluntario.

Todos estos proyectos e iniciativas, sirvieron de base, para que en el año de 1929, el 6 de septiembre, se reformará la constitución federal en su artículo 123 fracción XXIX, quedando en los siguientes términos: " Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes u otros con fines análogos ".

Debemos hacer hincapié, que el inciso reformado difiere bastante del primitivo, en virtud de que este se refería a un seguro potestativo y el vigente permite estable-

cer el seguro social con carácter obligatorio, lo que constituye un considerable adelanto. (jj)

El señor presidente Don Lázaro Cárdenas, envió en el año de 1938, a las cámaras un proyecto de Ley de Seguros Sociales, que amparaban los riesgos de enfermedad, accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales, maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria. Por otro lado se proponía la creación del Instituto Nacional de Seguros Sociales, en el cual estarían representados los obreros y los patrones. Las cuotas para el sostenimiento de la institución serían aportadas por los patrones y el poder ejecutivo federal, quedando como antecedente de la Ley del Seguro Social, publicada el 19 de enero de 1943 en el Diario Oficial.

Siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y desde el primer momento de posesión del cargo el Gral. Manuel Avila Camacho, manifestó a la Nación :

(jj) Mario de la Cueva.-Derecho Mexicano del Trabajo. 2^o Edición Tomo II 1954 Pág. 187

" Y por otra parte todos debemos asumir desde luego, el propósito que yo desplegaré con todas mis fuerzas - para un día, muy próximo, las leyes de seguridad social protejan a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, en la vejez, para sustituir este régimen secular - que por la pobreza de la nación hemos tenido que vivir ".

El 10 de diciembre de 1942, el señor presidente-Manuel Avila Camacho, firmó la iniciativa de ley del Seguro-Social, que fué aprobada por la Cámara de Diputados el día - 23 y por la de Senadores el 29, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943.

2.- Características Jurídicas del I.M.S.S.

El artículo 1º de la Ley, textualmente establece:
"El seguro social constituye un servicio público nacional, que se establece con carácter obligatorio en los términos de esta ley y sus reglamentos" . (iii)

(iii) Ley del Seguro Social, -Editorial Porrúa. Méx.
1974.

Al respecto la exposición de motivos de ley señalaba: "El seguro social constituye un servicio público". Ahora bien, según el criterio sustentado por los tratadistas del derecho administrativo, servicio público, es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes por ser indispensable para la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social, porque es de tal naturaleza que no puede ser completamente eficaz si no media la intervención del Estado.

~~Por otra parte no habiendo una definición concreta del concepto "servicio público" debemos entender por tal ya que solo en algunos preceptos legales así lo establecen -- "toda aquella actividad mediata o inmediata estatal que tiende a satisfacer una necesidad de orden social". (iiii)~~

En la exposición de motivos de la ley se expone que: " Se encomienda la gestión del sistema de seguridad social a un organismo descentralizado porque ofrece respecto del centralizado ventajas de consideración, entre las que se encuentran :

(iiii) Jorge Olivera Toro.-Manual de Derecho Administrativo. Edit. Porrúa Méx. 1977 Pág. 250

1.- Una mayor preparación técnica en sus elementos directivos, surgida de la especialización.

2.- Democracia efectiva en la organización del mismo, pues permite directamente a los interesados en su funcionamiento intervenir en su manejo ;

3.- Atrae donativos de los particulares que estarán seguros de que, con los mismos, se incrementará el servicio al que los destinan, sin peligro de confundirse con los fondos públicos, y ;

4.- Inspirar una mayor confianza a los individuos objeto del servicio, dando en forma más pronta y expedita el mismo.

Remarcando lo anterior, el artículo 2º de la Ley establece que : "Para la organización y administración del seguro social, se crea con personalidad jurídica propia, un organismo descentralizado, con domicilio en la Ciudad de México, que se denominará Instituto Mexicano del Seguro Social ".(iiii)

(iiii) Ley del Seguro Social. Méx. 1979. Editorial Porrúa.

El instituto presenta como características primordiales : Ser un organismo descentralizado, creado con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como una autonomía técnica y orgánica cuyo objetivo es prestar su servicio pronto y expedito.

Personalidad Jurídica.- El Instituto Mexicano - del Seguro Social, tiene la facultad de realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio, teniendo todas las facultades, derecho y obligaciones como otra persona moral independiente de la administración central.

Como organismo descentralizado, la institución es una persona moral, sujeta y comprendida dentro de las que señala la fracción II del artículo 25 del Código Civil, para el Distrito Federal y Territorios Federales que a la letra dice:

Artículo 25 " Son personas morales ".

II. Las demás corporaciones de carácter - público reconocidas por la ley:

El artículo 26 del Código Civil, establece que - las personas morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar su finalidad o sea que la institución podrá realizar todos aquellos actos necesarios para la realización de su objeto y finalidad.

Patrimonio.- El Instituto Mexicano del Seguro-~~Social, tiene patrimonio propio constituido, según el artículo~~ 108 de la ley por:

1.- Las cuotas que deben enterar confor- me a la ley los patrones y los trabajadores, y la contribución del Estado.

2.- Los intereses, alquileres, rentas, ren- dimientos, utilidades y frutos de cualquier clase, que produs can los bienes del instituto ;

3.- Las donaciones, herencias, legados, - subsidios y adjudicaciones que se hagan al instituto, y ;

4.- Cualesquiera otros ingresos que en favor del instituto señalen las leyes y reglamentos .

El concepto de patrimonio nos da la idea de que el organismo después de que se le haya dotado de recursos pecuniarios de acuerdo a su propia administración, deberá tener la capacidad de multiplicarlo a efecto de tener un auto financiamiento, por lo que no debe representar una carga económica para el Erario Federal, ya que de lo contrario dejaría de ser descentralizado, convirtiéndose en otro organismo parte de la Administración Centralizada, con lo que rompería la idea del legislador y consecuentemente la teoría administrativa respecto a la administración descentralizada.

Autonomía Técnica.- La autonomía técnica consiste en que los órganos administrativos no esten sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio, son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado.

Profundizando en lo mencionado anteriormente se puede afirmar que en algunos casos las normas generales de gestión administrativa, financiera y contable del Estado --

resultan poco adecuadas a las exigencias de una gestión racional de ciertas empresas estatales, y que para tal evento el legislador autoriza derogaciones al régimen general y adopta fórmulas de organización administrativa o financiera que se aproximan a los métodos practicados por las empresas privadas.

Autonomía Orgánica .- La autonomía orgánica es la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que en un momento dado puede oponer al Estado su esfera de autonomía ; esto quiere decir, que cuando estamos en presencia de un organismo que cuenta con una autonomía orgánica, podremos asegurar que estamos enfrente de un organismo descentralizado.

En conclusión, si además de la autonomía técnica existe la autonomía orgánica dentro de un organismo , se puede asegurar que existe una verdadera descentralización.

Ahora bien, volviendo al Instituto Mexicano del Seguro Social, se puede apreciar que al crear este organismo con las características mencionadas con anterioridad se trata-

de que sea distinto y en consecuencia quede fuera del aparato burocrático central, sin embargo no puede por su propia naturaleza y finalidad estar al garete, por lo que la estructura organizacional del gobierno creó y a la cual quedaron sujetos este tipo de organismos, la Ley de Control y Vigilancia de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal); siendo claro que dependen del Ejecutivo Federal, puesto que este tiene a su cargo la Administración Pública.

Por lo tanto la Administración Pública esta compuesta por dos grandes sectores a saber :

- a) Sector Público (Administración Central)
- b) Sector Para-Estatal.

Así pues, se puede apreciar que ambos sectores forman la Administración Pública y ésta, como apuntamos con anterioridad esta a cargo del C. Presidente de la República ; - por tanto podemos concluir que no hay razón del porque debe considerarse que estos organismos descentralizados esten fuera de la Administración Pública, considerándolos como or

ganismos aislados e independientes, sino por lo contrario, formando parte de ella y en consecuencia sus trabajadores deberán estar regidos por su misma legislación (Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional).

Por otra parte, el artículo 138 del decreto de 19 de enero de 1943, nos enuncia que las relaciones laborales entre el instituto y el personal a su servicio estarán reguladas por lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo.

~~Siendo esto la discrepancia de la aplicación del~~ régimen jurídico correspondiente, ya que, según la teoría administrativa, deberían estar regulados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, [Ley Federal del Trabajo Burocrático].

3.- Naturaleza .- La doctrina y la jurisprudencia han establecido que la naturaleza del I.M.S.S., es doble ; como organismo descentralizado con personalidad jurídica, está sometido a las normas y procedimientos del derecho civil y mercantil para los actos jurídicos en que intervenga, y a las disposiciones del derecho del trabajo por las relaciones laborales que forme con su personal. Pero, y de conformidad con lo establecido en el artículo 135 de la Ley

del Seguro Social, actúa como autoridad fiscal titular de poder público para la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación y para fijar la cantidad líquida y su percepción y cobro.

La exposición de motivos del precepto invocado - justifica la doble personalidad, diciendo que la vida de la institución no podía quedar en suspenso durante la tramitación - de los millares de procesos a que daría lugar la oposición de los contribuyentes. (jijijij)

Lo anterior se basa a partir de la reforma del - artículo 135 de la Ley del Seguro Social, para determinar el - monto de las aportaciones obrero-patronales que deben cubrirse para atender los servicios que presta, es de estimarse que el propio instituto actúa como organismo fiscal y que por tanto tiene carácter de autoridad para los efectos del amparo que - contra él se interpongan.(jijijij)

(jijijij) Mario de la Cueva.-Panorama del Derecho Mexicano. Síntesis del Derecho del Trabajo.Pags.85 y 86.

(jijijij) Suprema Corte de Justicia Tesis 992.Fallos de 1917 a 1954.

Por otra parte el I.M.S.S., es un organismo descentralizado por servicio, queriendo esto decir, que este organismo se va a encargar de otorgar un servicio, específicamente seguridad social con carácter obligatorio nacional.

Atento a las finalidades originales del Seguro Social, nos permitimos hacer un enfoque general resumiéndolas en las siguientes :

La seguridad social no se inspira ni se lanza con los moldes del seguro privado.

La seguridad social tiene como finalidad proteger al obrero frente a todos los riesgos tradicionalmente considerados, proporcionándole prestaciones en especie o en dinero de acuerdo con las necesidades y apremios de cada nación, que tiendan a mejorar su nivel de vida.

Los servicios médicos y sociales de la seguridad social crean nuevas necesidades materiales y espirituales entre los sectores mayoritarios de la población, que permiten un mayor desarrollo social y económico.

La seguridad social es un factor del nuevo ordenamiento de la convivencia humana y constituye una manifestación siempre activa, de la solidaridad que anima como principal exponente el progreso social de un pueblo.

Petróleos Mexicanos.

Antecedentes Históricos.

En 1783, las Reales Ordenanzas para la Minería de la Nueva España dan a los bitúmenes o jugos de la tierra, el régimen jurídico de las minas que formaban parte del patrimonio real y eran susceptibles de darse en propiedad particular. Posteriormente del Código Federal de la Minería indica que los criaderos de petróleo forman parte de la propiedad privada.

El 24 de diciembre de 1901 se expide la primera ley petrolera que estimula el régimen de concesiones a las compañías petroleras. El 19 de noviembre de 1913, se crea la Comisión Técnica del Petróleo.

El 5 de febrero de 1917, el artículo 27 de la -

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recupera para la nación el dominio directo del petróleo, y establece que solo podrán darse concesiones a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

El 21 de julio de 1920, la Comisión Técnica del Petróleo se transforma en junta Consultiva del Petróleo; en febrero de 1923, se crea el Departamento del Petróleo y para diciembre de 1925 éste pasa a ser el Control de Administración del Petróleo Nacional.

La ley del petróleo reglamentaria del artículo 27 constitucional de 26 de diciembre de 1925, mantiene el dominio directo de la nación sobre el petróleo, pero en su reforma de 1928, confirma las concesiones a las compañías petroleras anteriores a la Constitución de 1917.

En septiembre de 1934, Petróleos de México, S.A., absorbe el control de administración del petróleo nacional, y el 30 de enero de 1937 se reforma la Administración General de Petróleo Nacional, para explotar las reservas nacionales, regular el mercado y fomentar la industria.

El 18 de marzo de 1938, se expropián a favor de la Nación, los bienes de 17 compañías petroleras que a través de sus filiales representaban el 93.4% de la industria petrolera mexicana de 1937, y el 19 de marzo de 1938, se crea el Consejo Administrativo del Petróleo, para el manejo provisional, con criterio industrial y financiero de los bienes de las compañías expropiadas.

Más tarde, el 31 de marzo de 1938, se crea la Exportadora Nacional del Petróleo, a la cual se encomienda la venta de productos petroleros al exterior.

El 20 de julio de 1938, se publica el decreto que crea el organismo público Petróleos Mexicanos, para encargarse del manejo de los bienes expropiados. Siendo que en la misma fecha se crea la Distribuidora de Petróleos Mexicanos, dependiente del ejecutivo federal, para distribuir los productos petroleros.

El 9 de noviembre de 1940, se promulga el decreto que reforma el artículo 27 constitucional y establece que solo la nación puede explotar el petróleo, el 8 de agosto de 1940, se expide el decreto que liquida la Distribuidora de Petróleos Mexicanos y a la Administración General del Petróleo Nacional,

unificando en Petróleos Mexicanos toda la industria petrolera nacional.

La nueva Ley Reglamentaria del artículo 27 - - Constitucional en el ramo del petróleo, -9 de noviembre de - 1940- considera de utilidad pública a la industria, pero permite concesiones hasta por 50 años, en favor de mexicanos, para refinerías, oleoductos y redes de gas. El gas artificial se incorpora al patrimonio de Petróleos Mexicanos mediante la nueva ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo o del gas artificial.

El 27 de noviembre de 1958, la nueva ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, reserva en exclusiva a la nación la totalidad de la industria petrolera, la del gas artificial y la de los derivados industriales susceptibles de servir como materias primas básicas (petróquímica básica). Esta ley termina con toda clase de concesiones.

Con fecha 24 de agosto de 1959, la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, reitera la atribución de Petróleos Mexicanos así como -

las que corresponden a las secretarías del Patrimonio Nacional y a la de Industria y Comercio, actualmente Secretaría de Comercio, en relación con la industria petrolera ; el 6 de enero de 1960, se reforma el artículo 27 constitucional, estableciendo que tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgaran concesiones ni subsistirán las que se hayan otorgado, y la nación llevara a cabo la explotación de esos productos en los términos que señale la Ley reglamentaria respectiva.

El 21 de enero de 1971, se publicó la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, en la cual se determina que la institución es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propio, siendo esta Ley, la normativa de este organismo, creado por decreto y publicado en el Diario Oficial el 20 de julio de 1938.

Características Jurídicas de PEMEX.

Hemos reseñado la creación de la institución -- Petróleos Mexicanos, que con anterioridad la explotación del petróleo tenía el carácter de empresa privada y que fueron na

cionalizados mediante decreto de expropiación por causa de utilidad pública.

El organismo Petróleos Mexicanos tiene personalidad jurídica propia de acuerdo y con fundamento con los artículos 1º y 3º de la Ley Constitutiva de fecha 7 de junio de 1938 pero publicada hasta el 20 de julio del mismo año. (1)

Señala en su artículo 2º, como objeto de este organismo, el encargarse del manejo de los bienes muebles e inmuebles que por decreto del 18 de marzo de 1938 se expropiaron a diversas empresas extranjeras, además de los bienes muebles e inmuebles que se aplicaran al gobierno federal al liquidarse la sociedad Petróleos Mexicanos, S.A.

Ahora bien, la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, en el ramo de petróleo y el reglamento del 24 de agosto de 1959 señalan como sus atribuciones u objeto las siguientes :

(1) Diario Oficial de la Federación. Año 1938.

I. Explorar, explotar, refinar, transportar, almacenar, distribuir y vender de primera mano el petróleo, el gas y los productos que se obtengan de la refinación de estos.

II. Elaborar, almacenar, transportar, distribuir y vender de primera mano el gas artificial.

III. Elaborar, almacenar, transportar, distribuir y vender de primera mano, los derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas :

IV. Construir y operar sistemas, plantas, instalaciones, gasoductos, oleoductos y toda clase de obras conexas o similares :

V. Solicitar y obtener asignaciones de terrenos para la explotación y exploración del petróleo.

VI. Opinar sobre la solicitud de concesiones, asignaciones y autorizaciones para la explotación de recursos no renovables, distintos a los petroleros, cuando dichas concesiones, asignaciones o autorizaciones coexistan con

el otorgamiento de explotaciones petroleras :

VII. Llevar a cabo operaciones de refinación petrolera, ya sea que se refinén hidrocarburos de origen natural, extranjero o mezcla de ambos, tanto para el consumo nacional como para exportación de los derivados. Cuando los hidrocarburos de origen extranjero sean propiedad de terceros, la refinación la podrá hacer Petróleos Mexicanos, pero sólo para la subsecuente exportación de productos .

El organismo goza de las atribuciones necesarias para llevar adelante sus finalidades pudiendo realizar todas las operaciones relacionadas con la industria petrolera, disfrutando a su vez de amplias facultades para celebrar todo tipo de contratos, expedir títulos de crédito y llevar a cabo todos los actos jurídicos que se requieran para el cumplimiento de sus fines.

El patrimonio, que es otra de las características del organismo en función, está integrado por los bienes mencionados en el artículo 2º de la Ley o sea por los bienes muebles e inmuebles que por decreto se expropiaron el 18 de marzo de 1938 a diversas empresas petroleras.

Con fundamento en el mencionado decreto, Petróleos Mexicanos podrá realizar actos de disposición de los bienes que integran su patrimonio, ya sea transmitiendo la propiedad de los mismos a título honoroso, o bien afectándolos con gravámenes reales, para llevar a cabo sus fines.

Cuando tengan por objeto los actos mencionados bienes inmuebles, el organismo recabará el acuerdo, del ejecutivo federal, que será expedido por SEPAFIN o SECOM, para enajenar los bienes o bien afectarlos.

El organismo será dirigido por el Consejo de Administración, compuesto de 11 miembros, debiendo ser designados 6 de ellos por el ejecutivo federal.

El presidente de la República nombrará al Director General, al Subdirector Técnico de Producción, al Subdirector Comercial, al de Finanzas y al Administrativo y de Asuntos Jurídicos.

Estos funcionarios representan al organismo teniendo todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales según el artículo 2554 del Código Civil vigente.

Naturaleza Jurídica de PEMEX.

Petróleos Mexicanos, es el organismo público - descentralizado encargado de la explotación, exploración, refinación, transportación, etc., del petróleo, gas y los productos que se obtengan de la refinación del mismo.

Es decir, Petróleos Mexicanos es el organismo - encargado de llevar a cabo y realizar todos los actos, contratos, operaciones, opinar sobre concesiones, etc., en todo lo - relativo al petróleo, por lo tanto todo lo relacionado con el - petróleo lo resuelve en su mayoría PEMEX.

Petróleos Mexicanos se le clasifica dentro de la teoría administrativista como un organismo descentralizado - por servicio, es decir, que el servicio que se le encomendó - era con el fin de que un organismo, fuera de los problemas de la burocracia, realizara la explotación, exportación, otorga rá concesiones, etc., de la riqueza natural de nuestro sub- suelo (petróleo) y tuviera una autonomía y personalidad que - hiciera valer ante cualquier esfera que se encontrara, sien- do así una solución para la realidad de los problemas que se enfrentan.

Por otra parte las relaciones laborales de sus -
trabajadores estan regidas por la Ley Federal del Trabajo, sien-
do esto una discrepancia ya que PEMEX, siendo un organismo
descentralizado y creado por la Administración Central, debe-
ría encuadrar sus relaciones laborales de sus trabajadores -
dentro del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, -
siendo su ley reguladora la Ley Federal de los Trabajadores -
al Servicio del Estado, puesto que es parte integrante de la -
misma Administración Central.

~~Petróleos Mexicanos es en conclusión, un orga-~~
nismo público descentralizado del Gobierno Federal de carácter
técnico, industrial y comercial con personalidad jurídica y pa-
trimonio propios, creado por el Ejecutivo Federal, pero mal -
encuadrado jurídicamente en cuanto a sus relaciones labora-
les para con sus trabajadores, ya que como los mencionamos
anteriormente estos estan sujetos a las normas constituciona-
les del apartado "A" del Artículo 123 de nuestra Carta Magna.

Antecedentes Históricos de F.F.C.C.

Las primeras gestiones para construir un camino de hierro en México fueron meras tentativas inspiradas en la idea de los ingleses y norteamericanos (U.S.A.) pusieron en práctica con el funcionamiento de sus ferrocarriles.

Fué hasta el año de 1837 y correspondió al Presidente General Anastacio Bustamante, otorgar una concesión el 22 de agosto, para la cración de la ruta directa del puerto de Veracruz hasta esta Ciudad de México, de un ferrocarril (Camino de hierro).

Después de esta concesión, se crearon caminos y se pusieron en marcha varios ferrocarriles a los que les correspondieron sus propias administraciones hasta la cración de la Empresa Ferrocarriles Nacionales de México, S.A., que por acuerdo presidencial del 23 de junio de 1937 se expropiaron sus bienes, por causa de utilidad pública, llevando a cabo dicha expropiación, el entonces Presidente, General Lázaro Cárdenas.

Ahora bien, por decreto del 25 de junio de 1937,

reformando la Ley de Secretarías y departamentos de Estado, fué creado el Departamento Autónomo de Ferrocarriles Nacionales de México, y el 30 de abril de 1938, fué publicada la Ley del 23 del mismo mes y año, misma que vino a crear - con carácter de corporación pública descentralizada del Gobierno Federal, la Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales de México, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Con fecha primero de mayo de 1938, el Estado ~~hizo entrega al sindicato de trabajadores ferrocarrileros la~~ Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México, creandose lo que se conoce como Administración Obrera, que tuvo serios obstáculos, por su doble calidad, como la de patrón y el de ser un organismo de resistencia obrera; el estado del equipo; el déficit económico y las maniobras financieras de las compañías petroleras que acababan de ser expropiadas.

Siendo esto algunos de los problemas a los que tuvieron que enfrentarse, fracasando en su intento.

La Ley de 31 de diciembre de 1940, derogó a la

anterior, estableciendo con el carácter de corporación pública descentralizada a la administración de los ferrocarriles nacionales de México, como empresa de servicio público, forma que a tenido hasta la fecha.

Actualmente esta empresa que actúa como organismo descentralizado, se rige por la Ley publicada el 30 de diciembre de 1948, la cual fué reformada y publicada el 27 de diciembre de 1960, designando a este organismo bajo la denominación de Ferrocarriles Nacionales de México .

Características Jurídicas. - F.F.C.C.

En su artículo 1º la Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México, textualmente dice :

" Para la administración de los ferrocarriles nacionales, se crea con patrimonio y personalidad jurídica propios, un organismo público descentralizado que se denominará " Ferrocarriles Nacionales de México " .

En primer lugar se observa, que dicho organismo se crea con patrimonio propio, constituido por los bienes que formaron el patrimonio de la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México, creado por ley de 30 de diciembre de

1940, que consistían en :

a) Los bienes expropiados a la Cía., de los Ferrocarriles Nacionales de México, S.A., mediante acuerdo - presidencial de 23 de junio de 1937 ;

b) Los bienes en explotación que pertenecieron a la Sociedad Líneas Férreas de México S.A. de C.V.

c) Los bienes en explotación que en futuro aporte el gobierno federal ; y

d) Los demás bienes que el organismo - adquiriera por cualquier título jurídico.

Ahora bien, la administración de los Ferrocarriles Nacionales, esta a cargo de un consejo de administración y un gerente general.

En segundo lugar, tiene personalidad jurídica , teniendo la facultad de realizar cualesquier acto jurídico, celebrar toda clase de contratos, que se requieran para el cum

plimiento de sus fines, por esto mismo, es un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia, es una persona moral sujeta y comprendida dentro de todas las obligaciones y derechos que nos enmarca el Código Civil para el Distrito Federal ; cuyo domicilio social se enuncia en el artículo 2° del decreto siendo la Ciudad de México .

Por otro lado, en el propio decreto de creación de Ferrocarriles Nacionales, se preciso en el artículo 15 que las relaciones laborales, se dictaminarán por las disposiciones en materia y con fundamento a la Ley Federal del Trabajo ; esto es que las relaciones laborales serán regidas por la Ley Federal del Trabajo, estando encuadrados dentro del apartado "A" del artículo 123 constitucional. Siendo el Consejo de Administración el encargado de resolver las controversias, en congruencia con las disposiciones en materia del trabajo vigentes, que se presenten con sus trabajadores, ratificando lo anterior con fundamento en la fracción III del artículo 19 , dentro de las facultades del Gerente General.

De manera enunciativa diremos que el Gerente General será nombrado por el C. Presidente de la República -

con fundamento en el artículo 18 del decreto vigente.

Encontramos de nueva cuenta la incongruencia con respecto a sus relaciones laborales, ya que siendo un organismo descentralizado por el Gobierno Federal, tuvieran que estar regidas sus relaciones laborales por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Por otro lado, Ferrocarriles Nacionales de México esta sujeto a las obligaciones que conforme a la Ley de Vías - Generales de Comunicación le corresponde cumplir.

Por otra parte , mencionaremos que el artículo - 26 del decreto de su creación, faculta a F.F.C.C., a establecer agencias aduanales en los lugares en que ello resulte - conveniente para el servicio con sujeción a todos los requisitos establecidos por las leyes respectivas ; mencionando lo - anterior, solamente para subrayar que a F.F.C.C., se le ha otorgado las más amplias facultades para el cumplimiento de - sus objetivos.

Naturaleza.- La naturaleza de Ferrocarriles Nacionales de México, es ser un organismo descentralizado por servicio, ya que el gobierno federal al descentralizar las funciones de la transportación terrestre por ferrocarriles y las

funciones inherentes al organismo, soluciona en parte los grandes problemas de la centralización de los servicios, delegándole al organismo Ferrocarriles Nacionales de México, la prestación del servicio del transporte terrestre por ferrocarril.

Con respecto a la personalidad jurídica de los F.F.C.C., diremos que como sujeto con personalidad jurídica propia ; esta como cualquier otra persona moral, sujeta al derecho civil y mercantil para todos los actos jurídicos en que intervenga y a las disposiciones del derecho del trabajo ~~por lo que respecta a las relaciones laborales que forme con su personal.~~

Así pues, en conclusión, en los anteriores organismos descentralizados, analizados en el presente trabajo, hicimos notar la incongruencia de la ubicación jurídica laboral de sus trabajadores, ya que las relaciones laborales de éstos, esta regido por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional, siendo que teóricamente, si los organismos descentralizados forman parte de la Administración Central, y la Ley que rige a los trabajadores al servicio del estado es la "Ley Federal del Trabajo Burocrático ";

En consecuencia los trabajadores tanto del Instituto Mexicano del Seguro Social, de Petróleos Mexicanos y de Ferrocarriles Nacionales de México, deben estar regidos por la antes mencionada Ley como lo mencionamos en su oportunidad pero ninguno de los trabajadores de estos organismos están regidos por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

CONCLUSIONES :

- 1.- El objeto de los organismos descentralizados es muy variable, en razón a su creación, actividad, etc., y en mi criterio esta supeditado a las consideraciones de orden práctico y político que se tomen en cuenta en el momento de su creación.
- 2.- Los organismos descentralizados, por las actividades propias de su objeto están exentos del pago de impuestos federales, locales, etc., sin embargo en la actualidad se discute si deben pagar o no impuestos, ya que algunos como es el caso de Petróleos Mexicanos si pagan algunas clases de impuestos, derechos, etc., (artículo 5º de la Ley de Ingresos de la Federación, 31-Dic-81).
- 3.- Con respecto a las características de los organismos descentralizados considero, que el que un organismo descentralizado tenga por objeto o fin la prestación de un servicio público o social, no es característica

diferenciadora ni específica del organismo descentralizado ya que, como por ejemplo el Departamento del Distrito Federal, presta servicios públicos siendo este un organismo centralizado, dependiente directamente de la Administración Central.

4.- : Los organismos descentralizados por colaboración para que realicen sus funciones, según la legislación deben contener el requisito de aprobación, autorización, incorporación o reconocimiento, por parte de la Administración Central, que significan las condiciones necesarias para que se les considere investidos de las facultades excepcionales que implica la colaboración a la función administrativa. Siendo por esto, que considero que depende de la Administración Central y de la autorización que otorgue, el que estos organismos puedan o no colaborar con dicha administración.

5.- Por otra parte, considero que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es una alta lección de amor al prójimo, civismo y amor a la patria, que quedo

plasmada por los constituyentes de 1917, y que con ello, el ejemplo de todos los que, con las armas en la mano y con el pensamiento revolucionario hecho ley, pusieron las bases del México de hoy, legendarios pensamientos plasmados en el artículo 123 constitucional y en todo su demás articulado.

- 6.- La Administración Pública ha pretendido satisfacer las necesidades colectivas, con la creación de los organismos descentralizados ; sin embargo y debido a los problemas políticos, económicos y sociales, ha tenido que adecuar la teoría del Derecho Administrativo, a efecto de evitar o soslayar problemas, pero esto a provocado confusión, específicamente a lo que se refiere a las relaciones laborales de los trabajadores de los organismos descentralizados, ya que se están regulando en forma impropia dichas relaciones, pues en algunos casos la regla de acuerdo al apartado "A" y en otras al apartado "B" del artículo 123 constitucional, es decir que no se ha seguido un criterio definido al respecto, siendo esto la discrepancia de la aplicación del régimen jurídico correspondiente, ya que según la teoría administrativa, deberían estar regulados por la Ley Federal del Trabajo Bu

rocrático.

- 7.- Pienso que de estar seguros y ciertos del alcance que tuvieron los tratadistas al concebir a los organismos - descentralizados, se habría determinado que las relaciones laborales de los trabajadores de estos organismos, debían regirse por el apartado "B" del artículo 123 - constitucional.
- 8.- Considero que después del análisis y estudio realizado en el presente trabajo con lo que respecta a los organismos descentralizados, no me deja más que pensar, que el espíritu del legislador al crear este tipo de organismos es el de satisfacer en forma pronta y expedita, la necesidad colectiva ; pero a la misma vez debió encuadrar las relaciones laborales de dichos organismos dentro del apartado "B" del artículo 123 de nuestra Carta Magna.
- 9.- Lo anterior es en virtud de haber tomado en consideración que la administración descentralizada es una forma que a adoptado la administración central para llevar a cabo la prestación de los servicios requeridos por la sociedad y por lo consiguiente los trabajadores que laboran dentro de estos organismos descentralizados son también

trabajadores al servicio del Estado.

10.- Por otra parte, con respecto a la característica de "inmovilidad" de los trabajadores al servicio del Estado, - considero que emana de ésta, aquel viejo dicho que - nos dice que cuando una persona obtiene un nombramiento dentro de las dependencias de gobierno, será - trabajo para toda la vida, esto quiere decir que la inmovilidad en sentido estricto es la estabilidad y conservación del trabajo, ya que solo podrá ser separado el - trabajador de la unidad burocrática por el cese justificado en los términos previstos por el artículo 46 de la Ley Federal del Trabajo Burocrático.

11.- Considero que, en estricto derecho, la denominación - con la cual hay que nombrar a los trabajadores al servicio del Estado, es la de Servidores Públicos, ya que dichas personas son nombradas por el Estado para prestar un servicio público.

12.- Ahora bien, en mi opinión el contrato colectivo de trabajo mexicano, por tener una estructura normativa de aplicación inmediata y directa en las empresas o establecimientos que abarque hace innecesario la celebración de contratos individuales de trabajo, ya que las rela-

ciones individuales de trabajo que se originen, quedan protegidas por el propio contrato colectivo.

- 13.- Por otra parte y en relación con la situación económica del país, es conveniente la revisión anual de los contratos colectivos de trabajo por lo que respecta a los sala--rios y condiciones de prestación del servicio, pero si -tal revisión, que necesariamente originará un aumento en dichos salarios, a su vez genera un alza en los precios de los bienes satisfactores, incontrolados por las autoridades, esto daría motivo a institucionalizar la infla--ción, que tanto daño está haciendo en México y en el mundo. Para que esta revisión y aumento de salarios sea realmente efectiva y remunerativa para los trabajadores, se requiere que el Estado controle el alza de los precios con mano de hierro.
- 14.- En conclusión siendo que teóricamente, los organismos descentralizados son creados y forman parte de la ad--ministración central y la ley que rige las relaciones --de los trabajadores al servicio del Estado es la Ley Federal del Trabajo Burocrático, en consecuencia los trabajadores de los organismos descentralizados analizados -

en el presente trabajo deben estar encuadrados jurídicamente dentro del apartado "B" del artículo 123 constitucional y en consecuencia estarán regidos por la Ley - Federal del Trabajo Burocrático.

BIBLIOGRAFIA :

ACOSTA ROMERO
MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
EDITORIAL PORRÚA
MÉXICO 1979.

CASTRO ESTRADA
CLASIFICACIÓN Y EL CONTENIDO DE LA DESCENTRA-
LIZACION ADMINISTRATIVA,
REVISTA GENERAL DE DERECHO Y JURISPRUDENCIA

CAVAZOS FLORES
DERECHO DEL TRABAJO
EDITORIAL PORRÚA
MÉXICO 1977.

COLMEIRO MANUEL
DERECHO ADMINISTRATIVO
EDITORIAL TEXTOS UNIVERSITARIOS
MÉXICO 1976.

CROUSET MAURICE
HISTORIA GENERAL DE LA CIVILIZACIÓN
ÉPOCA CONTEMPORÁNEA.

DE LA CUEVA MARIO
DERECHO DEL TRABAJO,
EDITORIAL PORRÚA
MÉXICO 1978.

FRAGA GABINO
DERECHO ADMINISTRATIVO,
EDITORIAL PORRÚA
MÉXICO 1975.

GARCIA TRUJANO
PRINCIPIOS JURÍDICOS DE LA ORGANIZACIÓN
ADMINISTRATIVA.
MÉXICO 1973.

GUERRERO EUQUERIO
DERECHO DEL TRABAJO,
EDITORIAL PORRÚA
MÉXICO 1978.

MARTINEZ LAVIN
CONSTITUCIÓN POLÍTICA CONCORDADA,
EDITORIAL ESCUELA NACIONAL DE ARTES GRÁFICAS
MÉXICO 1974.

OLIVERA TORO
MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
EDITORIAL PORRÚA
MÉXICO 1967.

SERRA ROJAS
DERECHO ADMINISTRATIVO
TOMO I
EDITORIAL PORRÚA
MÉXICO 1974.

TRUEBA URBINA
~~LEY COMENTADA DE DERECHO DEL TRABAJO~~
EDITORIAL PORRÚA
MÉXICO 1978.

LEGISLACION:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS.
EDITORES MEXICANOS UNIDOS, S.A.
MÉXICO 1980

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FEDERAL.
EDITORIAL PORRÚA
MÉXICO 1978.

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 29 DE NOVIEM
BRE DE 1958.

LEY ORGÁNICA DE PETRÓLEOS MEXICANOS,
DIARIO OFICIAL DEL 7 DE JUNIO DE 1938,
CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO PEMEX 80-82

LEY DEL INSTITUTO MEXICANOS DEL SEGURO SOCIAL.
CONSTRATO COLECTIVO I.M.S.S.

LEY ORGÁNICA DE LOS FERROCARRILES NACIONALES
CONTRATO COLECTIVO DE LOS F.F.C.C.