

179
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

Seminario de Derecho del Trabajo y
Seguridad Social

REGIMEN LABORAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

T E S I S
QUE PARA OPTAR AL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A ;
RICARDO CORTES ONTIVEROS

Asesor de Tesis: Dr. José Dávalos



México, D.F.,

Cd. Universitaria

1991

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

I N D I C E

Pág.

INTRODUCCION	1
--------------------	---

CAPITULO PRIMERO

LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

I. La Administración Pública Centralizada	1
II. La Administración Pública Paraestatal	9
A) ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	13
a) Naturaleza Jurídica de los Organismos Descentralizados .	14
b) Concepto de los Organismos Descentralizados	18
1) En la Doctrina	18
2) En la Legislación	20
c) Antecedentes de los Organismos Descentralizados	23
d) Regulación Jurídica de los Organismos Descentralizados .	28

CAPITULO SEGUNDO

EL REGIMEN LABORAL

I. El Artículo 123 Constitucional	30
A) Antecedentes del artículo 123 constitucional	35

	Pág.
B) El Constituyente de 1917 y el artículo 123 constitucional..	54
C) Reformas y adiciones al artículo 123 constitucional	70
a) El apartado A del artículo 123 constitucional	75
1) La Ley Federal del Trabajo	76
b) El apartado B del artículo 123 constitucional	78
1. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del - Estado	82
c) Regulaciones Laborales Especiales	91
1. Los trabajadores Universitarios (art. 3°-VIII, const.) .	91
2. Los trabajadores municipales (art. 115-VIII, conts.) ...	93
3. Los trabajadores de los gobiernos estatales (art. - 116-V, const.).....	94
4. Los trabajadores militares, marinos; de seguridad y del servicio exterior (art. 123-B-XIII, const.).....	95
5. Los trabajadores bancarios (art. 123-B-XIII-bis, const.).	97

CAPITULO TERCERO

LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y SU REGULACION LABORAL CAPRICHOSA

I. Organismos Descentralizados regulados por el Apartado "A" del artículo 123 constitucional	104
II. Organismos Descentralizados regulados por el Apartado "B" del artículo 123 constitucional	106
III. Inconstitucionalidad del Ejecutivo Federal para deter- minar régimen laboral a los organismos descentraliza- dos	121
A) El apartado "B" del artículo 123 constitucional no con- templa a los organismos descentralizados	130

	Pág.
B) Inconstitucionalidad del artículo 1° de la LFTSE	132
C) Inconstitucionalidad de los acuerdos y decretos del Ejecutivo Federal en los que determina régimen laboral a los organismos descentralizados	145
D) Inconstitucionalidad de la fracción IX del artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales	147

CAPITULO CUARTO

UNIDAD EN LA REGULACION LABORAL

I. Los trabajadores al servicio de los Organismos Descentralizados son sujetos de regulación del artículo 123, Apartado "A"	154
II. Los trabajadores al servicio de los Organismos Descentralizados deben regular su relación laboral por la Ley Federal del Trabajo	160
III. Debe desaparecer el Apartado "B" del artículo 123 constitucional	
IV. Propuesta de solución al problema	168
V. Necesidad de unificar la regulación laboral	171
 C O N C L U S I O N E S	 173
 B I B L I O G R A F I A	 177

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

Hoy en día existen múltiples relaciones de trabajo que aún no han alcanzado los beneficios que en su favor consagró el Constituyente de Querétaro de 1917, en la Declaración de Derechos Sociales plasmada en nuestra Constitución.

Dentro de esa multiplicidad, encontramos las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, las cuales son reguladas bien sea por el apartado "A" o por el "B" del artículo 123 constitucional, sin la existencia de un criterio definido para ello.

La asignación de régimen laboral a los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados corresponde actualmente, en la práctica, al titular del Poder Ejecutivo Federal. Con ello, dicho alto funcionario tiene en sus manos la suerte de miles de trabajadores, a los que puede restringir o ampliar sus derechos laborales, según los coloque en el ámbito del apartado B o en el A, del artículo 123 constitucional, respectivamente.

La inseguridad jurídica que priva en estos trabajadores, es lo que nos llevó a hacer algunos planteamientos tales como: - ¿Deben ser regulados los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados por el apartado "A", o por el apartado "B" del artículo 123 constitucional? ¿Cuenta el titular del Poder Ejecutivo Federal con facultad constitucional para determinar régimen laboral a los trabajadores que prestan servicios en los organismos descentralizados? ¿A quién corresponde constitucionalmente legislar en materia laboral, al Ejecutivo Federal o al Congreso de la Unión?

¿El apartado "B" prevee la regulación de tales relaciones laborales, como lo prevee la ley que lo reglamenta?

Con el propósito de proporcionar las respuestas a esas interrogantes, es que nos dimos a la tarea de estudiar el "Régimen Laboral de los Organismos Descentralizados", en cuatro capítulos.

El primero de ellos pretende ubicar a los entes en estudio y establecer cuál es su naturaleza jurídica, para determinar si los trabajadores que en ellos laboran, son trabajadores al servicio del Estado, o prestan sus servicios a otra persona jurídica totalmente distinta al Estado.

En el capítulo segundo estudiamos el régimen laboral, es decir, el artículo 123 constitucional, viendo cuáles fueron sus antecedentes así como sus reformas y adiciones, mismas que ocasionaron la existencia paralela de dos regimenes constitucionales en materia laboral y varias regulaciones a las que se ha dado un toque especial.

Por lo que se refiere al tercer capítulo, tomamos un muestreo de varios organismos descentralizados para analizar sus respectivos decretos de creación en los cuales se les determina el régimen laboral al cual sujetarán sus relaciones de trabajo. Asimismo, analizamos varios preceptos constitucionales y legales en los cuales el Ejecutivo Federal pretende fundamentar su actuar.

Por último en el cuarto capítulo pugnamos por la unidad en la regulación laboral no solo de los organismos descentralizados, sino de todo el mosaico laboral que existe en la actualidad y que al igual que aquéllos, no cuentan con los beneficios que en su favor estableció el Constituyente de 1917.

Finalmente, hacemos algunas consideraciones sobre la existencia del apartado "B" del artículo 123 constitucional, para determinar si es necesaria o no.

CAPITULO PRIMERO LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

El estudio del Estado constituye la pieza fundamental para la comprensión de lo que es la Administración Pública Federal, -- por lo que nos permitiremos hacer un análisis somero de su concepto y elementos.

La Teoría del Estado es fecunda en lo referente al concepto del Estado. Existe una diversidad de definiciones, tantas como autores de entre juristas, filósofos y sociólogos que han abordado el tema.

El Estado se concibe como una persona moral suprema y omni comprensiva creada y organizada por el Derecho primigenio que un pueblo determinado se ha dado en su vida histórica.¹

De la anterior definición podemos observar que el Estado -

¹ BURGOA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Ed. Porrúa, 2a. ed., México, 1989, p. 147.

se integra con la concurrencia de elementos formativos, es decir, previos a su creación como persona moral: la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental; y elementos posteriores a su formación: el poder público y el gobierno.

LA POBLACION

Es el elemento humano, se presenta como un conglomerado humano ubicado en un territorio determinado, además es la destinataria del poder público del Estado.

EL TERRITORIO

Es el asiento permanente de la población,² es el elemento geográfico de integración de la población a través de distintas circunstancias, tales como el clima, la naturaleza del suelo, los múltiples accidentes geográficos y los recursos naturales.

EL PODER SOBERANO

Es el poder de autodeterminación: la soberanía, el atributo esencial, inseparable del pueblo que no se puede delegar, ni

² Cfr, artículo 42 constitucional.

enajenar, ni perder.³ Es el derecho que tiene el pueblo en todo tiempo de alterar o modificar la forma de su gobierno (artículo 39 constitucional).

EL ORDEN JURIDICO FUNDAMENTAL

Es el Derecho primigenio "...en que se proclaman los fines primordiales del Estado y se establecen las normas básicas a las que debe ajustarse su poder público... tiene, grosso modo, - dos objetivos primordiales: organizar políticamente al Estado mediante el establecimiento de su forma y de su régimen de gobierno, y señalarle las metas en los diferentes aspectos vitales de su elemento humano..."⁴

EL PODER PUBLICO

Es la actividad dinámica de que se vale el Estado para conseguir sus distintos fines específicos, los cuales se encuentran sujetos al tiempo y al espacio.

3 DE LA MADRID HURTADO, Miguel, Estudios de Derecho Constitucional, - Serie Estudios I, Ed. PRI-ICAP, 3a. ed., México, 1981, p. 122.

4 BURCOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 6a. - ed., México, 1985, pp. 281 y 282.

EL GOBIERNO

"Es el conjunto de autoridades del Estado, comprendiéndose entre ellas no sólo a las administrativas sino a las legislativas y judiciales formalmente consideradas".⁵

Como persona moral el Estado debe cumplir con fines específicos que le demanda la sociedad, pues un Estado sin ninguna finalidad sería inconcebible y su formación no tendría ningún sentido.

Para la consecución de sus fines, el Estado desarrolla una actividad: el poder público (que como ya explicamos es uno de los elementos posteriores a la creación del propio Estado).

Ahora veamos los textos constitucionales que encierran los principios de organización del Poder Público: "El artículo 39 dispone que 'la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo'; los artículos 40 y 41 establecen que 'es voluntad del pueblo constituirse en una República representativa' y que 'el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores'.

⁵ BURGOA, Ignacio, Op. cit., pp. 206 y 207.

El artículo 49 preceptúa que 'El supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial', y, por último, el artículo 80 previene que el Poder Ejecutivo 'se deposita en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'."6

El Estado para poder alcanzar sus fines desarrolla su actividad primordial, que como ya se ha reiterado, la constituye el poder público del cual ha sido dotado, y para ejercer dicho poder tiene, necesariamente, que contar con una serie de órganos que obren en su nombre al ejecutar la voluntad colectiva. "Los órganos estatales son pues, entes impersonalizados, individuales o colegiados, que a nombre del Estado o en su representación efectúan las diversas funciones en que se desarrolla el poder público."7

Hemos aclarado que una de las funciones del poder público se encarga a un órgano unipersonal del Estado, al Poder Ejecutivo, el cual se deposita en un sólo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 80 constitucional).

6 FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 21a. ed., México, 1988, p. 173.

7 BURGOA, Ignacio, Op. cit., p. 259.

Bien sabido es que, en un régimen presidencial como el nuestro, el Presidente tiene una doble función, es constitucionalmente jefe de Estado y al mismo tiempo jefe de gobierno.⁸ En su primer carácter, representa a la Nación y tiene todas las funciones inherentes a esa alta investidura, es así como se le rinden protocolariamente los respectivos honores.

Como jefe de gobierno tiene, entre otras, dos tareas fundamentales: la dirección política del gobierno federal —la cual determina libremente con independencia del Poder Legislativo—, orientando el encauzamiento general de las actividades públicas y privadas con vistas al interés general; y la administración, toda vez que el Presidente encabeza al órgano del Estado encargado de administrar los bienes de éste, ejecutando las leyes, organizando y atendiendo los servicios públicos encaminados a la satisfacción de las necesidades colectivas.

La doctrina es unánime en este punto al considerar que -- "...dentro de la rama ejecutiva del gobierno federal, es obvio que el Presidente es el jefe de la administración pública."⁹

"Como autoridad administrativa, el Presidente de la Repúbl

8 DE LA MADRID HURTADO, Miguel, Op. cit., p. 181.

9 Ibid., p. 178.

ca constituye el Jefe de la Administración pública federal. Ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico-necesarios para mantener la unidad en la Administración."¹⁰

En consecuencia es el Presidente quien despliega la parte del poder público —como actividad del Estado— que le corresponde, la administración pública, la cual se ha dicho que ---- "...es la acción del Estado encaminada a concretar sus ----- fines..."¹¹

Se ha definido a la administración pública diciendo que "Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica; y d) procedimientos técnicos."¹²

¹⁰ PRAGA, Gabino, Op. cit., p. 174.

¹¹ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, T. I, Ed. Porrúa, — 13a. ed., México, 1985, p. 483.

¹² ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo,— Primer Curso, Ed. Porrúa, 6a. ed., México, 1984, p. 64.

En atención del régimen federal que estatuye nuestra Carta-Magna en su artículo 40, es que la administración pública tiene ese rango, además de que el titular del Poder Ejecutivo Federal, es un funcionario federal.

Constitucionalmente la administración pública federal no estaba contemplada por nuestro máximo ordenamiento jurídico. Fue hasta la modificación que sufrió la carta fundamental, mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día martes 21 de abril de 1981, por el que se reformaron los artículos 29, 90 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Hasta entonces, solo era contemplada por la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976.

Es en consecuencia el vigente artículo 90 de la Constitución el que sirve de fundamento a la administración pública federal, precepto que establece que ésta será centralizada y para estatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

1. La Administración Pública Centralizada

Es indudable que la administración pública necesita ordenarse de manera adecuada a fin de realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. En virtud de lo anterior, se ha establecido que una forma de organización de la administración pública federal será la centralizada, de conformidad con el artículo 90¹³ de la Constitución, norma que nos remite a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al establecer: -- "...conforme a la ley orgánica que expida el Congreso,..."

Es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la que en el segundo párrafo de su primer artículo establece que integran la administración pública centralizada: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

"La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo (así se desprende del artículo 2° de la LOAPF), de coordinación entre las Secretarías, Departamentos de Estado y -

¹³ Reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día martes 21 de abril de 1981.

Procuraduría General de la República [esto se aprecia de la lectura del artículo 10 de la LOAPF], y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría, Departamento de Estado y Procuraduría."¹⁴

De conformidad con la aludida ley, la administración pública centralizada se integra de la manera siguiente:

Presidencia de la República

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Programación y Presupuesto

Secretaría de la Contraloría General de la Federación

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud

¹⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 70.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Secretaría de la Reforma Agraria

Secretaría de Turismo

Secretaría de Pesca

Departamento del Distrito Federal

Procuraduría General de la República

II. La Administración Pública Paraestatal

Con respecto al vocablo "paraestatal", la doctrina ha considerado dentro del ámbito del derecho administrativo, que carece de valor jurídico.

Gabino Fraga considera que "Al usarse esa expresión en la ley mexicana, se aparta del origen etimológico de la misma, --- pues de acuerdo con él se significa 'algo que no se confunde con el Estado... camina lado a lado con el Estado, paralelamente al Estado' y en el caso las entidades que se comprenden en aquella designación no caminan al lado del Estado, sino que son parte integrante del Estado" y continúa diciendo que "También se aparta del sentido que da la ley al vocablo de la definición que adopta el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (1970) al consignar la palabra 'paraestatal' refiriéndola a los organismos y centros que por delegación del Estado cooperan a los fines de éste sin formar parte de la administración -

pública, ya que la ley conserva a las entidades paraestatales como parte de la Administración Pública Federal."¹⁵

La Constitución establece que una de las formas de organización de la administración pública federal será la paraestatal (art. 90). Es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la que expresamente en su primer precepto nos dice: "Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal."

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales¹⁶ así como el Reglamento de la misma Ley¹⁷ en sus artículos 2º; y 2º, fracción III, respectivamente, se remiten a lo que establece la LOAPF.

Consiguientemente, tenemos que la administración pública paraestatal, se integra con las instituciones siguientes:

¹⁵ FRAGA, Gabino, Op. cit., p. 198.

¹⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de mayo de 1986.

¹⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de enero de 1990.

1. Organismos Descentralizados
2. Empresas de Participación Estatal:
 - a) Mayoritarias
 - b) Minoritarias
3. Sociedades Nacionales de Crédito:
 - a) Instituciones de Banca Múltiple
 - b) Instituciones de Banca de Desarrollo
4. Organizaciones Auxiliares de Crédito
5. Instituciones Nacionales de seguros
6. Instituciones Nacionales de Fianzas
7. Fideicomisos
8. Sociedades Civiles y Asociaciones Civiles

A) ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Hemos llegado a lo que será nuestro objeto de estudio. Ahora sabemos ya su ubicación dentro del vasto campo de la administración pública federal.

Son los organismos descentralizados entes de la administración pública federal, concretamente de la administración pública paraestatal; pero no son los únicos entes que componen ésta, como lo hemos observado en el punto anterior, sin embargo, nuestro análisis solamente abarcará a dichos organismos.

Estudiaremos su naturaleza jurídica, su concepto tanto en la legislación como en la doctrina, sus antecedentes y la regulación jurídica que les es aplicable, para posteriormente dedicarnos a la parte central de este estudio, el régimen laboral de tales organismos descentralizados.

a) Naturaleza Jurídica de los Organismos Descentralizados

El vocablo naturaleza tiene varios significados nosotros usaremos el que alude a la esencia misma de las cosas.

Aclarando lo anterior, inmediatamente nos viene a la mente la pregunta obvia ¿cuál es la naturaleza jurídica de los organismos descentralizados?. Para dar respuesta a esta interrogante es preciso partir de la idea naturaleza jurídica. Y por tal entendemos el género próximo y la diferencia específica de la institución jurídica en estudio.

Dentro del ámbito administrativo nos atrevemos a manifestar que el género próximo de los organismos descentralizados lo constituyen los conceptos "entidad paraestatal", el primero, como sinónimo de persona, puesto que poseen, todos ellos, la cualidad de ser sujetos de derechos y obligaciones; por lo mismo el derecho los ha considerado como centro de imputabilidad de sus normas.

La misma ley establece que son "entidades" de la administración pública paraestatal. Y lo mismo son "entidades paraestatales" los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, así como los fideicomisos.

La palabra "entidad" o "ente" equivale a decir "ser", "persona"; la ciencia jurídica, "...atribuye dicha calidad a todo sujeto susceptible de gozar de derechos y contraer obligaciones; luego entonces, ser persona para esta disciplina, es distinto a ser individuo o sujeto material"¹⁸

La diferencia específica de los organismos descentralizados es la personalidad jurídica propia, así como el patrimonio también propio de que son investidos, además de la libertad que disfrutaban en cuanto a la estructura legal que en un momento determinado pueden adoptar.

De lo anterior, deducimos que todas las instituciones que integran la administración pública paraestatal, son "entes para estatales", y que todas tienen una personalidad (algunos la del

¹⁸ MORALES, Hugo Italo, "La personalidad jurídica en derecho laboral", Cuestiones Laborales, Libro en Homenaje al Maestro Mozart Víctor Ruasomano, Ed. UNAM, México, 1988, p. 323.

Estado), pero no todas ellas poseen personalidad jurídica y patrimonio propios, ni pueden adoptar cualquier estructura legal, como los organismos descentralizados.

Podemos decir que todas las instituciones integrantes de la administración pública paraestatal son "entes", en tanto poseen una personalidad (aunque sea la del propio Estado), pero no todas las entidades paraestatales que integran dicha administración pública paraestatal poseen personalidad jurídica y patrimonio propios.

En otro orden de ideas, todo organismo descentralizado ---con personalidad jurídica y patrimonio propios---, forma parte de la administración pública paraestatal, pero no toda "entidad" integrante de la misma, es un organismo descentralizado.

A manera de conclusión queremos dejar claro que como elementos esenciales de los organismos descentralizados, mismos -- que nos han dado la pauta para establecer su naturaleza jurídica, se encuentran: la personalidad jurídica y el patrimonio propios de que son investidos en el momento de su creación. Así se precisa también en la Jurisprudencia, que por considerar de importancia, reproducimos a continuación:

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. COMPETENCIA DEL FUERO FEDERAL PARA CONOCER DE JUICIOS EN LOS QUE INTERVENGAN, Y SE COMPROMETA SU PATRIMONIO.- La creación de los organismos públicos descentralizados obedece a una necesidad de confiar algunas actividades administración

trativas a órganos que guardan con la administración federal, una relación que no es de jerarquía, para lograr de esa manera la satisfacción más eficaz de los intereses sociales; por ello, como caracteres esenciales de los organismos descentralizados, se encuentra la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio. Sin embargo, el patrimonio de esos organismos forma parte del de la Federación ya que de acuerdo con los artículos 1º, 3º y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los organismos descentralizados se encuentran integrando la administración pública para el total y de conformidad con los artículos 1º a 3º de la Ley General de Bienes Nacionales los bienes, que integran su patrimonio son creados como bienes de la Federación, por lo que la misma tiene interés en los litigios en que estén comprometidos. De ello debe concluirse, con fundamento en los artículos 104, fracción III, constitucional, 54, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 18 y 19 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que es en el fuero federal en el que radica la jurisdicción para conocer de tales controversias, lo que coincide con lo previsto en el artículo 7º de la Ley General de Bienes Nacionales que dispone que "sólo los tribunales de la Federación serán competentes para conocer de los juicios civiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales contenciosos que se relacionen con bienes nacionales, sean de dominio público o de dominio privado".

Competencia 207/81.- Jueces Primero de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco y Primero de lo Civil en la ciudad de Guadalajara, Jalisco.- 9 de septiembre de 1982.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Gloria León Orantes. Secretario: Raúl Ponce Ferrás.

Competencia 280/82.- Jueces Primero de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal y Vigésimo Nove no de los Civil del Distrito Federal.- 23 de junio de 1983.- 5 votos.- Ponente: Ernesto Díaz Infante. Secretario: Víctor Manuel Islas Domínguez.

Competencia 223/87.- Juez Quinto de Distrito en el Estado de Veracruz y Juez Segundo de Primera Instancia de Poza Rica, Veracruz.- 24 de febrero de 1988.- Unanimidad 4 votos.- Ponente: Mariano Azuela Gutiérrez.- Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac-Gregor Poi-

sot. Ausente: Ernesto Díaz Infante.

Competencia 190/86.- Juez Quinto Civil del Distrito Federal y Juez Sexto de Distrito en Materia Civil del Distrito Federal.- 9 de marzo de 1988.- 5 votos.- Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano.- Secretario: Miguel Cicero Sabidó. Ausente: Ernesto Díaz Infante.-

Competencia 120/88.- Juez Cuarto Mixto de Paz de (sic) Distrito Federal y Juez Segundo de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal.- 3 de octubre de 1988.-- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano. Secretario: Manuel Cicero Sabido. (texto aprobado en sesión de 28 de noviembre de 1988).

b) Concepto de los Organismos Descentralizados

Dentro de este rubro vamos a estudiar cual es el concepto que sobre los organismos descentralizados han vertido los principales tratadistas de derecho administrativo, disciplina en la que se estudian los organismos descentralizados.

También analizaremos cual es el tratamiento que el legislador les ha dado conceptualmente a los organismos descentralizados en nuestro derecho positivo.

1. En la Doctrina

Propiamente no se da un concepto sobre organismo descentralizado, como tal, pero sí se establecen las características de la descentralización, como una forma de organización de la administración pública. Así Fraga dice que "Se ha pretendido que es -

característica esencial de la descentralización, la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio de los organismos descentralizados."¹⁹

De manera similar opina Acosta Romero, cuando precisa: "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, o que es de interés público."²⁰

Por su parte Serra Rojas ha dicho que "La descentralización por servicio es un modo de organización administrativa, mediante el cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos."²¹

La opinión de Olivera Toro²² es en el mismo sentido. Unánimemente la doctrina administrativista ha considerado como ele-

19 FRAGA, Gabino, Op. cit., p. 199.

20 ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 202.

21 SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit., p. 656.

22 Cfr. OLIVERA TORO, Jorge, "Consideraciones Generales de la Descentralización y Desconcentración", Revista de la Facultad de Derecho, T. VIII, Núm. 51, julio-septiembre, México, 1963. p. 739.

mentos esenciales de la organización descentralizada —como una forma de organización de la administración pública—, es decir, de los organismos descentralizados, la personalidad jurídica —propia o especial y el patrimonio propio de que deben ser investidos para la consecución de los fines que el Estado les ha encomendado —descentralizado en relación con el poder central—, a las entidades en comentario.

2. En la Legislación

Con antelación hemos explicado que la administración pública federal (centralizada y paraestatal) encuentra su fundamento dentro de nuestro máximo ordenamiento jurídico (en el artículo 90 constitucional).

También hemos dicho que es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quien se encarga de su reglamentación.

Aclarado lo anterior, precisa decir, que es dicho ordena--- miento jurídico secundario quien nos ofrece legalmente un concepto de lo que debemos entender dentro del marco de nuestro derecho positivo, por organismo descentralizado.

Así, el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que "Son organismos descentralizados

las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten."

Sobre el concepto que nos ofrece la ley debemos expresar que en la doctrina del derecho administrativo, es discutida aún, la facultad que tiene el Ejecutivo Federal para crear por medio de un decreto organismos descentralizados (como personas jurídicas que son).²³

Los elementos esenciales de los organismos descentralizados son su personalidad jurídica y su patrimonio propios, de acuerdo con el legislador.

Sin embargo el transcrito artículo 45, no establece un concepto completo, éste se complementa con lo estipulado por el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el

23 Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 205 y ss.; BARQUIN ALVAREZ, Manuel, "Las Empresas Públicas", Anuario Jurídico, T. VII, México, 1980, p. 29 y 30.; BARQUIN ALVAREZ, Manuel, "El control del Ejecutivo y la Administración Pública Federal sobre el Sector Paraestatal", Anuario Jurídico, T. VIII, México, 1981, p. 47.; FRAGA, Gabino, Op. cit., p. 202.; GUTIERREZ Y CONZALEZ, Ernesto, "Incompetencia Constitucional de los Poderes Legislativo y Ejecutivo para crear organismos descentralizados por servicio", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Segundo número Extraordinario, México, 1966, pp. 463 a 465.; y, SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit., pp. 662 y 663.

cual establece: "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (remite al anteriormente citado artículo 45, de este ordenamiento), cuyo objeto sea:

I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

II. La prestación de un servicio público o social; o

III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social."

Es decir, el legislador contiene el concepto sobre los organismos descentralizados dentro de dos normas jurídicas, una la LOAPF, y la otra, la LFEP.

Para poder comprender cabalmente el concepto, debemos reunir todos sus elementos, así tenemos legalmente que entender que los ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS con las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten (art. 45 LOAPF), cuyo objeto sea: a) la realización de actividades -

correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias²⁴; --
b) la prestación de un servicio público o social; o c) la obten-
ción ó aplicación de recursos para fines de asistencia o seguri-
dad social (art. 14 LFEP).

c) Antecedentes de los Organismos Descentralizados

El Estado interviene en el proceso productivo de la Nación a -
través de sus entes paraestatales. No es nada novedosa la in-
tervención directa del Estado en el proceso de producción, sus
más remotos antecedentes podemos encontrarlos en el antiguo --
Egipto, en donde la explotación de las minas del Sinaí se encon-
traban encomendadas directamente al Estado.

En el ámbito de nuestra tradición, también encontramos va--

24 Con apego al artículo 6° de la Ley Federal de las Entidades Paraes-
tatales, se entiende por: AREAS ESTRATEGICAS las expresamente determinadas
en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Es-
tados Unidos Mexicanos ("No constituyen monopolios las funciones que el Es-
tado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se re--
fiere este precepto: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotele-
grafia y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un-
solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los
demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y genera-
ción de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que
expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión"), y las
actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la
Unión.

AREAS PRIORITARIAS las que se establecen en los términos de los artículos -
25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la
satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

rios ejemplos, ya que como todos sabemos, durante la Colonia, - varias industrias eran objeto de explotación exclusiva del Estado, los llamados "estancos"; baste recordar que en el periodo colonial, la Real Hacienda se reservaba la explotación, procesamiento o distribución de varios productos de entre los que sobresalen: la pólvora, salinas, cordobanes, nieve, lotería y tabaco, monopolio que se ejerció en todo el proceso de producción o solo durante alguna de sus faces.

Es menester recordar que la Constitución de 1857, profundamente inmersa en la perspectiva doctrinal del liberalismo decimonónico, fue quien definitivamente y de un solo tajo abolió -- los estancos, en su artículo 28; al establecer:

"Art. 28. No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones á título de protección á la industria. Exceptúanse únicamente, los relativos á la acuñación de moneda, á los correos y á los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley á los inventores ó perfeccionadores de alguna mejora"²⁵

Los antecedentes inmediatos podemos observarlos ya más claramente dentro de lo que se ha denominado el Estado moderno. Es aproximadamente después de la primera mitad del siglo, en que -- ante los nuevos acontecimientos de esta etapa-numerosas y nuevas necesidades colectivas-, el Estado tuvo que cambiar su acti

²⁵ TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1989, Ed. Porrúa, 15a. ed., México, 1989, p. 610.

tud. La tendencia liberal le había impuesto un carácter abstencionista, limitando su actuación en unos cuantos ordenes económicos:

De la postura abstencionista se cambió a un Estado intervencionista. Por consiguiente al convertirse el Estado en productor e industrial, los viejos organismos con que contaba ya no alcanzaron a dar satisfacción a sus nuevos fines.

En esas condiciones el Estado moderno se vió en la necesidad de elegir entre:

- 1° Transformar su estructura y métodos para hacerla más flexible y, sobre todo, para demostrar su eficiencia,
- 2° Repartir las nuevas actividades entre entidades subordinadas al propio Estado; y,
- 3° Crear organismos y encargarles de las nuevas prestaciones.

Optó por la tercera solución y la actividad de prestación del propio Estado, la otorgó a organismos creados por él mismo, evitando al mismo tiempo que se viera tan patente la mano de la intervención estatal.

Dentro del estudio de estas personas públicas descentraliza

das administrativamente se encontró que recibían variados nombres según los países: entes autónomos, entes antárquicos, establecimientos públicos, establecimientos fiscales o semi-fiscales, etcétera.²⁶

Es ya en el auge de las instituciones descentralizadas -después del segundo cuarto de este siglo-, que el legislador mexicano tuvo que inspirarse en las anteriores fuentes, para poder crear nuestras instituciones descentralizadas por servicio, pero por razones lógicas dichas fuentes sufrieron naturales transformaciones que nuestra vida social exigía.

La regulación básicamente se tomó de los establecimientos públicos, los cuales forman una organización descentralizada -proveniente tanto del derecho administrativo francés, como de su legislación y jurisprudencia.

El establecimiento público -nos atrevemos a decir-, antecedente inmediato de nuestros organismos descentralizados "... se estructura en el ámbito del Estado y se rige por normas de derecho público... es siempre una persona moral, por consiguiente -un centro de intereses jurídicamente protegidos; tiene un patri

²⁶ SAYEGES LASO, Enrique, "Entes Autónomos", Enciclopedia Jurídica - Omeba, T. X, empa-esta, Ed. Bibliográfica Argentina, Argentina, 1969, pp. -389 y 390.

monio afectado a un fin determinado, y administrado según las disposiciones del texto legal o reglamentario que lo ha organizado."²⁷

Es pues notoria la intervención del Derecho francés en la creación de nuestros organismos descentralizados, así lo corroboramos con lo escrito por Acosta Romero:²⁸

"La descentralización administrativa, en el sentido en el que la concebimos tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia, a través de la institución que denominaban establecimiento público descentralizado..."

La injerencia directa del Estado, en nuestro país, produjo en forma incipiente durante el sexenio del presidente Cárdenas, en que se crearon 29 entidades paraestatales, en comparación con las 18 que se habían establecido desde 1917. Sin embargo, la intervención decidida del Estado sólo se produjo masivamente hasta después de 1940, en que se acentuó el viraje que se inició en 1934, con los regímenes de Obregón, Calles y los presidentes del Maximato. En el período de 1940 a 1960, comparable cronológicamente al de 1917 a 1940, se crearon casi cuatro ve-

27 SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit., p. 272.

28 ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 25

ces más entidades paraestatales que en el inmediato anterior.²⁹

Actualmente la tendencia de los últimos dos regímenes, es hacia el "adelgazamiento del Estado", pues se ha dicho que un punto central en la reforma del Estado es resolver, a favor del pueblo, el dilema entre propiedad que atender o justicia que dispensar; entre un Estado más propietario o un Estado más justo.³⁰

d) Regulación Jurídica de los Organismos Descentralizados

El marco jurídico de estos entes paraestatales lo vislumbramos desde el nivel normativo más alto, pues constitucionalmente se encuentran previstos por los artículos 90; 93, párrafo segundo y tercero; 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b, numeral 1; además de los preceptos 25, párrafo cuarto y 28 párrafo sexto; constitucionales.

Siguiendo el orden jerárquico de las normas jurídicas, observamos que se regulan por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de las Entidades Paraestatales, básicamente

29 CARRILLO, Alejandro (coordinador), Las Empresas Públicas en México, Ed. INAP, México, 1976, p. 16.

30 SALINAS DE CORTARI, Carlos, "Primer Informe de Gobierno", suplemento especial de La Jornada, jueves 2 de noviembre de 1989, pp. 2 y 3.

te. Además encuentran cierta regulación en la Ley General de Deuda Pública; la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, regulación que en un capítulo posterior criticaremos; y, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Son también regulados por sus respectivas leyes orgánicas y, en su caso, por sus decretos de creación; así como por los diversos acuerdos presidenciales que el Ejecutivo Federal expide con el objeto de proveer en la esfera administrativa, la exacta observación de las leyes.

Esto es a nivel general de los organismos descentralizados, pues ya, más concretamente, cada organismo tiene su propio marco jurídico que puede estar formado, además de las normas ya expresadas, por reglamentos interiores, decretos, circulares y acuerdos administrativos, inclusive.

CAPITULO SEGUNDO EL REGIMEN LABORAL

Dentro de este rubro estudiaremos las diferentes regulaciones laborales existentes. Iniciaremos primeramente con el artículo 123 constitucional, el cual analizaremos a efecto de que podamos darnos cuenta de las normas que lo conforman. Haremos una clasificación de tales normas.

Estudiaremos también, los antecedentes, así como las reformas que ha sufrido el artículo 123 constitucional. Veremos su separación en dos apartados y sus respectivas leyes reglamentarias. Asimismo estudiaremos las regulaciones laborales que, aún cuando están dentro del marco del artículo 123 de nuestra constitución, se les ha dado en llamar especiales, esto atendiendo a la naturaleza propia de la relación laboral.

1. El Artículo 123 Constitucional

Hasta hoy día nadie duda sobre el siguiente planteamiento: "El artículo 123 constitucional es la fuente fecunda del derecho me

xicano del trabajo, que tiene su génesis en la explotación del hombre que vende su fuerza de trabajo, para mantener su existencia y que además lucha por su liberación económica para transformar la sociedad capitalista.

La naturaleza del derecho mexicano del trabajo surge del artículo 123: el respeto al trabajo, la afirmación de la dignidad personal del trabajador, la defensa y superación de la clase proletaria, la apertura a las posibilidades de una vida decorosa de los trabajadores en un sistema en el que desaparezca la explotación del hombre que vive de su esfuerzo."³¹

Hojeando nuestra constitución, observamos que el artículo 123 se encuentra integrando el título sexto de la misma, al cual se le ha denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social". Es pues dicho ordenamiento, el que contiene los derechos fundamentales de los trabajadores, así como los principios básicos que deben regir sobre todo contrato de trabajo.

Este precepto en su primer párrafo estatuye la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo (reformado en 1929, más adelante aludiremos a dicha re-

³¹ DAVALOS, José, Derecho del Trabajo I, Ed. Porrúa, 2a. ed., México, 1988, p. 27.

forma federalizadora de la legislación laboral).

Las bases establecidas por este precepto son de naturaleza:

Tutelar en tanto que tienen por objeto la protección de una clase social determinada;

Imperativa en virtud de que existe la imposición de las mismas a la voluntad de las partes en la relación laboral, con lo cual ésta pierde su naturaleza estrictamente contractual; e,

Irrenunciables, debido a que ni siquiera los mismos beneficiarios de los derechos consagrados por tales normas, pueden renunciar a ellos o declinar tan sólo a su aplicación. (fracción XXVII)

Debido a la reforma que sufrió el ordenamiento en comentario, se le adicionó con un apartado B (reforma de la que nos ocuparemos más adelante); el texto original pasó a formar el apartado A, que se refiere al contrato de trabajo en general.

Los principios integrantes de lo que actualmente es el apartado A, referentes al contrato de trabajo en general, podemos clasificarlos del modo siguiente:

1.- Normas protectoras del trabajador individual. Son las

que se refieren a la duración máxima de la jornada, --- diurna (fracción I), y nocturna (fracción II), descansos obligatorios (fracción IV), salarios mínimos (fracciones III, VII y VIII), participación de utilidades (fracción IX), el pago en moneda de curso legal (fracción X), jornadas extraordinarias (fracción XI), y estabilidad en el trabajo (fracción XXII).

- 2.- Normas que otorgan protección a las mujeres y a los menores. Estas prohíben las labores insalubres y peligrosas, los servicios nocturnos (fracción II), y el trabajo de los menores de 14 años (fracción III), así mismo establecen una jornada reducida para los menores de 16 años (fracción III), y descansos especiales para las mujeres parturientas (fracción V).

- 3.- Normas que tutelan los derechos colectivos. Son las que garantizan los más importantes medios de defensa y mejoramiento de la clase trabajadora, la asociación profesional (fracción XVI) y la huelga (fracción XVII).

- 4.- Normas relativas a la previsión social. Dentro de éstas, encontramos las que regulan los riesgos profesionales (fracción XIV), la prevención de accidentes (fracciones XIV y XV), higiene industrial (fracción XV), la

seguridad social (fracción XXIX), los servicios para la colocación de los trabajadores (fracción XXV), las habitaciones (fracciones XII y XXX), y escuela (párrafo tercero, fracción XII), las medidas contra el vicio (párrafo quinto, fracción XII), la protección al patrimonio familiar (fracción XXVII), la capacitación y adiestramiento (fracción XIII).

- 5.- Normas referentes a la jurisdicción laboral. Son las que determinan las bases para la integración y funcionamiento de los tribunales del trabajo; y su competencia local o federal, en su caso (fracción XX).

Con respecto a las normas que contiene el apartado B, ellas se refieren igualmente a jornada de trabajo (fracción I), descansos (fracción II), vacaciones (fracción III), salarios (fracciones IV, V y VI), estabilidad en el empleo (párrafo segundo - fracción IX), asociación sindical (fracción XI), huelga (fracción X), y seguridad social (fracción XI). También tiene algunas normas de naturaleza especial que persiguen un objeto, regular las situaciones jurídicas que solo ocurren entre el Estado y sus trabajadores, como las que se refieren a designación del personal (fracción VII), fijación de los salarios en los presupuestos de egresos (fracción IV), escalafón (fracción VIII) autoridades competentes en caso de conflicto (fracción XII), em--

seguridad social (fracción XXIX), los servicios para la colocación de los trabajadores (fracción XXV), las habitaciones (fracciones XII y XXX), y escuela (párrafo ter-
cero, fracción XII), las medidas contra el vicio (párra-
fo quinto, fracción XII), la protección al patrimonio -
familiar (fracción XXVII), la capacitación y adiestra-
miento (fracción XIII).

5.- Normas referentes a la jurisdicción laboral. Son las -
que determinan las bases para la integración y funciona-
miento de los tribunales del trabajo; y su competencia-
local o federal, en su caso (fracción XX).

Con respecto a las normas que contiene el apartado B, ellas
se refieren igualmente a jornada de trabajo (fracción I), des-
cansos (fracción II), vacaciones (fracción III), salarios (frac-
ciones IV, V y VI), estabilidad en el empleo (párrafo segundo -
fracción IX), asociación sindical (fracción XI), huelga (frac-
ción X), y seguridad social (fracción XI). También tiene algu-
nas normas de naturaleza especial que persiguen un objeto, regu-
lar las situaciones jurídicas que solo ocurren entre el Estado-
y sus trabajadores, como las que se refieren a designación del
personal (fracción VII), fijación de los salarios en los presu-
puestos de egresos (fracción IV), escalafón (fracción VIII) au-
toridades competentes en caso de conflicto (fracción XII), em--

pleados de confianza (fracción XIV), personal militar, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad (fracción XIII) y personal bancario (fracción XIII-bis).

A) Antecedentes del artículo 123 constitucional

Por todos es conocido que la constitución mexicana fue la primera en elevar a la categoría de norma fundamental el reconocimiento y protección de los derechos de la clase trabajadora.

"ALONSO ALEA dice, sin embargo, que la Constitución francesa de 4 de noviembre de 1848 se habría anticipado. No comparto esa opinión ya que en la fracción VIII, de su Preámbulo sólo se habla de la protección al trabajo y de la procuración de trabajo, lo que configuraría un cierto derecho económico, pero no de la protección al trabajador. No es lo mismo, evidentemente."³²

Tampoco compartimos aquélla opinión, porque todos sabemos que fue hasta "Después de la Constitución mexicana, en los años siguientes [en que] también contuvieron declaraciones de derechos sociales, entre otras, las Constituciones de Alemania en 1919, de Rumania en 1923, de Turquía en 1924, de Grecia en 1927

³² BUEN, Néstor de, "Panorama del Derecho Laboral Mexicano", en Tendencias Actuales del Derecho del Trabajo. Perspectiva Iberoamericana, El Taller-Ingramur, S.L., Universidad de Murcia, Murcia 1990, p. 38.

y de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en 1936."³³

Por lo tanto, "Antes de nuestra Constitución de 5 de febrero de 1917, no es posible hablar de la existencia del derecho del trabajo, ni de su esencia protectora y reivindicatoria del proletariado mexicano. Ni en la época precolonial, ni en la Nueva España, ni en el México independiente del siglo XIX existieron normas jurídicas con la concepción apuntada, sino en todo caso disposiciones reguladoras del fenómeno del trabajo."³⁴

Es menester que conozcamos cuáles fueron los principales antecedentes,³⁵ constitucionales e históricos del artículo 123 de la Constitución de 1917, por lo que debemos indicarlos a continuación, siguiendo un orden cronológico.

PRIMER ANTECEDENTE

Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856, expe

33 CARPIZO, Jorge, "Derechos Sociales en México", Excelsior, miércoles 8 de agosto de 1990, pp. Página Principal y 12-A.

34 TRUEBA BARRERA, Jorge, "El Problema Laboral en México", en: Anuario Jurídico, T. VII, UNAM, México, 1980, p. 248 y 249.

35 Tomados de: Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, T. VIII, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1967, pp. 614 a 622.

dido por Ignacio Comonfort, cuyos artículos 32 y 33 establecían:

Artículo 32.- Nadie puede obligar sus servicios personales sino temporalmente y para una empresa determinada. Una ley especial fijará el término a que puedan extenderse los contratos y la especie de obras sobre que hayan de versarse.

Artículo 33.- Los menores de catorce años no pueden obligar sus servicios personales sin la intervención de sus padres o tutores, y a falta de ellos, de la autoridad política. En esa clase de contratos y en los de aprendizaje, los padres, tutores, o la autoridad política en su caso, fijarán el tiempo que han de durar, y no pudiendo exceder de cinco años, las horas en que diariamente se ha de emplear el menor; y se reservarán el derecho de anular el contrato siempre que el amo o el maestro use de malos tratamientos para con el menor, no provea a sus necesidades según lo convenido, o no le instruya convenientemente.

SEGUNDO ANTECEDENTE

Comunicación de José María Lafragua a los Gobiernos de los Estados con la que les remite el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, fechada en la ciudad de México el 20 de mayo de 1856:

Octavo párrafo.- Parte conducente.- La Sección Quinta es la ofrecida Ley de Garantías Individuales... En esta Sección se proclama la abolición de la esclavitud, se establecen bases para el servicio personal.

TERCER ANTECEDENTE

Artículo 37 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856:

Parte conducente.- Las leyes del país procurarán mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando á los que se distinguan en cualquier ciencia, ó arte, estimulando el trabajo y fundando colegios ó escuelas prácticas de artes y oficios.

CUARTO ANTECEDENTE

Artículo 32 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857:

Parte Conducente.- Se expedirán leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando á los que se distinguan en cualquier ciencia ó arte, estimulando al trabajo y fundando colegios y escuelas prácticas de artes y oficios.

QUINTO ANTECEDENTE

Artículo 70 y 79 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865:

Artículo 70.- Nadie puede obligar sus servicios personales, sino temporalmente, y para una empresa determinada. Los menores no lo pueden hacer sin la intervención de sus padres ó curadores, ó á falta de ellos, de la autoridad política.

Artículo 79.- Todos los empleados y funcionarios públicos tomarán posesión de sus cargos compareciendo ante la autoridad que deba dárselos conforme a la ley. La autoridad los interpelará en estos términos: ¿Aceptáis el empleo (aquí su denominación) que se os ha confiado con los deberes y atribuciones que le corresponden? La respuesta para quedar en posesión, deberá ser "Acepto". En seguida la autoridad pronunciará esta fórmula: "Queda N. en posesión del empleo de... y responsable desde ahora a su fiel y exacto desempeño".

SEXTO ANTECEDENTE

Artículo 6° y Reglamento del Decreto que concede facilidades a la inmigración extranjera, expedido por Maximiliano, el 5 de septiembre de 1856:

Artículo 6°.- Los inmigrantes que desearan tener consigo o hacer venir operarios en número considerable, de cualquier raza que sean, quedan autorizados para verificarlo; pero estos operarios estarán sujetos a un reglamento protector especial.

Reglamento.- Conforme al artículo 6° del presente decreto, ordenamos lo siguiente:

1° Con arreglo a las leyes del Imperio, todos los hombres de color son libres por el solo hecho de pisar el territorio mexicano.

2° Celebrarán con el patrón que los haya enganchado o que los enganche, un contrato por el cual se obligará aquél a alimentarlos, ves tirlos, alojarlos y asistirlos en sus enfermedades, así como a pagarles una suma en dine ro conforme a las condiciones que estipularán entre sí, y además enterará en beneficio del operario, una cantidad equivalente a la cuarta parte de este salario, en una caja de ahorros, de cuya caja se hablará más adelante: - el operario se obligará a la vez con su patrón a ejecutar los trabajos a que sea destinado, por el término de cinco años al menos y diez a lo más.

3° El patrón se obligará a mantener a los hijos de sus operarios. En caso de muerte del padre, el patrón se considerará como tutor de los hijos, y éstos permanecerán a su servicio hasta su mayor edad, bajo las mismas condiciones que lo estaba el padre.

4° Todo operario tendrá una libreta refrendada por la autoridad local, en la cual se expresarán su filiación, la indicación del lugar en que trabaja, y un certificado de su vida y costumbres. En caso de variar de patrón, en la libreta se expresará el consentimiento de su patrón anterior.

5° En caso de muerte del patrón, sus herederos o el que adquiriera su propiedad, queda obligado para con los trabajadores, en los mismos títulos que lo estaba aquél, y el operario queda a su vez ligado con el nuevo propietario, en los términos de su primer contrato.

6° En caso de deserción, el operario aprehendido será destinado sin sueldo alguno, a los trabajos públicos, hasta que el patrón se presente a reclamarle.

7° En caso de cualquiera injusticia del patrón hacia los operarios, aquél será conducido

do ante la justicia.

SEPTIMO ANTECEDENTE

Decreto que libera las deudas de los trabajadores del campo, expedido por Maximiliano el 1° de noviembre de 1865:

Artículo 1°.- Los trabajadores del campo son libres para separarse en cualquier tiempo de las fincas en que se hallen ocupados, con tal que no tengan ninguna deuda a su cargo, o satisfaciéndola en dinero al contado en caso de tenerla. Los dueños o arrendatarios de las fincas tienen igual libertad para pedir a sus trabajadores cuando les pareciere conveniente.

Artículo 2°.- El día de trabajo cuenta desde la salida hasta el ocaso del sol, restándose dos horas de este período para el almuerzo y comida de los trabajadores. Si por la molestia del calor en las costas o en cualquier otro lugar se comenzaren más temprano los trabajos, se restarán del fin de la tarde o entre día las horas que se hubieren anticipado.

Artículo 3°.- No se podrá obligar a los jornaleros a trabajar los domingos y días feriados reconocidos por el Estado.

Artículo 4°.- A los menores de doce años sólo podrá hacersele trabajar, pagándosele el salario respectivo, en las obras llamadas de tajo o en aquellas otras labores proporcionadas a sus fuerzas, durante medio día solamente, pudiendo dividirse este tiempo en dos períodos que correspondan a las horas menos molestas de la mañana y de la tarde.

Artículo 5°.- El pago de los jornaleros se hará precisamente en moneda corriente y de ningún modo en efectos; bien que cualquier propietario o arrendatario de una finca podrá tener en ella una tienda a que los trabajadores concurrirán a surtirse, si quisieren sin que el propietario en ningún caso pueda obligarlos a ello.

Artículo 6°.- Los trabajadores del campo no podrán ser compelidos judicialmente al pago de las deudas contraídas desde la fecha de este decreto, y que procedan de haber recibido efectos del dueño o arrendatario de la finca o de sus administradores, ni por las que hayan contraído en la tienda de la finca y que excedan de diez pesos.

Artículo 7°.- Los dueños o arrendatarios de las fincas no tienen derecho para impedir que los comerciantes ambulantes entren a las fincas y vendan sus efectos a los trabajadores.

Artículo 8°.- En todas las fincas se dará a los trabajadores agua y habitación.

Artículo 9°.- Quedan abolidos en las haciendas la prisión o tlapixquera y el cepo, los latigazos, y en general todos los castigos corporales.

Artículo 10°.- Los instrumentos de labranza serán suministrados por el dueño de la explotación, siendo responsable el jornalero por el extravío de los instrumentos que reciba.

Artículo 11.- Las deudas contraídas por los jornaleros de las haciendas, serán pagadas descontándoles la quinta parte del jornal.

Artículo 12.- Los hijos no son responsables al pago de las deudas que contraiga el pa---

dre, sino hasta la cantidad que hereden de él.

Artículo 13.- Los propietarios tienen obligación de dar a cada jornalero una libreta-foliada, en la que asentarán con la mayor claridad todas las cantidades que reciba y deba el jornalero, cuya cuenta deba siempre estar conforme con los libros de la hacienda.

Artículo 14.- Se prohíbe que los padres empuen a sus hijos, y se prohíbe del mismo modo que los dueños o arrendatarios de las fincas acepten estos contratos.

Artículo 15.- En caso de enfermarse un jornalero, el amo le proporcionará la asistencia y medicina necesarias si el jornalero mismo las quisiere, y estos gastos se pagarán descontando al operario una cuarta parte de su jornal.

Artículo 16.- Todo agricultor en cuya finca residan para su explotación más de veinte familias, deberá tener una escuela gratuita donde se enseñe la lectura y escritura. La misma obligación se hace extensiva a las fábricas, así como a los talleres que tengan más de cien operarios.

Artículo 17.- Toda contravención al presente decreto en cualquiera de sus partes, se castigará por los Prefectos o Subprefectos con una multa que designarán, según las circunstancias, desde diez hasta doscientos pesos, y que se cobrará duplo en los casos de reincidencia, aplicándose su producto a obras de beneficencia o utilidad pública. Mas si la falta importare un delito común del cual deba conocer la autoridad judicial, se le remitirá la queja o denuncia. Las multas se enterarán en la caja municipal del lugar en que se haya verificado el delito o contravención.

Artículo 18.- Se fijarán ejemplares de este decreto en los despachos de todas las haciendas y en las puertas de las casas consistoriales.

Artículo 19.- Se nombrarán comisarios de policía que continuamente recorran los Distritos para asegurarse de la ejecución y cumplimiento de estas disposiciones.

Artículo 20.- En las ciudades y demás poblaciones, se arreglarán a las disposiciones, se arreglarán a las disposiciones de este decreto los contratos, modo de satisfacer las deudas y tiempo de trabajo en las panaderías, tocinerías y fábricas de jabón: por consiguiente, el pago a los operarios y el de las deudas de éstos, se hará como previenen los artículos 5°, 6° y 11.

Artículo 21.- Cada uno de Nuestros Ministros queda encargado, en la parte que le toca, de ejecución de este decreto.

OCTAVO ANTECEDENTE

Puntos 21 al 23 del Programa del Partido Liberal Mexicano, fechado en la ciudad de San Luis Missouri, E.U.A., el 1° de julio de 1906:

El Partido Liberal Mexicano propuso las siguientes reformas constitucionales:

Punto 21.- Establecer un maximum de ochos horas de trabajo y un salario mínimo en la proporción siguiente: un peso para la generalidad del país, en que el promedio de los sala-

rios es inferior al citado, y de más de un peso para aquellas regiones en que la vida es más cara y en las que este salario no bastaría para salvar de la miseria al trabajador.

Punto 22.- Reglamentación del servicio-doméstico y del trabajo a domicilio.

Punto 23.- Adoptar medidas para que con el trabajo a destajo los patronos no burlen la aplicación del tiempo máximo y salario mínimo.

Punto 24.- Prohibir en lo absoluto el empleo de niños menores de catorce años.

Punto 25.- Obligar a los dueños de minas, fábricas, talleres, etc., a mantener en las mejores condiciones de higiene sus propiedades y a guardar los lugares de peligro en un estado que preste seguridad a la vida de los operarios.

Punto 26.- Obligar a los patronos o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergues de dichos patronos o propietarios.

Punto 27.- Obligar a los patronos a pagar indemnización por accidente de trabajo.

Punto 28.- Declarar nulas las deudas actuales de los jornaleros de campo para con los amos.

Punto 29.- Adoptar medidas para que los dueños de tierras no abusen de los me-

dieros.

Punto 30.- Obligar a los arrendadores de campos y casas a que indemnicen a los arrendatarios de sus propiedades por las mejoras necesarias que dejen en ellas.

Punto 31.- Prohibir a los patronos, bajo severas penas, que paguen al trabajador de cualquier otro modo que no sea con dinero o efectivo; prohibir y castigar que se impongan multas a los trabajadores o se les hagan descuentos en su jornal o se retarde el pago de la raya por más de una semana o se niegue al que se separe del trabajo el pago inmediato de lo que tienen ganado; suprimir las tiendas de raya.

Punto 32.- Obligar a todas las empresas o negociaciones a no ocupar entre sus empleados y trabajadores sino una minoría de extranjeros. No permitir en ningún caso que trabajos de la misma clase se paguen peor al mexicano que al extranjero en el mismo establecimiento, o que a los mexicanos se les pague en otra forma que a los extranjeros.

Punto 33.- Hacer obligatorio el descanso dominical.

NOVENO ANTECEDENTE

Laudo Presidencial dictado por Porfirio Díaz para resolver los problemas laborales de los trabajadores textiles de Puebla y Tlaxcala, fechado el 4 de enero de 1907:

Artículo Primero.- El lunes 7 de enero de 1907

se abrirán todas las fábricas que actualmente están cerradas, en los Estados de Puebla, Veracruz, Jalisco, Querétaro y Tlaxcala, y en el Distrito Federal; y todos los obreros entrarán a trabajar en ellas, sujetos a los reglamentos vigentes al tiempo de clausurarse, o que sus propietarios hayan dictado posteriormente, y a las costumbres establecidas.

Artículo segundo.- Los industriales dueños de dichas fábricas, por medio de los representantes que se hallan en esta capital, ofrecen al señor Presidente de la República continuar haciendo el estudio que han emprendido desde antes de la huelga actual de los obreros, con objeto de uniformar las tarifas de todas las fábricas, sobre las bases siguientes:

I. Los obreros que trabajen en las máquinas de preparación, hilados o tejidos, en una fábrica, recibirán salarios iguales a los que perciben los trabajadores de su clase, en las demás fábricas de una región o Distrito fabril, en donde las condiciones de vida y de trabajo sean idénticas.

II. Los demás trabajadores de las fábricas, no comprendidos en la fracción anterior, incluyendo a los maestros, cabos, etc., serán pagados según los convenios que celebren con los Administrativos respectivos.

III. La nivelación de los sueldos a que se refiere la fracción I se hará sobre la base de aceptar para cada región el promedio de las tarifas más altas que en ella fijan para productos de igual clase.

IV. Se establecerá el sistema de pagar primas, a juicio del Administrador, a los obreros que produzcan más y mejor de lo que normalmente hacen sus compañeros.

V. Los industriales ofrecen al señor Presi-

dente realizar la reforma a que se refiere esta cláusula, lo más pronto que sea posible.

Artículo tercero.- Se establecerá en las fábricas el sistema de dar a cada obrero una libreta, con las contraseñas necesarias para su autenticidad, y en la cual se anotarán los datos que se consideren necesarios, respecto a la buena conducta, laboriosidad y aptitudes del operario.

Las anotaciones que el administrador haga en la libreta, las hará constar en un registro, y pondrá el mayor cuidado en que sean enteramente imparciales y verdaderas.

Cuando un obrero pierda su libreta, se le dará otra a su costa, en la inteligencia que el valor de ella no excederá de cincuenta centavos.

Los obreros, cuando ingresen en una fábrica, tendrán la obligación de presentar su libreta al Administrador, y éste deberá firmar la libreta al aceptar al obrero y cuando el último haya de separarse de la fábrica.

Artículo cuarto.- Ofrecen los señores industriales al señor Presidente de la República, ocuparse desde luego en estudiar los reglamentos de las fábricas, para introducir en ellos las reformas y modificaciones que estimen convenientes, tanto para garantizar los intereses y la buena marcha de sus establecimientos, como para mejorar, hasta donde sea posible, la situación de los obreros. Especialmente introducirán las mejoras siguientes:

1. Las multas que se establezcan por falta de cumplimiento de los obreros y por otras que se expresarán en los reglamentos, se destinarán íntegras a un fondo para auxiliar a las viudas y huérfanos de los obreros.

II. No se harán descuentos a los obreros para pago de médicos, para fiestas religiosas o profanas, ni para otros fines. Cada fábrica pagará un médico por iguala para que lo ocupen los obreros que lo deseen.

III. Solamente se cobrarán a los obreros las lanzaderas, canillas y otros materiales de las fábricas que se destruyan por su culpa; pero no los que se rompan o concluyan por el uso a que están destinados. Esto se determinará por el Administrador tomando en consideración los informes de los maestros.

IV. Los obreros podrán recibir en sus habitaciones a las personas que estimen convenientes, quedando a cargo de la autoridad dictar los reglamentos que sean necesarios para la conservación del orden, de la moral y de la higiene, y la manera de hacerlos cumplir.

V. Cuando un obrero sea separado de una fábrica por causa que no constituya delito o falta de los que castigan las leyes o están previstos en los reglamentos de las fábricas, tendrá un plazo de seis días para desocupar la casa que este ocupando, contándose ese plazo desde que se pague su raya. Cuando su separación se verifique por causa que amerite castigo impuesto por la ley o porque en los registros de los obreros que se acostumbra a las entradas y salidas de las fábricas, se descubra que lleva armas o cerillos, o que comete cualquiera otras de las infracciones que motivan esos registros, deberá desocupar la casa en el mismo día en que se le pague su raya.

Artículo quinto.- Los obreros que tengan alguna reclamación o solicitud que hacer, la presentarán personalmente, por escrito que firmarán ellos mismos, al Administrador, quien deberá de comunicarles la resolución que se dicte a más tardar en el término de quince días. Los obreros quedan obligados-

a continuar en el trabajo durante el tiempo que dilate la resolución, y cuando ésta se les dé a conocer no quedaren satisfechos, podrán separarse del trabajo.

Artículo sexto.- Los industriales procurarán mejorar las escuelas que hay actualmente en las fábricas, y crearlas en donde no las haya, con el fin de que los hijos de los obreros reciban educación gratuita.

Artículo séptimo.- No se admitirán niños menores de siete años, en las fábricas para trabajar, y mayores de esa edad sólo se admitirán con el consentimiento de sus padres, y en todo caso no se les dará trabajo sino una parte del día, para que tengan tiempo de ocurrir a las escuelas hasta que terminen su instrucción primaria elemental.

Se recomendará a los Gobernadores de los Estados respectivos, y a la Secretaría de Instrucción Pública, por lo que respecta al Distrito Federal, que establezcan la reglamentación y vigilancia de las escuelas de las fábricas, de manera que quede garantizada la educación de los hijos de los obreros.

Artículo octavo.- Los obreros deberán aceptar que los Jefes políticos respectivos nombren personas que se encarguen de la dirección de los periódicos que publiquen, con el objeto de que en ellos no se deslicen injurias para nadie, ni se publiquen doctrinas subversivas que extravíen a los mismos obreros. Estos podrán escribir en dichos periódicos, dentro de esos límites, todo lo que gusten, con el objeto de levantar el nivel de las clases trabajadoras, y de inspirarles hábitos de honorabilidad, de orden y de ahorro.

Artículo noveno.- Los obreros quedan comprometidos a no promover huelgas, y menos intempestivamente, puesto que en la cláusula --

5a. se establece la forma de que hagan conocer sus quejas y sus solicitudes, con el fin de satisfacerlas hasta donde sea justa.

DECIMO ANTECEDENTE

Punto 34 del Pacto de la Empacadora suscrito por Pascual Orozco Jr., el 25 de marzo de 1912:

Para mejorar y enaltecer la situación de la clase obrera se implantarán desde luego las siguientes medidas: I. Supresión de las tiendas de raya bajo el sistema de vales, libretas cartas-cuentas. II. Los jornales de los obreros serán pagados totalmente en dinero efectivo. III. Se reducirán las horas de trabajo, siendo éstas 10 horas como máximo para los que trabajen a jornal y 12 para los que los hagan a destajo. IV. No se permitirá que trabajen en las fábricas niños menores de diez años, y los de esta edad hasta los diez y seis sólo trabajarán seis horas al día. V. Se procurará el aumento de jornales armonizando los intereses del capital y del trabajo, de manera que no se determine un conflicto económico que entorpezca el progreso industrial del país. VI. Se exigirá a los propietarios de fábricas que alojen a los obreros en condiciones higiénicas, que garanticen su salud y enaltezcan su condición.

DECIMOPRIMER ANTECEDENTE

Artículo 2° de las Adiciones al Plan de Guadalupe introducidas por Venustiano Carranza, el 12 de diciembre de 1914:

Parte conducente.- El Primer Jefe de la Revo-

lución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, ... legislación para mejorar la condición del peón rural; obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias.

DECIMOSEGUNDO ANTECEDENTE

Decreto de Venunstiano Carranza contra la suspensión del trabajo en las empresas destinadas a prestar servicios públicos, del 1° de agosto de 1916:

Parte conducente.- Que...la suspensión del trabajo... se convierta en (medio) ilícito desde el momento que se emplea no sólo para servir de presión sobre el industrial, sino para perjudicar directa e indirectamente a la sociedad...Que la conducta del sindicato obrero es, en el presente caso, tanto más antipatriótica y por tanto más criminal, cuanto que está determinada por las maniobras de los enemigos del Gobierno...Que en vista de esto, hay que dictar sin demora las medidas que la situación reclama, ya que además de ser intolerable que la población del Distrito Federal siga careciendo de agua, luz y transportes y de que sigan paralizados todos los servicios públicos...

Artículo 1° Se castigará con la PENA DE MUERTE...PRIMERO. A los que inciten a la suspensión del trabajo en las fábricas o empresas destinadas a prestar servicios públicos o la propaguen; a los que presidan las reuniones en que se propaga, discuta o apruebe; a los que la defiendan y sostengan; a los que la aprueben o suscriban; a los que asistan a dichas reuniones o no se separen de ellas tan pronto como sepan su objeto; y a los que pro-

curen hacerla efectiva una vez que se hubiera declarado. SEGUNDO. A los que con motivo de la suspensión de trabajo en las fábricas o em presas mencionadas o en cualquier otra, y -- aprovechando los trastornos que ocasiona, o -- para agravarla o imponerla destruyeren o dete rioraren los efectos de la propiedad de las -- empresas a que pertenezcan los operarios inte resados en la suspensión o de otros cuyos ope rarios se quiera comprender en ella; y a los que con el mismo objeto provoquen alborotos -- públicos, sea contra funcionarios públicos o contra particulares, o hagan fuerza en la per sona o bienes de cualquier ciudadano, o que -- se apoderen de propiedad particular. TERCERO. A los que con amenazas o por la fuerza impi dan que otras personas ejecuten los servicios que prestan los operarios en las empresas con tra las que se haya delcarado la suspensión -- del trabajo...

DECIMOTERCER ANTECEDENTE

Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, --
fechados en la ciudad de Querétaro el 1° de diciembre de 1916:

Artículo 5° del Proyecto.- Nadie podrá ser -- obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimien to, salvo el trabajo impuesto como pena por -- la autoridad judicial.

En cuanto a los servicios públicos, sólo po-- drán ser obligatorios, en los términos que es tablezcan las leyes respectivas, el de las ar mas, los de jurado y los cargos de elección -- popular, y obligatorias y gratuitas las fun-- ciones electorales.

El Estado no puede permitir que se lleve a -- efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o --

el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no reconoce ordenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea su denominación u objeto con que pretendan erigirse.

Tampoco puede admitirse convenio en el que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en que se renuncie temporalmente o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por un período que no exceda de un año, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles.

B) El Constituyente de 1917 y el artículo 123 constitucional

"En México una de las etapas más bellas en la lucha por la libertad, la igualdad y la dignidad humana se desarrolló en los días que nuestro Constituyente discutió los antecedentes del artículo 123"³⁶

Como ya observamos en el punto anterior, el artículo 123 de la Constitución de 1917, su antecedente más inmediato es el artículo 5° del proyecto de constitución que Don Venustiano Ca---

³⁶ CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, 6a. ed., Ed. Porrúa, México, 1983, p.93.

ranza presentó en Querétaro, en el Teatro Iturbide, el 1° de diciembre de 1916.

Fue hasta el 12 de diciembre de ese año, justamente cuando el Congreso Constituyente celebraba su 10a. sesión ordinaria, en la que se leyó el dictamen referente al artículo 5° del citado proyecto de constitución. Vale la pena decir que el mencionado dictamen se discutió en las sesiones 23a., 24a., y 25a., celebradas respectivamente, los días 26, 27 y 28, del mismo mes y año.

PRIMER DICTAMEN SOBRE EL ARTICULO 5°

Precisamente en la décima sesión ordinaria, celebrada el día 12 de diciembre de 1916,³⁷ la Comisión Primera de Constitución, integrada por los diputados Francisco J. Mújica, Enrique Colunga, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román, presentó su primer dictamen referente al artículo 5°.

En la parte relativa a la exposición de motivos se informó que el artículo del proyecto contenía dos innovaciones, en comparación al contenido del artículo 5° de la Constitución de ---

³⁷ El doctor Carpizo, señala el mal acomodo de las actas en los Diarios de Debates. Idem., p. 94.

1857. Una referente a la prohibición del convenio en que el -- hombre renuncia, temporal o permanentemente a ejercer determina da profesión, industria o comercio. La segunda consistente en limitar a un año el plazo obligatorio del contrato de trabajo.³⁸

También informó la comisión, su aprobación al artículo 5° - del proyecto de constitución con ligeras enmiendas y algunas - adiciones, que a continuación exponemos:

Enmiendas

Cambió la expresión "La ley no reconoce órdenes monásticas" por la frase "La ley no tolerará la existencia de órdenes monás ticas"; y suprimió la palabra "proscripción", por considerarla- equivalente a la de "destierro".

Adiciones

La jornada máxima de trabajo de ocho horas;

El descanso semanal; y,

La prohibición de trabajo nocturno para mujeres y niños.

La comisión tomó las anteriores ideas, de la iniciativa pre

³⁸ Cfr. Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, - T. I, ed. facsimilar, Ed. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Re volución Mexicana, México, 1985, pp. 804 y 805.

sentada por los diputados Aguilar, Jara y Góngora. Rechazó las referentes a el establecimiento de la igualdad de salario en igualdad de trabajo; el derecho a indemnizaciones por accidentes de trabajo y por enfermedades causadas directamente por ciertas operaciones industriales, así como también, que los conflictos entre el capital y el trabajo fuesen resueltos por comités de Conciliación y Arbitraje.

El dictamen contenía un principio nuevo: la declaración de que la ley persigue y castiga la vagancia.

Una vez informado lo anterior, la comisión consultó a la asamblea la aprobación del artículo de que se trata, la cual se señaló un plazo de cuarenta y ocho horas para someter el dictamen de nuevo a discusión.

SEGUNDO DICTAMEN SOBRE EL ARTICULO 5°

En virtud de que la discusión del artículo tercero se prolongó más de lo previsto, a la comisión no le fue posible presentar su segundo dictamen dentro del plazo fijado; lo cual hizo hasta el día 22 de diciembre de 1916, en la vigésima sesión ordinaria.

Este segundo dictamen sobre el artículo 5°, difiere del pri

mero, sólo en que le fue agregado el principio referente a establecer como obligatorio "el servicio en el ramo judicial para todos los abogados de la República",³⁹ idea del diputado Aquiles Elorduy.

Con respecto a este segundo dictamen, la comisión consultó de nuevo a la asamblea sobre su aprobación.

Fue presentada por los diputados Cándido Aguilar, Rafael Vega Sánchez, Heriberto Jara, Benito Ramírez G., Antonio Guerrero, Alfonso Mayorga y Rafael Martínez, una moción suspensiva para que la comisión retirara su dictamen con el objeto de que fueran tomadas en cuenta algunas reformas importantes que proponían, si la misma comisión lo juzgaba conveniente.

La moción suspensiva fué aprobada, despues de discutirse.

TERCER DICTAMEN SOBRE EL ARTICULO 5°

Una vez que la comisión presentó, el 26 de diciembre de 1916 --correspondiente a la vigésimotercera sesión ordinaria--, su tercer dictamen ante la asamblea, ésta por conducto de su presidencia lo sometió a discusión.

³⁹ Cfr. Diario de los Debates, Op. cit., p. 588.

Se hizo una lista de catorce oradores en contra del dictamen. El primero en hacer uso de la palabra fue el diputado Fernando Lizardi, quien acremente criticó la adición referente a que "La ley perseguirá la vagancia y determinará quienes son los que incurren en ese delito", diciendo que era una adición que salía sobrando por inútil.

Criticó también la idea de hacer jueces a los abogados, afirmando que ello empeoraría más la administración de justicia.

Lo esencial de su participación, en este debate, estuvo en la afirmación contundente que hizo cuando dijo: "La jornada máxima de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas", le queda al artículo exacatamente como un par de pistolas a un santocristo,.."⁴⁰

El diputado Cayetano Andrade defendió el dictamen, mientras en su intervención Rubén Martí lo criticó.

Cuando tocó hacer uso de la palabra a Heriberto Jara, éste después de haber sido interrumpido dos veces, continuó:

⁴⁰ Idem., p. 972.

Más adelante, dentro del cuerpo de su discurso, refiriéndose a la Constitución dijo "...que parece que se pretende hacer -- siempre como un telegrama, como si costase a mil francos cada palabra su transmisión; no señores, yo estimo que es más noble sacrificar esa estructura a sacrificar al individuo, a sacrificar a la humanidad; salgamos un poco de ese molde estrecho en que quieren encerrarla; rompamos un poco las viejas teorías de los tratadistas que han pensado sobre la humanidad, porque señores, hasta ahora leyes verdaderamente eficaces, leyes verdaderamente salvadoras, no las encuentro..."⁴¹

"Después de que hablaron otros diputados, hizo uso de la palabra el diputado obrero por Yucatán, Héctor Victoria. Fincó las bases de lo que posteriormente fue el artículo 123 constitucional: 'El artículo 5° debe trazar las bases fundamentales sobre las que ha de legislarse en materia de trabajo, entre otras, las siguientes: la jornada máxima, salario mínimo, descanso semanal, higienización de talleres, fábricas y minas; convenios industriales, creación de Tribunales de Conciliación y Arbitraje; prohibición del trabajo nocturno de las mujeres y niños; accidentes, seguros, indemnizaciones, etc.'

En un párrafo de su discurso, Victoria dice: 'Cuando hace-

⁴¹ Idem., p. 978.

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

En las palabras de Victoria se encuentra la idea del artículo 123, o sea, que la Constitución debía señalar las bases fundamentales para que las legislaturas de los Estados expidieran las leyes del trabajo, para que de este modo, los derechos de los trabajadores no pasaran inadvertidos. Victoria pensaba que el derecho del trabajo debía identificarse con la realidad social y las necesidades de los trabajadores. Las leyes del trabajo debían ser generales, con el objeto de que en las relaciones colectivas y en las resoluciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, se establecieran las condiciones específicas de trabajo para las empresas o ramas de la industria".⁴²

⁴² DAVALOS, José, Op. cit., p. 64. Además Cfr. Diario de los Debates, Op. cit., pp. 979 y 980.

Por su parte el diputado Jorge E. Von Versen en su discurso expresó "...yo vengo a censurar el dictamen por lo que tiene de malo, y vengo a aplaudirlo por lo que tiene de bueno, y vengo a decir también a los señores de la Comisión que no teman a lo que decía el señor licenciado Lizardi, que ese artículo se iba a parecer a un Santo Cristo con un par de pistolas; yo desearía que los señores de la Comisión no tuvieran ese miedo, porque si es preciso para garantizar las libertades del pueblo que ese Santo Cristo tenga polainas y 30-30, ¡bueno!..."⁴³

Froylán C. Manjarrez fue preciso en su intervención, ésta redundó esencialmente en la idea de retirar todas las cuestiones obreras del artículo 5º, en discusión, y se dedicara a ellas no una adición, sino un capítulo o un título especial de la constitución. El extracto más importante de su discurso es el siguiente:

"...Pues bien, yo estoy de acuerdo, por lo tanto, con la iniciativa que ha presentado mi apreciable y distinguido colega, el señor Victoria; yo estoy de acuerdo con todas esas adiciones que se proponen; más todavía: yo no estaría conforme con que el problema de los trabajadores, tan hondo y tan intenso y que deber ser la parte en que más fijemos nuestra atención, pasara así solamente pidiendo las ocho horas de trabajo, no; creo que debe ser más explícita nuestra Carta Magna sobre este punto, y precisamente porque debe

43 Diario de los Debates, Op. cit., p. 984.

serlo, debemos dedicarle toda atención, y si se quiere, no un artículo, no una adición, sino todo un capítulo, todo un título de la Carta Magna. Yo no opino como el señor Lizardi, respecto a que esto será cuando se fijen las leyes reglamentarias, cuando se establezca tal o cual cosa en beneficio de los obreros; no, señores, ¿quién nos garantizará que el nuevo Congreso habrá de estar integrado por revolucionarios? ¿Quién nos garantizará que el nuevo Congreso, por la evolución natural, por la marcha natural, del Gobierno, como dijo el señor Jara, tienda al conservatismo? ¿Quién nos garantiza, digo, que ese Congreso General ha de expedir y ha de obrar de acuerdo -- con nuestras ideas? No, señores, a mí no me importa que esta Constitución esté o no dentro de los moldes que previenen jurisconsultos, a mí no me importa nada de eso, a mí lo que me importa es que se den las garantías suficientes a los trabajadores, a mí lo que me importa es que atendamos debidamente al clamor de esos hombres que se levantaron en la lucha armada y que son los que más merecen que nosotros busquemos su bienestar y no nos espantemos a que debido a errores de forma aparezca la Constitución un poco mala en la forma; no nos asustemos de esas trivialidades, vamos al fondo de la cuestión; introduzcamos todas las reformas que sean necesarias al trabajo; - démosles los salarios que necesiten, atendamos en todas y cada una de sus partes lo que merecen los trabajadores y lo demás no lo tengamos en cuenta, pero, repito, señores diputados, precisamente porque son muchos los puntos que tienen que tratarse en la cuestión obrera, no queremos que todo esté en el artículo 5°, es imposible, esto lo tenemos que hacer más explícito en el texto de la Constitución y ya les digo a ustedes, si es preciso pedirle a la Comisión -- que nos presente un proyecto en que se comprenda todo un título, toda una parte de la Constitución, yo estaré con ustedes, porque con ello habremos cumplido nuestra misión de revolucionarios".⁴⁴

En esta oportunidad intervino un diputado más, con lo cual-

44 Idem., p. 986.

se levantó la sesión y se citó para continuar la discusión al día siguiente (27 de diciembre).

En la vigésima cuarta sesión ordinaria, correspondiente al día 27 de diciembre, continuó la discusión del dictamen sobre el artículo 5°. Aunque en esta sesión se produjeron buenos discursos, cabe mencionar que los más importantes fueron los que se pronunciaron el día 26 del mismo mes.

Continuaron los debates acerca del artículo 5° hasta el día 28. Son dignas de mencionar en este día las palabras proféticas que en una parte de su largo discurso, dejó plasmadas el diputado Alfonso Cravioto:⁴⁵

"Insinuó la conveniencia de que la Comisión retire, si la Asamblea lo aprueba, del artículo 5°, todas las cuestiones obreras, para que, con toda amplitud y con toda tranquilidad, presentemos un artículo especial que sería el más glorioso de todos nuestros trabajos; pues, así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la revolución mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros."

La siguiente intervención fue para el diputado Lus G. Mon--

45 Idem., p. 1028.

zón quien haciendo una síntesis de lo discutido dijo que si no se querían incluir los preceptos reglamentarios en el artículo 5°, que se formara un artículo especial con ellos.

Después de terminado el discurso de Modesto González Galindo, intervino José Natividad Macías para manifestar el interés especial de Carranza por el problema obrero. Dijo además que, junto con Luis Manuel Rojas, había formulado una serie de leyes del trabajo que les había comisionado el primer jefe. En la parte importante de su discurso se debe destacar el momento en que dijo:

"...hay que elevar, señores diputados, al trabajador de la miseria en que se encuentra, hay que sacarlo de la postración en que se halla, hay que sacarlo de esas chozas inmundas en que vive, en las haciendas y en las fábricas, para decirle: 'sois hombre y merecéis como ciudadano de la República, todas las consideraciones que merece un hombre libre'; ésta es la independencia económica que os dijo aquí el ciudadano diputado Cravioto, sobre la que debía hacerse la felicidad política del pueblo. Un pueblo miserable, un pueblo harapiento, un pueblo pobre, no podrá ser jamás un pueblo libre. La revolución quiere que los mexicanos sean hombres civilizados, que tengan la independencia económica para que puedan ser unos ciudadanos de la República y las instituciones libres puedan funcionar para hacer la felicidad de la nación..."⁴⁶

Posteriormente explicó el porque pedía la palabra en contra

46 *Idem.*, pp. 1038 y 1039.

del proyecto, y expuso:

"Porque es rematadamente malo el proyecto en este sentido, voy a demostrarlo, sin ánimo de ofender a nadie. Esos dos o tres artículos que tiene, relativos al trabajo, equivalen a que a un moribundo se le den (sic) una gotita de agua para calmar su sed".⁴⁷

Después de esto, propuso que Pastor Rouaix, formulara las bases generales del nuevo artículo y puso a su disposición las leyes del trabajo que él y Luis Manuel Rojas habían elaborado.

Hubo más intervenciones, Múgica dijo que a la comisión lo que le interesaba era la protección al trabajador sin importarle el lugar donde se hiciera, en la constitución. Ugarte propuso dejar al artículo 5° con la redacción del proyecto de Carranza; que las nuevas ideas se plasmaran en el artículo 72, y que Rouaix redactara el artículo que se iba a discutir.

Froylán Manjarrez mediante un escrito propuso conceder un capítulo exclusivo, para tratar los asuntos del trabajo, al que se le denominaría "Del Trabajo", y que para formular dicho capítulo se nombrara una comisión de cinco personas.

Un grupo de diputados presentaron una moción para que no

47 Idem., p. 1044.

fuera votado el artículo 5° mientras no se formulara el capítulo de las bases del problema obrero.

Múgica solicitó permiso a la asamblea para retirar el dictamen, permiso que fue concedido, con lo cual se levantó la sesión.

"Rouaix invitó al licenciado José Inocente Lugo (jefe de la Dirección del Trabajo de la Secretaría de Fomento, quien no fue diputado constituyente) y a Rafael L. de los Ríos (su secretario particular) para colaborar en la formación del capítulo sobre trabajo.

Lugo aportó los estudios que sobre la materia había hecho la dirección a su cargo. Con estos estudios, con las leyes redactadas por Macías y Rojas y con los postulados fundamentales de los debates, se formó la estructura de nuestro artículo --- 123." ⁴⁸

El día sábado 13 de enero de 1917, durante la cuadragésima-sesión ordinaria, fue leída la exposición de motivos y el proyecto para el título VI, de la constitución, al cual se le deno

48 CARPIZO, Jorge, Op. cit., p. 99.

minó "Del Trabajo".

La comisión denominó al título VI "Del trabajo y la previsión social" y cambió el encabezado del artículo 123.

El martes 23 de enero de 1917, en la sesión ordinaria número cincuenta y siete, se dió lectura al artículo 5° y al 123. La fecha para la discusión de éste último, se había fijado para el día 25, pero Héctor Victoria, pidió que se discutiera una vez terminada su lectura. Apoyaron esta propuesta Calderón y Palavacini, con lo cual el Congreso aprobó que el título VI se empesara a discutir en esa quincuagésima séptima sesión del día 23.

En la noche del mismo día, continuó la lectura del artículo 123, en lo que fue la quincuagésima octava sesión ordinaria del Congreso Constituyente. En ella fueron votados los artículos 5° y 123. Ambos fueron aprobados por unanimidad de votos de los 163 diputados que acudieron a esa histórica sesión.

Así fue el nacimiento del artículo 123. "Nuestro articulo nació, como Minerva, nació rompiendo la cabeza de un dios: la omnipotente economía..."⁴⁹

⁴⁹ Idem., p.105.

C) Reformas y adiciones al artículo 123 constitucional

Después de aprobado en 1917, el artículo 123 de la Constitución, ha sido objeto, con apego al procedimiento establecido por el artículo 135 constitucional, de las reformas que a continuación enunciamos:

1. Reforma al párrafo inicial y a la fracción XXIX.

Mediante decreto de 31 de agosto de 1929, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre del mismo año, se reformó el párrafo inicial y la fracción XXIX.

2. Reforma a la fracción IX.

Por decreto de 18 de octubre de 1933, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de noviembre de 1933, sufrió reforma la fracción IX del artículo 123 constitucional.

3. Reforma a la fracción XVIII

El Decreto de 30 de diciembre de 1938, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año, reformó la fracción XVIII, del precepto que nos ocupa.

4. Adición de la fracción XXXI.

El 18 de noviembre de 1942, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que le adicionó al artículo 123 --- constitucional la fracción XXXI.

5. Adición de un apartado "B".

Mediante decreto de 21 de octubre de 1960, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960, se creó el apartado "B", integrado con XIV fracciones, con lo cual las XXXI fracciones existentes ya, pasaron a formar parte del -- apartado "A". Un poco más adelante nos ocuparemos de esta im-- portante adición.

6. Reforma a la fracción IV, párrafo segundo del apartado-
"B".

El Diario Oficial de la Federación, publicó el 27 de noviem-- bre de 1961, un decreto por el cual se reformó la fracción IV, - párrafo segundo del apartado "B".

7. Reforma a las fracciones II, III, IV, IX, XXI, XXII y -
XXXI, del apartado "A".

Por decreto de fecha 20 de noviembre de 1962, y que fué pu-

blicado el día 21 del mismo mes y año, se reformó el apartado "A", en sus fracciones II, III, IV, IX, XXI, XXII y XXXI.

8. Reforma al apartado "A" en su fracción XII.

La fracción XII, del apartado "A" del artículo en comentario, fue reformada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1972.

9. Reforma al inciso f) de la fracción XI del apartado "B", y adición de un segundo párrafo a la fracción XIII del mismo apartado.

Esta reforma y adición, aparecieron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de noviembre de 1972.

10. Reforma al párrafo inicial del apartado "B".

Mediante decreto de 7 de octubre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de noviembre de 1974, se reformó el párrafo inicial del apartado "B".

11. Reforma a los apartados A y B en varias fracciones.

El 27 de diciembre de 1974 se emitió un decreto, mismo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mis-

mo mes y año, mediante el cual sufrieron reforma las fracciones II, V, XI, XV, XXV y XXIX del apartado "A"; así como las fracciones VIII y I, inciso c) del apartado "B".

12. Adición a la Fracción XXXI del apartado "A".

Se adicionó la Fracción XXXI del apartado A, mediante decreto de 4 de febrero de 1975, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de ese año. Asimismo se publicó en el mismo diario una fe de erratas el 17 de marzo de 1975.

13. Adición y reforma al apartado "A".

Con fecha 27 de diciembre de 1977 apareció un decreto que adicionó la fracción XII y reformó la fracción XIII, ambas del apartado "A". El decreto en cuestión se publicó el 9 de enero de 1978, en el Diario Oficial de la Federación.

14. Reforma a la Fracción XXXI del apartado "A".

El decreto de fecha 30 de diciembre de 1977, publicado en el Diario Oficial de la Federación hasta el 9 de enero de 1978, reformó la fracción XXXI del apartado "A".

15. Adición de un párrafo inicial al artículo 123.

La adición de un párrafo inicial al artículo 123 constitucional, le fue hecha por decreto de 8 de diciembre de 1978, publicado el día 19 del mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación.

16. Adición al artículo 123 apartado "B".

Mediante decreto de 16 de noviembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982, se reformó el artículo 73, fracción X y se adicionó el 123 con una fracción XIII-bis del apartado "B".

17. Reforma a la fracción VI del apartado "A".

El apartado "A", sufrió una reforma en su fracción VI, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de diciembre de 1986.

18. Adición al inciso a) de la Fracción XXXI del apartado "A" y reforma a la Fracción XIII-bis del apartado "B".

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 1990, se modificó y adicionó el inciso a) de la fracción XXXI del apartado "A" y se reformó la fracción ----

XIII-bis del apartado "B".

a) El apartado A del artículo 123 constitucional

En virtud de la reforma de 1960, de que fue objeto el artículo 123 de nuestra Constitución, se adicionó un apartado "B", cuyo cuerpo se integró con las catorce nuevas fracciones que le fueron agregadas al mismo.

En consecuencia, las treinta y una fracciones ya existentes del artículo en estudio, pasaron a formar parte de lo que hoy en día conocemos como apartado "A".

Este apartado "A" contempla, dentro del más alto rango normativo, los derechos esenciales que en favor de los trabajadores ha querido plazar el Constituyente de 1917.

Se contienen en él, los principios aplicables a todo contrato de trabajo en general.

Se han plazado en el mismo, normas protectoras del trabajador individual, normas que otorgan protección a mujeres y niños; que tutelan derechos colectivos; que regulan la previsión social; y, normas referentes a la jurisdicción laboral.

Sin embargo debemos aclarar que las normas consignadas en el apartado "A", son un mínimo de garantías, las cuales pueden ser ampliadas en las negociaciones colectivas, pero jamás disminuidas. De ahí la frase que dice "por encima de las normas laborales todo, por abajo de ellas, nada".

Es este apartado --no perdamos de vista que antes de la reforma de 1960, su contenido fué el texto del artículo 123 constitucional-- el reflejo de los turbulentos debates suscitados en el seno del Congreso Constituyente de 1917, que dió a la luz la Declaración de Derechos Sociales en favor de los trabajadores.

I. La Ley Federal del Trabajo

La Ley Federal del Trabajo (LFT) vigente, es la que fue publicada el 1° de abril de 1970, en el Diario Oficial de la Federación, y que entró en vigor a partir del 1° de mayo del mismo año.

Tiene como antecedentes inmediatos: sus dos anteproyectos, redactados por las comisiones integradas, por el licenciado Salomón González Blanco, la licenciada María Cristina Salmorán de Tamayo, el licenciado Ramiro Lozano y el doctor Mario de la Cueva, en la primera; integrándose, el licenciado Alfonso López ---

Aparicio, en la segunda; así como la anterior ley.

La Ley Federal del Trabajo, es reglamentaria del artículo 123, apartado "A", pues así se desprende del ámbito espacial -- de aplicación consignado en su artículo primero, al establecer:

Artículo 1°. La presente Ley es de observancia general en toda la República y rige las relaciones de -- trabajo comprendidas en el artículo 123, Apartado "A", de la Constitución.

La Ley Federal del Trabajo, como reglamentaria del apartado "A", rige entre obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos, universitarios y, de una manera general, todo contrato de trabajo. Es aplicable a todo aquél, que preste un servicio a otro, dentro del campo de la producción económica.

Este ordenamiento contiene preceptos materiales, que integran lo que la doctrina llama el derecho sustantivo del trabajo; y, formales, que constituyen el llamado derecho procesal -- del trabajo.

Es por ello, que nos atrevemos a expresar que el apartado "A", del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo, integran un primer régimen laboral -- el cual era originario y único antes de la reforma de 1960, que -- inició el proceso segregacionista en el ámbito jurídico labo--

ral—, pues, como observaremos conforme vayamos avanzando en este breve estudio, iremos notando la existencia no solo de diversos regímenes laborales, sino lo que es más grave, la existencia de un verdadero submundo laboral al que pertenecen importantes grupos de trabajadores.

b) El apartado B del artículo 123 constitucional

En la lectura de su informe de gobierno ante el H. Congreso de la Unión, el día 1° de septiembre de 1959, el Presidente Adolfo López Mateos anunció que oportunamente enviaría un proyecto de reformas a la constitución, tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado.⁵⁰

Fue hasta el día 5 de diciembre de 1960, que apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto mediante el cual se adicionó al artículo 123 constitucional, con un apartado B, consistente en catorce fracciones. En consecuencia, el texto existente, que constaba de treinta y una fracciones, pasó a formar el cuerpo de lo que ahora conocemos como apartado A.

⁵⁰ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año II, Período Ordinario, XLIV Legislatura, T. II, número 26, sesión ordinaria del día martes 8 de diciembre de 1959, p. 5.

El apartado B, como hemos dicho, nació en 1960, pero sus antecedentes mediatos los podemos encontrar en el mismo artículo 123; pues en base a la facultad que, en un principio, se les otorgó a las Legislaturas de los Estados, estas procedieron a la elaboración de sus leyes del trabajo. Con la reforma al párrafo inicial del artículo 123, en 1929, se concedió al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia del trabajo.

En base a dicha facultad, el Congreso de la Unión, expidió su primera Ley Federal del Trabajo, en 1931, cuyo artículo 2° estableció: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan."

El 12 de abril de 1934, Abelardo L. Rodríguez expidió un Acuerdo Administrativo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil que se atacó de inconstitucional.

Otro de sus antecedentes lo constituyó el Proyecto del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo Federal, que fué acogido con gran entusiasmo por el Poder Legislativo Federal, quien haciéndolo extensivo a todos los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, previa discusión, lo aprobó, resultando así el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1938.

El 17 de abril de 1941, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (que abrogó al de 1938), antecedente inmediato del Apartado B que nos ocupa.

No fue, sino hasta la época de López Mateos —como arriba hemos explicado—, que los trabajadores burócratas vieron sus derechos plasmados a nivel constitucional.

Siempre se argumentó que: "En el apartado B, se comprenden las normas que rigen las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y Territorios⁵¹ Federales y sus trabajadores y empleados, teniendo en cuenta la naturaleza especial de esas relaciones y las características del trabajo encomendado a los servicios del Poder Público."⁵²

"Así surgió como un régimen especial, de excepción, el marco jurídico constitucional que regula las relaciones laborales-

⁵¹ Cabe aclarar que por reforma al artículo 43 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974, desaparecieron los Territorios Federales de Baja California Sur y Quintana Roo, para adquirir la categoría de Entidades Federativas; y en el mismo decreto se modificó el proemio del apartado "B" del artículo 123 constitucional, su primiendo de su redacción a los Territorios Federales.

⁵² Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año II, Período Ordinario, XLIV Legislatura, T. II, número 27, sesión ordinaria del día jueves 10 de diciembre de 1959, p. 2.

que se dan entre los Poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal con sus trabajadores." ⁵³

El apartado B contiene normas referentes a jornada de trabajo, descansos, vacaciones, salarios, estabilidad en el empleo, asociación sindical, huelga y seguridad social, pero también tiene dentro de sus normas, algunas de naturaleza especial que regulan situaciones jurídicas que sólo se propician entre el Estado y sus trabajadores, tales como las que se refieren a designación del personal, fijación de los salarios en los presupuestos de egresos, escalafón, autoridades competentes en caso de conflicto, empleados de confianza, regulación del personal militar, de los marinos y miembros de los cuerpos de seguridad, así como del personal bancario.

Se ha pugnado por la desaparición de este apartado, propuesta que apoyamos por considerar que restringe gravemente los derechos de los trabajadores estatales, no tanto en el ámbito del derecho individual del trabajo, como en el derecho colectivo y procesal, al respecto abundaremos en el capítulo cuarto de este estudio.

⁵³ DAVALOS, José, Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo, Ed. Porrúa, México, 1988, p. 71.

Es de justicia reconocer que la desaparición o derogación del apartado que nos ocupa, ha sido expuesta ya en múltiples ocasiones⁵⁴ por el tratadista y experto en derecho laboral, José Dávalos, quien a partir de un estudio exhaustivo, abordó el tema en lo que fue su tesis doctoral.

Así lo ha reconocido otro tratadista de derecho laboral cuando expone "Ya José Dávalos, con insistencia admirable, se ha dedicado a una campaña de supresión del [apartado] 'B' para la que le deseo toda la suerte del mundo. La necesitará, sin duda."⁵⁵

I. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

En el punto precedente expusimos lo referente al apartado B y -

⁵⁴ Pueden consultarse al respecto, por solo señalar algunas fuentes: - DAVALOS, José, "Artículo 123, siete décadas de submundo laboral", Excélsior, sección IDEAS, continuación de la 2a. parte, sección A, martes 2 de mayo de 1989; DAVALOS, José, "Es necesario un Replanteamiento del Derecho del Trabajo en la Constitución", Excélsior, jueves 16 de marzo de 1989, p. 5-A; "Puntos para el debate sobre derecho laboral", UNOMASUNO. Lunes 20 de marzo de 1989, p. 3.; GALLEGOS, Elena, "Discriminatorio el apartado B del artículo - 123: Dávalos", La Jornada, sábado 18 de marzo de 1989, p. 9.; VAZQUEZ GRAMADOS, Saúl, "Afirma Dávalos M: Desbordado, el Marco Constitucional del Trabajo", El Financiero, martes 23 de mayo de 1989, p. 44.; y "El Apartado B niega derechos inalienables", GACETA-UNAM, 2 de mayo de 1989, p. 20.

⁵⁵ BUEN, Néstor de, "Entre el derecho justo y el derecho formal", -- La Jornada, domingo 7 de mayo de 1989, p. 7.

dijimos que regula a nivel constitucional las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal con sus trabajadores. El ordenamiento que lo reglamenta es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional. Por considerar demasiado prolija su denominación, en posteriores ocasiones que nos tengamos que referir a ella, lo haremos con las siglas LFTSE.

Por decreto de 27 de diciembre de 1963, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 del mismo mes y año, precisamente el que corresponde dentro del calendario, al de los "santos inocentes", fue promulgada la LFTSE, reformada ya múltiples veces; misma que regula las relaciones burocráticas.

La LFTSE que comentamos se encuentra dividida en diez títulos, los que a continuación reseñaremos:

TITULO PRIMERO

Denominado "Disposiciones Generales", se integra con un capítulo único, que comprende los artículos 1° a 11, inclusive; en él se señala el ámbito personal de aplicación.⁵⁶ Define la rela

⁵⁶ Excediéndose, con mucho, el marcado en el preámbulo del apartado "B" del artículo 123 constitucional. De ello hablaremos en el siguiente capítulo, al abordar la inconstitucionalidad del artículo 1° de la LFTSE.

ción jurídica de trabajo establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base. Hace una clasificación de los trabajadores en de "confianza" y "de base". A los segundos les concede la inamovilidad, y excluye expresamente de las disposiciones de la ley, a aquéllos, así como a los miembros de las fuerzas armadas o militarizados, a los del Servicio Exterior, a los de vigilancia en establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y a los que presten servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios. También señala cuales son las normas de aplicación supletoria.

TITULO SEGUNDO

Integrado por 5 capítulos. En el Capítulo I (arts. 12 a 20) se establece en general la forma de expedir los nombramientos; la capacidad legal para prestar servicios a partir de los 16 años; las condiciones nulas; el beneficio de los gastos de traslado así como las razones que pueden justificarlo y la necesaria creación de un Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal.

El Capítulo II (arts. 21 a 31) clasifica los tipos de jornadas, con una duración máxima de 8 horas para la diurna, 7, para la nocturna (entre las 20:00 y las 6:00 hrs.), y la mixta 7 y media horas. Regula el tiempo extraordinario, los descansos se

manuales, los descansos pre y postnatales, los días de descanso-obligatorio, las vacaciones (después de 6 meses de servicios), y la obligación a los trabajadores de desarrollar durante su jornada laboral actividades cívicas y deportivas.

El Capítulo III (arts. 32 a 42 bis) consagra los salarios, mismos que serán fijados unilateralmente por el Estado, vía Secretaría de Programación y Presupuesto, (SPP) tomando en cuenta la opinión de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). Se fijan también las normas protectoras del salario, estatuyendo la nulidad de la cesión de salarios.

Dentro del Capítulo IV (art. 43) se enuncian las obligaciones de los titulares y lo mismo se hace, respecto de los trabajadores, en el Capítulo V (art. 44).

El Capítulo VI (art. 45) determina las causas de suspensión de los efectos del nombramiento y el VII (arts. 46 y 46 bis) los motivos de cese, incluyendo renunciaciones, abandono de empleo, conductas causales, conclusión de obra o el término fijado en el nombramiento, muerte del trabajador o su incapacidad permanente, física o mental, y resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje por determinadas conductas imputables.

TITULO TERCERO

Dedicado a regular el Escalafón (art. 47). El Capítulo I - (arts. 47 a 52) se destina a las reglas generales y, en particular, determina los efectos escalafonarios, o sea, los factores de ascenso, considerando conocimientos, aptitud, antigüedad, - así como disciplina y puntualidad.

El Capítulo II (arts. 53 a 56), hace alusión a la forma----ción, en cada dependencia, de una comisión mixta de escalafón - que quedará sometida al reglamento que las partes aprueben.

Por su parte el Capítulo III (arts. 57 a 66), regula los -- procedimientos a seguir al presentarse las vacantes, las cuales deberán ser comunicadas por el titular a la comisión, misma que hará las convocatorias para proceder a los concursos.

TITULO CUARTO

Se ha titulado "De la organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales de trabajo" En su Capítulo I (arts. 67 a 86), se fijan lagunas reglas generales: sindicación única (un sólo sindicato por dependencia). "La LFTSE impide tajantemente el pluralismo sindical, que fue punto básico en las ideas del Constituyente de Querétaro."⁵⁷

57 DAVALOS, José, "Artículo 123, siete décadas de submundo laboral"... Op. cit., p. 2.

Libertad de ingreso pero no de renuncia al sindicato. "A los anteriores momentos de estrangulamiento jurídico se agrega otro absurdo el del artículo 69, que sólo permite dejar de formar parte de un sindicato a los trabajadores que hayan sido expulsados de él."⁵⁸ Prohibición de sindicalizarse a los trabajadores de confianza; veinte trabajadores como número mínimo para la formación de un sindicato; registro ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que está subordinado a la comprobación de que es mayoritario en la Dependencia; disolución por el mismo Tribunal, en caso de pérdida de la mayoría; prohibición de las cláusulas de exclusión; obligaciones y prohibiciones; adhesión "voluntaria" a la FSTSE, "única central reconocida por el Estado"; situación de disolución y prohibición de que las remuneraciones a los dirigentes sindicales se paguen con otros recursos que no sean los derivados de sus propios presupuestos.

El Capítulo II (arts. 87 a 91) alude a la formación de las "condiciones de trabajo" y se refiere a la productividad, disciplina y controles médicos y de seguridad e higiene.

El Capítulo III (arts. 92 a 98) regula el derecho de huelga, como el derecho de la mayoría de los trabajadores de una dependencia, con una única causal: que "se violen de manera gene---

58 Idem. p. 2.

ral y sistemática los derechos que consagra el apartado B, del artículo 123 constitucional", "...presupuestos que están fuera de toda realidad, jamás es posible que se dé esa generalidad en la violación y la sistematización que prevén la Constitución y la Ley. De este modo puede decirse que los trabajadores al ser servicio del Estado no tienen acceso al derecho de huelga."⁵⁹

Situación que evidentemente convierte a la huelga en un acto de venganza, sin ninguna implicación económica, como en la LFT; tal como lo sostiene Néstor de Buen, cuando dice que "El problema es que en el [apartado] "B" [y consiguientemente en el artículo 94 de la LFTSE] no hay huelga económica sino sólo una huelga 'venganza' cuando se violan los derechos, escasísimos, dicho sea de paso, enunciados en el propio Apartado. No sirve para nada."⁶⁰

En el Capítulo IV (arts. 99 a 109) se precisan los trámites para la declaración de una huelga. Es necesario que la declaren dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada y que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sancione previamente la justificación del movimiento. ¡Nunca se ha hecho esto!

⁵⁹ Idem. p.2.

⁶⁰ BUEN, Néstor de, "Entre el derecho justo y el derecho formal"... Op. cit., p. 7.

TITULO QUINTO

Se denomina "De los riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales". Se integra con un sólo Capítulo (arts. 110 y 111), y fija los derechos de los empleados en caso de riesgos profesionales, remitiéndose a las disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Ley del ISSSTE) y de la LFT, en su caso.

También se prevén los derechos de los trabajadores, que sufran enfermedades no profesionales, lo que les otorga derecho a atención médica y a la licencia que puede implicar cierta remuneración temporal cuya cuantía dependerá de la antigüedad del trabajador enfermo.

TITULO SEXTO

En un sólo Capítulo (art. 112 a 117) enuncia las reglas generales de prescripción.

TITULO SEPTIMO

Hace referencia al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuya formación regula en el Capítulo I (arts. 118 a 123).

En su segundo Capítulo (arts. 124 a 124-c) se fijan las reglas de competencia. Y el Capítulo III (arts. 125 a 147) consa

gra el procedimiento.

TITULO OCTAVO

Denominado "De los medios de apremio y de la ejecución de los laudos". En su Capítulo primero (arts. 148 a 149) se faculta al Tribunal para la imposición de multas. Y en su Capítulo II (arts. 150 y 151) se establece la obligación del Tribunal de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos a través de actuarios).

TITULO NOVENO

Se refiere a los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores. En cuyo Capítulo primero (arts. 152 a 157) atribuye la facultad de resolverlos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Y en el Capítulo II (arts. 158 a 161) se diseñan algunas reglas procesales para el trabajo de la Comisión Substanciadora.

TITULO DECIMO

Se refiere a las correcciones disciplinarias y a las sanciones: amonestación, multa y suspensión de empleo, las que establece en un sólo Capítulo (arts. 162 a 165).

La LFTSE junto con el apartado "B", del artículo 123 consti

tucional, integran un segundo régimen laboral, régimen segregacionista, pues como acabamos de ver, restringe los derechos de negociación colectiva, de pluralismo sindical y de huelga a los trabajadores, no sólo de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal — que es el ámbito personal de aplicación que establece el proemio del apartado "B"—, sino también de los trabajadores que prestan servicios en los múltiples organismos descentralizados, ya que la LFTSE, sin razón alguna, amplía dicho ámbito a éstos, rebasando de manera evidente y flagrante el mandato constitucional.

c) Regulaciones Laborales Especiales

Aparte de los dos regímenes laborales, que nuestra constitución ha establecido, existen dentro del cuerpo de la misma, no precisamente dentro del artículo 123, regulaciones laborales a las cuales hemos llamado "especiales" en virtud de que es algún artículo diverso del 123, el que las regula, remitiéndolas a los lineamientos del mismo.

1. Los trabajadores universitarios (art. 3º-VIII, const.)

Los trabajadores universitarios, encuentran reguladas sus relaciones de trabajo, por lo dispuesto en el apartado A del artículo 123 constitucional, y consiguientemente por su ley reglamentaria, la LFT.

No obstante que la Universidad, en el caso de la UNAM, "es una corporación pública —organismo descentralizado del Estado— dotado (sic) de plena capacidad jurídica" (artículo 1° de su Ley Orgánica)⁶¹, por mandato constitucional rige sus relaciones de trabajo por lo dispuesto en el apartado "A", con lo cual se le excluye de lo dispuesto por el artículo 1° de la LFTSE.

Así se establece en la fracción VIII, del artículo 3° constitucional, el cual textualmente establece:

Las Universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse así mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerde con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.⁶²

61 Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de enero de 1945.

62 Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de junio de 1980.

Vale la pena dejar dicho que, después de esta reforma constitucional, la LFT, también se reformó para incorporar a su Título Sexto, referente a los "Trabajos Especiales", el Capítulo XVII, denominado "Trabajo en las Universidades e Instituciones de Educación Superior Autónomas por Ley"⁶³

2. Los trabajadores municipales (art. 115-VIII, const.)

Por lo que respecta a los trabajadores municipales, el artículo 115 constitucional, establece en su fracción VIII, segundo párrafo:

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.⁶⁴

Lo criticable de este precepto, es que no se refiere a un apartado en especial del artículo 123, con lo cual se deja manga ancha a las legislaturas locales.

De la totalidad de las entidades federativas, sólo 23 poseen en sus respectivas constituciones normas acordes con el mandato constitucional anteriormente transcrito.

⁶³ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de octubre de 1980.

⁶⁴ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de marzo de 1987.

Algo importante y consolador es el saber que "Estos trabajadores ya tienen un mínimo de derechos garantizados, ahora corresponde a ellos superarlos en las legislaciones locales respectivas. ¡Pero más que todo esto les falta vivir esos derechos!"⁶⁵

3. Los trabajadores de los gobiernos estatales (art. 116-V, const.)

Estos trabajadores tienen garantizados sus derechos laborales mínimos en el texto de la fracción V, del artículo 116 de nuestra Constitución, que establece:

Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.⁶⁶

Como podemos apreciar, se trata del texto transcrito en el punto anterior, por lo que vale también para éste, la crítica ya formulada a aquél.

Respecto al presente punto y al anterior, pueden consultar--

65 DAVALOS, José, Derecho del Trabajo I, Op. cit., p. 453.

66 Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de marzo de 1987.

se los importantes estudios que sobre ambos ha publicado la Revista de la Facultad de Derecho.⁶⁷

4. Los trabajadores militares, marinos; de seguridad y del servicio exterior (art. 123-B-XIII, const.)

Los trabajadores a que se refiere este rubro, han sido excluidos expresamente dentro del texto constitucional, por lo que encuentran su regulación laboral en leyes especiales (propias).

Así se desprende claramente de la lectura de la fracción XIII, apartado "B" del artículo 123 constitucional, misma que estipula:

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

Dentro del nivel normativo secundario y reglamentando esta disposición constitucional, encontramos el artículo 8° de la

67 Cfr. NORIEGA CANTU, Alfonso, "¿A quién corresponde la facultad de legislar sobre las relaciones laborales, entre los Estados de la Federación y los Municipios, con sus trabajadores y empleados?", Revista de la Facultad de Derecho, T. XXVII, julio-diciembre, México, 1977, núms. 107-108; y DAVALOS, José, "Necesidad de reformar el apartado 'B' del artículo 123 constitucional para incluir en él a los trabajadores de los Gobiernos Estatales y Municipales", Revista de la Facultad de Derecho, T. XXV, enero-junio, México, 1975, núms. 97-98.

LFTSE, el cual establece:

Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5°; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional, y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil que sean sujetos al pago de honorarios.

En acatamiento a dicho mandato constitucional y legal, se ha expedido una serie de normas que tratan de regular las relaciones laborales aludidas, entre las que encontramos:

- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; (D.O.F. 15-abril-1971)
- Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales; (D.O.F. 7-enero-1956)
- Ley de Retiros y Pensiones Militares;
- Ley del Seguro de Vida Militar;
- Ley en Favor de los Veteranos de la Revolución; (D.O.F. 7-enero-1950)
- Reglamento de Pagos Especiales al Personal del Ejército Nacional;
- Reglamento de Licencias al Personal Técnico Aeronáutico;
- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas; (D.O.F. 29-junio-1976)
- Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Marina;

- Reglamento de Escalafón de la Secretaría de Marina;
- Reglamento del Fondo de Ahorro de la Armada Nacional;
- Reglamento de Vacaciones y Licencias Menores de la Armada de México; (D.O.F. 15-noviembre-1978)
- Reglamento de Reclusorios del Distrito Federal; (D.O.F. 24 - agosto-1979)
- Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano; (D.O.F. 8-enero 1982)
- Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano; (D.O.F. 20julio-1982)

5. Los trabajadores bancarios (art. 123-B-XIII-bis, const.)

Estos trabajadores al servicio de los bancos durante bastante tiempo estuvieron regulados por reglamentos especiales, que el mandatario en turno expidió con fundamento en el artículo 89, fracción I constitucionales.

El primer reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1937; y el segundo, el día 30 de diciembre de 1953. Mediante estos ordenamientos, por muchos años no tuvieron derecho a huelga los empleados de bancos. La misma LFT de 1931, en su artículo 237 primer párrafo, les prohibió la sindicación, pues con singular frescura decía:

"No pueden formar sindicatos las personas a quienes la ley les prohíba asociarse, o sujete a reglamentos especiales"

Con motivo de la mal llamada "nacionalización de la banca" - en 1982, se incorporó a los trabajadores bancarios en la constitución, mediante la adición de una fracción XIII-bis, al -- apartado "B" del artículo 123,⁶⁸ "obviamente con el propósito de impedirles [a nivel constitucional] la sindicalización ordinaria y el derecho de huelga. En rigor, aunque ello parezca - imposible, la Constitución se hizo 'anticonstitucional' desde el momento en que entre el enunciado del Apartado "B" y su contenido, se produjeron contradicciones irremediables."⁶⁹ "...fórmula evidentemente contradictoria con el enunciado de ese Apartado ["B"]"⁷⁰

La fracción XIII-bis, en comentario, sufrió una nueva reforma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación - el día 27 de junio de 1990, reforma que solo la modificó en - su redacción para adaptarla al artículo 28 constitucional. En esencia es el mismo contenido.

⁶⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de noviembre de 1982.

⁶⁹ BUEN, Néstor de, "Panorama del Derecho Laboral Mexicano", en Tendencias Actuales del Derecho del Trabajo. Perspectiva Iberoamericana, El Taller-Ingramur, S.L., Universidad de Murcia, Murcia 1990, p. 51.

⁷⁰ BUEN, Néstor de, "El Derecho Burocrático en México", en Relaciones Industriales y Derecho Laboral, T. II, números 3 y 4, febrero-julio, RA. - II. Asesores y Consultores, Lima Perú, 1990. p. 295.

El 30 de diciembre de 1983, en el Diario Oficial de la Federación, apareció expedida la Ley Reglamentaria de la Fracción - XIII-bis del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, la - cual expresamente considera aplicables las disposiciones de -- los títulos tercero, cuarto, séptimo, octavo y décimo de la -- LFTSE.

Aquella ley, rebasa en algunas prestaciones --que no están-- mal, pero sin mucha libertad sindical y sin convenios colectivos-, a la misma LFTSE, y respecto a los sindicatos bancarios, los obliga a adherirse a la Federación Nacional de Sindicatos - Bancarios, que es la única federación reconocida por la mencionada ley.

Con relación a la huelga, debiera entenderse la regulada por el apartado "B" y la LFTSE, sin embargo la nueva Ley de Instituciones de Crédito,⁷¹ en su artículo 121 dispone:

Con el fin de que no se afecten los intereses del público en cuanto a la disponibilidad de efectivo y valores exigibles a las instituciones, en los casos de emplazamientos a huelga, antes de la suspensión de las labores, y en términos de la Ley Federal del Trabajo, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en ejercicio de sus facultades, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria, cuidará que para el fin --- mencionado, durante la huelga permanezca --

⁷¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de julio de 1990.

abierto el número indispensable de oficinas y continúen laborando los trabajadores, que -- atendiendo a sus funciones, sean estrictamente necesarios.

La crítica es que, en primer lugar, la huelga siendo una - institución netamente laboral, se encuentra no sólo regulada, - sino restringida por una ley bancaria, --por encima de la Consti- tución y la LFT, aún vigentes--, pues en todo caso correspondía- regularla a la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII-bis del - Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

En segundo lugar, una vez que la Junta Federal oyendo--aca- tando--la opinión de la Comisión Nacional Bancaria "resuelva" - qué oficinas y qué trabajadores serán los que continúen laboran- do, ¡No habrá huelga!, porque la huelga es la suspensión de la- bores (art. 440 LFT).

Sólo nos resta hacer mención que después de restringir sus - derechos fundamentales de libre sindicación, negociación colec- tiva y huelga a los trabajadores bancarios, el régimen laboral- que regula sus relaciones es "muy especial".

Pues "No debe perderse de vista que [se] han creado tres re- gímenes laborales distintos para los trabajadores bancarios, lo que no es congruente con el espíritu de la Constitución en mate- ria laboral: uno para los trabajadores de las instituciones no

afectadas por la nacionalización (Banco Obrero, National City Bank, etc.); otro para la banca comercial, que pasa ahora al apartado 'A', y uno más para las entidades de la Administración Pública Federal que forman parte del sistema bancario mexicano, que permanecen en el apartado 'B'." ⁷²

Las regulaciones laborales especiales que hemos visto, no son otra cosa que los "regímenes especiales" que están a la luz del día, pero aún queda todo un "submundo laboral" que a casi tres cuartos de siglo de plasmada la Declaración de Derechos Sociales en la Constitución, no han podido lograr sus beneficios.

Obviamente nos referimos a los trabajadores al servicio de organismos internacionales, a los policías, a los bomberos, a los meritorios, a los pasantes de diversas carreras profesionales, a los menores, a los trabajadores que prestan sus servicios en partidos políticos y sindicatos; y, a los propineros, entre otros muchos trabajadores que no cuentan con la protección laboral mínima consignada en nuestra Carta Fundamental.

⁷² DAVALOS, José. "Trabajadores Bancarios", Excelsior, jueves 5 de julio de 1990, p. 5-A.

CAPITULO TERCERO
LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
Y SU REGULACION LABORAL CAPRICIOSA

En esta parte de nuestro trabajo de investigación estudiaremos la forma en que se asigna el régimen laboral a los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, observando la manera tan caprichosa y arbitraria usada para colocarlos en un apartado o en otro de los que integran el artículo 123 constitucional, sin que medie algún criterio definido para ello.

A manera de enunciación veremos que a unos pocos se les ha colocado bajo la tutela del apartado "A", y su ley reglamentaria, la LFT. Y a otros, muchos, dentro del apartado "B", y la LFTSE, con todas las desventajas que para los trabajadores sujetos a ese régimen representa.

Haremos también la crítica a la facultad que se le ha dado al Ejecutivo Federal, para poder determinar, dentro del decreto de creación del organismo, el régimen laboral al cual quedarán sujetos sus trabajadores.

Observaremos también que si la facultad, arriba citada contiene un vicio de inconstitucionalidad de origen, también resultarán inconstitucionales los acuerdos y decretos en los que se determine a los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, el régimen laboral que les será aplicable.

Para poder desarrollar los dos siguientes puntos de este -- trabajo, tomaremos como base la última publicación que sobre el Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal,⁷³ nos proporciona el Diario Oficial de la Federación.

Debemos destacar que dicha publicación es la más reciente --
--cumplirá nueve años--, pues aunque la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, obliga en su artículo 12 a la Secretaría de Programación y Presupuesto a publicar anualmente en el D.O.F. --
--y el reglamento de esta ley dice en su artículo 3, "dentro de los primeros quince días del mes de agosto"--, la relación de --
-- las entidades paraestatales que formen parte de la Administra- --
-- ción Pública Federal, la SPP no ha dado cumplimiento a los ordenamientos en comentario.

Algunos de los organismos descentralizados consignados en -- el registro de que tratamos, aunque conocemos su decreto de --

⁷³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día lunes 15 de noviembre de 1982.

creación, en él, no se dice a qué régimen laboral quedarán sujetos los trabajadores que prestan servicios en ellos.

Otros más que se han extinguido. Empero, tomando como muestra a los que sí dicen bajo qué régimen quedan reguladas sus relaciones laborales, obtendremos resultados de manera clara.

1. Organismos Descentralizados regulados por el Apartado "A" del artículo 123 constitucional.

Los organismos descentralizados que encuentran su regulación laboral bajo el amparo del apartado "A", del artículo 123 constitucional son los que a continuación enunciamos:

- 1) Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

Expresamente el artículo 13 de su decreto de creación publicado el 29 de junio de 1963, establece:

Todos los empleados y trabajadores que presten sus servicios a Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, estarán sujetos a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

- 2) Comisión Federal de Electricidad (14 de enero de 1949)

Artículo 9°.- Las controversias en que sea parte la Comisión Federal de Electricidad, serán de la competencia exclusiva de los Tribunales de la Federación o de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, quedando exceptuada la institución de otorgar las garantías que la Ley exija de las partes, tratándose de dichas controversias.

3) Ferrocarriles Nacionales de México (30 de diciembre de 1948)

Artículo 23.- Las controversias en que sea parte "Ferrocarriles Nacionales de México", serán de la competencia exclusiva de los Tribunales Federales, con excepción de aquéllas cuyo conocimiento corresponda a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

4) Instituto Mexicano del Seguro Social (12 de marzo de 1973)

En el artículo 245 de la Ley del Seguro Social, se lee claramente:

Las relaciones entre el Instituto y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo.

5) Petróleos Mexicanos (6 de febrero de 1971)

Artículo 17°.- En todos los actos, convenios y contratos en que intervenga Petróleos Mexicanos, serán aplicables las Leyes Federales, y las controversias en que sea parte, cualquiera que sea su carácter, serán de la competencia exclusiva de los Tribunales de la Federación.

En todos estos casos se dice claramente que las relaciones laborales se sujetarán a lo previsto por la LFT, y siendo que

ésta rige las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, apartado "A", de la Constitución (art. 1° LFT), luego entonces, el régimen laboral aplicable a los arriba enunciados organismos descentralizados, es el del apartado "A" del artículo 123 constitucional.

Lo anterior equivale a decir que los trabajadores al servicio de estos organismos descentralizados, cuentan con el mínimo de garantías sociales consignadas en el apartado "A"; en otras palabras, pueden hacer uso de la huelga, cuentan con una verdadera negociación colectiva y con una real libertad sindical. Y procesalmente tienen en su beneficio los logros de la reforma procesal de 1980. Lo que es aún mejor, cuentan con la posibilidad de incrementar sus derechos laborales mínimos, mediante la contratación colectiva.

II. Organismos Descentralizados regulados por el Apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Los organismos descentralizados —casi todos—, que encuentran reguladas sus relaciones laborales por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, y que por lo tanto encuentran también disminuidos sus derechos laborales son los que enlistamos más adelante.

Sobre estos organismos descentralizados, a efecto de unificar la lista, anotaremos su denominación, enseguida la fecha del decreto respectivo y el artículo del mismo, en donde se establece su régimen laboral.

- 1) Aeropuertos y Servicios Auxiliares (12 de junio de 1965) ⁷⁴

Art. 24.- Los empleados y trabajadores de este organismo quedan sujetos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tal como lo dispone el artículo 1º de la misma.

- 2) Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100 (18 de agosto de 1981)

Aclararemos que en el decreto de creación de fecha 18 de agosto de 1981, se había estipulado:

ARTICULO DECIMOSEGUNDO.- Las relaciones de trabajo entre el organismo y su personal, se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional.

Sin embargo, mediante el decreto publicado el día viernes

⁷⁴ En todos los casos corresponderá la fecha al Diario Oficial de la Federación en que se publicó.

19 de febrero de 1982, se cambió de un plumazo, el régimen laboral aplicable, ya que en éste se establece:

ARTICULO DECIMOSEGUNDO.- Las relaciones de trabajo entre el organismo y su personal, se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional. Los Trabajadores quedarán incorporados, asimismo al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

3) Centro Nacional de Investigaciones Agrarias (15 de enero de 1980).

ARTICULO NOVENO.- Las relaciones de trabajo entre el Centro y su personal, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional.

4) Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (29 de diciembre de 1970).

ARTICULO 19.- Las relaciones de trabajo entre el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y sus trabajadores se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional.

5) Consejo Nacional de Fomento Educativo (10 de septiembre de 1971).

ARTICULO DECIMO NOVENO.- Las relaciones de trabajo entre el Consejo Nacional de Fomento Educativo y sus trabajadores se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del --- apartado B) del artículo 123 Constitucional.

6) Consejo Nacional para la Cultura y Recreación entre los Trabajadores (10 de julio de 1975).

ARTICULO DECIMO SEPTIMO.- Las relaciones de trabajo entre el Consejo y sus trabajadores se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

7) Editorial Popular de los Trabajadores (10 de julio de 1975).

ARTICULO DECIMO PRIMERO.- Las relaciones de trabajo que establezca la Editorial se regularán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

8) Forestal "Vicente Guerrero" (2 de agosto de 1972).

ARTICULO DOCE.- Las relaciones de trabajo entre Forestal "Vicente Guerrero" y sus trabajadores se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional. Este organismo deberá cubrir las aportaciones que correspondan conforme al citado ordenamiento.

9) Hospital General "Dr. Manuel Gea González" (26 de julio -- de 1972).

ARTICULO DIECISIETE.- El personal del Hospital General, quedará sujeto al régimen jurídico laboral, establecido en el Apartado "B", del artículo 123 Constitucional y en la Ley Reglamentaria del mismo.

10) Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (29 de junio de 1976).

ARTICULO DOSCIENTOS VEINTISEIS.- Las relaciones entre el Instituto y su personal, - se registrarán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

ARTICULO DOSCIENTOS VEINTISIETE.- Los trabajadores del Instituto quedarán bajo el - régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

11) Instituto Mexicano de Investigaciones Siderúrgicas (13 de mayo de 1975).

ARTICULO DECIMO.- Las relaciones laborales del Instituto se registrarán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado b) del Artículo 123 constitucional, considerándose como personal de confianza a los miembros de la Junta Directiva, al Director General, Secretario General, Directores Adjuntos, - Directores Subdirectores, Secretarios Particulares y Privados, Gerentes y Subgeren

tes, Jefes de Departamento y de Oficina, - Asesores y Consultores Técnicos, Contadores, Auditores, Contralores, Pagadores, Investigadores, Profesionales, Profesores, Vigilantes, Agentes de Adquisiciones y de más empleados que realicen funciones de asesoría, vigilancia, fiscalización o inspección, siempre que en sus respectivos nombramientos se estipule tal característica.

ARTICULO DECIMO PRIMERO.- El personal del Instituto quedará incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

12) Instituto Mexicano de Psiquiatría (26 de diciembre de 1979).

ARTICULO OCTAVO.- Las relaciones de trabajo del Instituto Mexicano de Psiquiatría, se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, reglamentaria del apartado "B" del Artículo 123 constitucional y el personal quedará incorporado al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

ARTICULO NOVENO.- Serán trabajadores de confianza el Secretario del Patronato, el Director General, los Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Secretarios Particulares y quienes desempeñen funciones de inspección y vigilancia.

13) Instituto Mexicano del Petróleo (23 de agosto de 1965).

A éste le fué asignado régimen laboral, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 1966, mismo que estableció:

ARTICULO PRIMERO.- Las relaciones jurídicas de trabajo del Instituto Mexicano del Petróleo se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional.

ARTICULO SEGUNDO.- Para los efectos de dicha ley y conforme al artículo 5° de la misma, son trabajadores de confianza en el Instituto Mexicano del Petróleo, los siguientes: Consejeros; Director General; Subdirector General; Subdirectores; Gerentes y Subgerentes; Jefes de Departamento y de Oficina; Inspectores; Jefe de Almacén; Jefe de Vigilancia; Secretarios Particulares y Privados; Asesores y Consultores Técnicos; Auditores; Contralor; Contador y Subcontador Generales; Pagador General; Intendentes; Agentes de Adquisiciones; Instructores; Investigadores Científicos: Profesionistas y Pasantes.

ARTICULO TERCERO.- Se incorporan al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a los trabajadores del Instituto Mexicano del Petróleo, para cuyo efecto ambos Institutos deberán proceder a los detalles de ejecución.

14) Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica (12 de noviembre de 1971).

ARTICULO SIETE.- Las relaciones de trabajo entre el Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica y sus trabajadores, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 constitucional.

Serán considerados trabajadores de confianza los miembros de la Junta de Gobierno y los del Patronato, así como el Director General, el Director Técnico, los jefes y sub

jefes de departamento, supervisores, almacenistas, secretarios particulares y privados, asesores y consultores técnicos, contadores, auditores, controladores, pagadores, intendentes, investigadores, profesores, ayudantes de investigador o profesor, técnicos, -- profesionales y pasantes en general.

ARTICULO OCHO.- El personal del Instituto -- nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica queda incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

15) Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias (14 - de enero de 1982).

ARTICULO NOVENO.- Las relaciones de trabajo entre el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias y sus trabajadores se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al -- Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Se consideran empleados de confianza al Director, Subdirectores, Jefes de División, Jefes de Departamento, Jefes de Servicio y -- aquéllos empleados que tengan bajo su cargo el manejo de recursos financieros y bienes del Instituto, así como el personal administrativo adscrito a la Dirección General y -- dos aquéllos que realicen funciones de ins-- pección, vigilancia y fiscalización.

ARTICULO DECIMO.- El personal del Instituto -- quedará incorporado al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales -- de los Trabajadores del Estado.

16) Instituto Nacional de la Nutrición "Salvador Zubirán" (27 de noviembre de 1981).

ARTICULO DECIMO SEGUNDO.- Las relaciones de trabajo del Instituto se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, reglamentaria del apartado "B" - del Artículo 123 Constitucional, y su personal estará dentro del régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

ARTICULO DECIMO TERCERO.- Serán trabajadores de confianza el Director General, el Administrador y quienes desempeñen funciones de vigilancia e inspección.

17) Instituto Nacional de la Senectud (22 de agosto de 1979).

ARTICULO OCTAVO.- Las relaciones de trabajo del Instituto Nacional de la Senectud se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

ARTICULO NOVENO.- El personal de este organismo quedará incorporado al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

ARTICULO DECIMO.- Serán trabajadores de confianza los miembros del Consejo Directivo, el Secretario, el Director General, los Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Secretarios Particulares y quienes desempeñen labores de inspección y vigilancia.

18) Instituto Nacional del Consumidor (22 de diciembre de

1975).

ARTICULO SETENTA Y SEIS.- Las relaciones de trabajo entre la Procuraduría Federal del Consumidor y sus trabajadores, así como las del Instituto Nacional del Consumidor y sus trabajadores, se regularán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

Se considera personal de confianza al que desempeñe funciones directivas, de investigación, vigilancia, supervisión y otras similares. Asimismo, tendrán este carácter quienes se encuentren adscritos a las oficinas superiores, los delegados y los que manejen fondos y valores.

ARTICULO SETENTA Y SIETE.- El personal de la Procuraduría Federal del consumidor y del Instituto Nacional del Consumidor estará incorporado al régimen de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

19) Instituto Nacional de Protección a la Infancia (30 de octubre de 1974).

ARTICULO DECIMO SEXTO.- Las relaciones de trabajo entre el Instituto y sus trabajadores, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 -- Constitucional.

ARTICULO DECIMO SEPTIMO.- Las relaciones del Instituto Nacional de Protección a la Infancia quedan incorporados al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

20) Procuraduría Federal del Consumidor (22 de diciembre de 1975).

ARTICULO SETENTA Y SEIS.- Las relaciones de trabajo entre la Procuraduría Federal del Consumidor y sus trabajadores, así como las del Instituto Nacional del Consumidor y sus trabajadores, se regularán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

Se considera personal de confianza al -- que desempeñe funciones directivas, de investigación, vigilancia, supervisión y otras similares. Asimismo, tendrán este carácter quienes se encuentren adscritos a las oficinas superiores, los delegados y los que manejen fondos y valores.

ARTICULO SETENTA Y SIETE.- El personal de la Procuraduría Federal del Consumidor y del Instituto Nacional del Consumidor estará incorporado al régimen de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

21) Productora Nacional de Biológicos Veterinarios (14 de diciembre de 1973).

ARTICULO DECIMO SEGUNDO.- Las relaciones de trabajo entre Productora Nacional de Biológicos Veterinarios y sus trabajadores se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

ARTICULO DECIMO TERCERO.- Serán considerados trabajadores de confianza los miembros del Consejo de Administración, el -

Director General, el Subdirector Técnico, el Subdirector Administrativo, el Auditor, jefes y subjefes de departamento, supervisores, visitadores, inspectores, abogados, contadores, cajeros, pagadores, auxiliares de compras, almacenistas, intendentes, secretarios particulares y auxiliares, consultores y asesores técnicos y demás personal que tenga ese carácter de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

ARTICULO DECIMO CUARTO.- El personal de la Productora Nacional de Biológicos Veterinarios, quedará incorporado al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

22) Productora Nacional de Radio y Televisión (4 de julio de 1977).

ARTICULO DECIMO.- Las relaciones de trabajo entre Productora Nacional de Radio y Televisión y sus trabajadores se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

Se consideran trabajadores de confianza: el Director General, los Subdirectores, los Gerentes, el Contralor, los Asesores, Consultores, Jefes y Subjefes de Departamento, Especialistas y Técnicos, Supervisores, y el personal administrativo y de servicio auxiliares, presupuestalmente adscritos a los funcionarios mencionados.

ARTICULO DECIMO PRIMERO.- Los trabajadores del organismo quedarán incorporados al régimen de la Ley del Instituto de Se-

guridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

23) Promotora del Maguey y del Nopal (30 de junio de 1980).

ARTICULO QUINTO.- El personal de base del Patronato del Maguey pasará con todas sus prestaciones y servicios a formar parte del personal del organismo descentralizado que crea este ordenamiento, cuyas relaciones seguirán regidas por lo dispuesto en el apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

24) Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública (24 de febrero de 1978).

ARTICULO DECIMOTERCERO.- Los trabajadores de Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública estarán incorporados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y dentro del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional. Serán trabajadores de confianza los siguientes:

Director y Subdirector Generales, Directores y Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento y, en general, todos aquellos funcionarios y empleados que tengan a su cargo la custodia o manejo de fondos o valores, o labores de inspección, supervisión o vigilancia, así como los empleados adscritos directamente al servicio personal de los funcionarios superiores del organismo y a sus secretarías particulares.

25) Servicio de Transportación Terrestre del Aeropuerto In

ternacional de la Ciudad de México (25 de mayo de 1976).

ARTICULO DECIMO TERCERO.- Las relaciones de trabajo del organismo Servicio de Transpor-tación Terrestre del Aeropuerto Internacio-nal de la Ciudad de México, se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal de los Traba-jadores al Servicio del Estado, reglamenta-ria del apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los trabajadores de dicho organismo, queda-rán incorporados al régimen de la Ley del - Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

ARTICULO DECIMO CUARTO.- Serán trabajadores de confianza: los miembros del Consejo de - Administración, el Director General, los Se-cretarios Particulares, los Gerentes, Subge-rentes y Jefes de Departamento y de Ofici-na, así como aquéllos otros que manejen fon-dos y valores, o que realicen funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización.

26) Servicio Multimodal Transistmico (10 de enero de 1980).

ARTICULO DECIMO TERCERO.- Las relaciones - de Trabajo del Organismo Servicio Multimo-dal Transistmico, se regirán por la Ley Fede-ral de los Trabajadores al Servicio del Es-tado Reglamentaria del Apartado B) del Artícu-lo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con excepción del personal de confianza. Se consideran den-tro de estos últimos al Director General, - Subdirectores, Jefes de Departamentos y de oficinas, cajeros, supervisores y en gene-ral los que realicen funciones de dirección inspección, vigilancia y guarda de valores. Los empleados y trabajadores del Organismo, quedarán incorporados al régimen de la Ley

del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado.

27) Patronato Nacional de Promotores Voluntarios (20 de septiembre de 1977).

ARTICULO DECIMO.- Los trabajadores del Patronato quedarán comprendidos en los regimenes que regulan la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Se considera personal de confianza a los miembros de la junta directiva, al secretario ejecutivo, jefes de departamento, secretarios particulares y a quienes desempeñen labores de inspección y vigilancia.

28) Transporte Aéreo Federal (14 de junio de 1984).

ARTICULO DECIMOQUINTO.- Los trabajadores de este organismo, quedan sujetos al apartado "B" del artículo 123 constitucional y a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Puede apreciarse fácilmente en la relación anterior, que el grueso de los organismos descentralizados encuentran reguladas sus relaciones laborales con los trabajadores a su servicio, -- por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional.

III. Inconstitucionalidad del Ejecutivo Federal para determinar régimen laboral a los organismos descentralizados.

En materia administrativa se ha dicho que el Ejecutivo Federal carece de competencia para determinar la creación de un organismo descentralizado. Al respecto, el maestro Andrés Serra Rojas ha dicho que "SOLO UNA LEY PUEDE CREAR UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO". Debe prevalecer el principio de la supremacía de la ley, por consiguiente, no es materia de un reglamento la creación de esos organismos. Por otra parte, el Ejecutivo no tiene facultades administrativas para crearlos..."⁷⁵

Por otro lado también el maestro Horacio Castellanos Coutino ha sostenido que "... es práctica de la administración pública mexicana establecer organismos descentralizados por simples decretos presidenciales, práctica que se considera viciosa por que si bien es cierto que la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados, y Empresas de Participación Estatal, prescribe en su artículo 2º [actualmente es el artículo 45 de la LOAPF] que pueden ser creados por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, se estima que por tratarse de Instituciones Jurídicas sólo el Congreso de la Unión está facultado para otorgarles perso

⁷⁵ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, - 1959, p. 448.

nalidad, mediante la Ley correspondiente."⁷⁶

Y la opinión de Gutiérrez y González en el sentido de "... que ni el poder legislativo ni el ejecutivo, tienen facultades constitucionales para crear organismos descentralizados - por servicio, y que, fuera de algunos casos concretos y de excepción, como el Banco de México, la Universidad Nacional Autónoma de México y alguno otro, todos los demás que se han creado, tienen una vida inconstitucional."⁷⁷

Las opiniones anteriores, muy calificadas, son en relación a la creación de los organismos descentralizados y las enunciamos porque es bien sabido que en el propio decreto o ley de creación, es en donde, en su caso, el Ejecutivo Federal, les asigna régimen laboral.

Pues veremos que si el Ejecutivo Federal carece de facultad para crear organismos descentralizados, con mayor razón, carece de facultad constitucional para asignarles régimen laboral.

Analizando los 28 organismos descentralizados, que ya enlis

76 CASTELLANOS COUTIÑO, Horacio, "El Estado y los organismos descentralizados", en Revista de la Facultad de Derecho de México, T. XI, enero-junio, Núms. 41-42, México 1961, p. 141.

77 GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, "Incompetencia Constitucional de -- los Poderes Legislativo... Op. cit., pp. 457 y 458.

tamos en el punto dos de este capítulo, observamos que, salvo el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas; el Instituto Nacional del Consumidor; y, la Procuraduría Federal del Consumidor, —que fueron creados por el Congreso de la Unión mediante una ley, material y formalmente hablando—, todos los demás (24 organismos descentralizados) fueron creados por decreto emitido por el Ejecutivo Federal en turno.

En materia laboral lo grave del problema no está —como en materia administrativa—, en sí el Ejecutivo Federal, puede o no, crear organismos descentralizados, sino, en que dicho alto funcionario (Presidente de la República) —recordemos que ese poder es unipersonal y se deposita en un sólo individuo denominado -- Presidente de los Estados Unidos Mexicanos—⁷⁸, mediante un simple decreto establece la forma en que van a regirse las relaciones laborales entre un organismo descentralizado y sus trabajadores, es decir, está legislando en materia laboral, con lo cual invade la facultad del Congreso de la Unión⁷⁹ y, por lo mismo, no está respetando la división de poderes⁸⁰ que rige a

78 Cfr. art. 80 constitucional.

79 A quien corresponde legislar (expresamente) en materia laboral, de acuerdo con el segundo párrafo y el proemio del apartado "A" del artículo 123 constitucional; y la parte final de la fracción X, del artículo 73 -

80 Cfr. art. 49 constitucional.

nuestro sistema jurídico mexicano.

Quizá los argumentos anteriores no sean suficientes para demostrar que el Ejecutivo Federal actúa inconstitucionalmente al determinar régimen laboral a los organismos descentralizados.

Pues podría alegarse la tan discutida facultad reglamentaria del Presidente de la República, consignada en la fracción I del artículo 89 constitucional. Diremos de paso que de hecho, en los 24 decretos a que anteriormente aludimos, el Presidente en turno fundamenta su actuación en el precepto arriba citado, mismo que analizaremos a la luz del artículo 124 constitucional.

El artículo 124 de nuestra Constitución, literalmente establece:

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

De acuerdo a este principio constitucional, el Presidente de la República, funcionario federal, sólo podrá hacer lo que expresamente le confiere la Constitución.

Es precisamente el artículo 89 de nuestra Carta Magna el

que señala cuáles son las facultades que le corresponden al Presidente, y en esta norma, en ninguna de sus XX fracciones, aparece la relativa a determinar régimen laboral a los organismos descentralizados.

Debemos recalcar que la fracción XX, del precepto que comentamos, establece:

Las demás que le confiera expresamente esta Constitución.

Y en toda la Constitución no existe norma alguna que exprese faculte al Ejecutivo Federal a determinar el régimen laboral aplicable a los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, y mucho menos, alguna que le permita legislar en materia laboral.

Este último párrafo, a la luz del artículo 124 constitucional, podría hacernos pensar que tal facultad está reservada a los Estados, pero sabemos que la Constitución expresamente la confiere al Congreso de la Unión, autoridad también de rango federal.

Analícemos ahora la fracción I del artículo 89 constitucional, que es, en la que se ha venido fundamentando el Ejecutivo Federal para crear organismos descentralizados y para asignar

les régimen laboral —que es lo que más nos interesa—, en el mismo decreto de creación.

Establece el artículo 89 en su fracción I, que:

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

La fracción arriba transcrita contiene a su vez tres conductas distintas que corresponden al titular del Poder Ejecutivo:

- a) Promulgar leyes,
- b) Ejecutar las leyes, y
- c) Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes enmendadas del Congreso de la Unión.

- a) Promulgar leyes.

"Promulgar (pro vulgare) significa etimológicamente llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una ley"⁸¹

Resulta obvio que en esta facultad no se encuadra la idea de

81 TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 7a. ed., - Ed. Porrúa, México, 1964, p. 427.

determinar régimen laboral a los trabajadores al servicio de los organismo descentralizados, ni la de legislar en materia laboral.

b) La ejecución de las leyes

Tal ejecución "...consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la Ley del Congreso. Estos actos comienzan inmediatamente después de la promulgación, se desarrollan a través de la tramitación encomendada a las oficinas del ejecutivo y culminan en la ejecución material del remiso a cumplir la ley".⁸²

Tampoco en esta facultad, podemos encuadrar la referente, a la determinación de régimen laboral a los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, ni la que pudiera referirse a legislar en materia laboral.

c) Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso de la Unión.

"Esa facultad significa la competencia para la realización de los actos que facilitan la ejecución, pero que no son la ejecución misma, y no puede serlo porque esta última queda ya com-

82 Idem., p. 430.

prendida en el segundo concepto de la fracción.

El sentido gramatical de la palabra 'proveer' es el de poner los medios adecuados para un fin: en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes".⁸³

No es posible pensar que en esta facultad se comprenda la de asignación de régimen laboral a los organismos descentralizados o la de legislar en materia laboral, pues de acuerdo con esta idea, el Ejecutivo Federal sólo puede proveer respecto de lo que previamente haya decretado el Congreso de la Unión, de donde se concluye que no es factible pensar que el Ejecutivo Federal realice alguna de dichas conductas con fundamento en el artículo 89, fracción I.

Sin embargo todavía existe la posibilidad de que alguien alegara que lo que el Ejecutivo hace es proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la fracción IX, del artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.⁸⁴

Esta posibilidad queda desvirtuada, porque en el caso específico, los 24 decretos a que hemos hecho referencia, en este mis

83 FRAGA, Gabino, Op. cit., p. 110.

84 En un punto posterior de este capítulo analizaremos este precepto.

mo punto, fueron todos, publicados en el Diario Oficial de la Federación antes de que se publicara la Ley Federal de las Entidades Paraestatales -que data de 1986-, y no existía norma semejante en el momento en que fueron creados los 24 organismos descentralizados de que nos hemos ocupado ya, en el punto dos de este capítulo.

Con lo anterior, demostramos lo arbitrario e inconstitucional de la conducta que asume el Ejecutivo Federal, al determinar el régimen laboral, que deberá de regir las relaciones de trabajo de los organismos descentralizados, con los trabajadores que prestan sus servicios en ellos.

Terminamos diciendo que ya en alguna ocasión el juslaboralista Jorge Trueba había externado que "el presidente de la República carece de facultades constitucionales para legislar en materia de trabajo y sobre todo para restringir los derechos mínimos consignados en la Constitución en favor de los trabajadores".⁸⁵

⁸⁵ TRUEBA BARRERA, Jorge, "El Problema Laboral en México"... Op. cit., p. 252.

- A) El apartado "B" del artículo 123 constitucional no contempla a los - organismos descentralizados

El artículo 123 constitucional a la letra dice:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se proveerán 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...XXXI

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

El preámbulo del apartado "B", que es del que ahora nos ocupamos, indica que sus disposiciones deben aplicarse a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, es decir, del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, —de acuerdo al principio de división de poderes que estatuye nuestra Constitución—, y del Departamento del Distrito Federal.

Como bien puede apreciarse ni en el preámbulo, ni en ninguna de sus quince fracciones (formalmente catorce, con la adición de la fracción XIII-bis), se contempla expresamente a los

organismos descentralizados, como sujetos regulables del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Sin embargo, el apartado "A" del mismo artículo 123 constitucional, sí alude a los mismos al determinar en su fracción XXXI, inciso b). numeral 1:

Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizadas por el Gobierno federal.

Reforzaremos los anteriores planteamientos, diciendo que en el comentario correspondiente al artículo 1° de la LFTSE, se lee: "... ya que el apartado B del artículo 123 constitucional no se refiere a ellos, [a los organismos descentralizados] en tanto que la fracción XXXI del apartado A del mismo precepto alude a dichos organismos descentralizados."⁸⁶

Cabe aclarar que ni en la iniciativa, ni en el posterior proyecto de Ley que reformó y adicionó el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada por el Presidente Adolfo López Mateos al Senado de la República -en su calidad de cámara de origen-, el día 7 de diciembre de

86 TRUEBA URBINA, Alberto y Trueba Barrera, Jorge, comentario en: Legislación Federal del Trabajo Burocrático, 27a. ed., Ed. Porrúa, México, -1990, p.20.

1959, como tampoco en su exposición de motivos, ni en los debates suscitados en ambas cámaras, se menciona a los organismos descentralizados.

Por todo lo anterior, resulta obvio y evidente que el apartado "B" del artículo 123 constitucional no contempla, en el nivel jurídico máximo, a los organismos descentralizados.

B) Inconstitucionalidad del artículo 1° de la LFTSE

El vigente artículo 1° de la LFTSE, textualmente expresa lo siguiente:

ARTICULO PRIMERO.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil "Maximino Avila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Haciendo un poco de historia, diremos que la iniciativa de la LFTSE presentada a la Cámara de Senadores por el Presidente de

la República Lic. Adolfo López Mateos, el 5 de diciembre de 1963, en su artículo 1° —que es el que nos interesa para los efectos de este punto—, no contenía la frase final: —que es lo que lo hace inconstitucional—, "así como los otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos."; que sí contiene el vigente artículo 1° de la LFTSE.

El artículo 1° de la iniciativa de LFTSE establecía:

ARTICULO PRIMERO.- La presente ley es de observancia general para los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión, de los gobiernos del Distrito y Territorios Federales y de los trabajadores a su servicio; así como para las Instituciones que a continuación se expresan y los trabajadores a su servicio: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Maternoinfantil "General Máximo Avila Camacho" y Hospital Infantil.⁸⁷

Puede apreciarse fácilmente que el precepto en estudio nació con un carácter meramente limitativo y jamás enunciativo.

⁸⁷ Tomado de Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año III, Período Ordinario, XLV Legislatura, T. III, número 23, sesión pública ordinaria del día jueves 5 de diciembre de 1963, pp. 3 y 4.

Fueron las Comisiones Unidas Segunda de Gobernación y Primera de Trabajo de la Cámara de Diputados, las que hicieron el agregado de referencia, así se lee en la Primera Lectura del dictamen que hicieron aquéllas, a la iniciativa ya aprobada por la H. Cámara de Senadores:

"Las Comisiones que suscriben han considerado conveniente modificar ligeramente la redacción de este artículo [refiriéndose al artículo 1° de la iniciativa de LFTSE], para mayor claridad e incluir dos Organismos de las mismas características que la Comisión Nacional Bancaria, como son la Nacional de Seguros y la Nacional de Valores y dejar abierta la inclusión de otros organismos descentralizados de semejante naturaleza."⁸⁸

En la segunda lectura, efectuada el jueves 19 de diciembre de 1963, al discutirse en lo general, se inscribieron 5 diputados, quienes hablaron en pro de la iniciativa. Nunca se tocó el punto referente a "dejar abierta la inclusión de otros organismos descentralizados de semejante naturaleza". Con lo cual, por unanimidad de 132 votos fue aprobado el dictamen en lo general.

⁸⁸ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año III, Período Ordinario, XLV Legislatura, - T. I, número 32, sesión ordinaria efectuada el día miércoles 18 de diciembre de 1963, p. 4.

También por unanimidad de 129 votos fue aprobado el proyecto de LFTSE, regresándolo al Senado de la República para los efectos del inciso e) del artículo 72 constitucional.

Recibida de nueva cuenta la iniciativa de LFTSE, en la Cámara de Senadores, al someterla, sus comisiones Primera de Gobernación y Primera de Trabajo, al Pleno, se explicó "... la modificación al artículo 1º entraña la inclusión entre los organismos a cuyos titulares y trabajadores les será aplicada la Ley de la Comisión Nacional de Valores [sic] y de la Comisión Nacional de Seguros, previniéndose además, la aplicabilidad de la misma Ley a otros organismos similares descentralizados que tengan a su cargo funciones de servicios públicos."⁸⁹

En los debates, una vez dispensado el trámite reglamentario de segunda lectura al dictamen y aprobado por unanimidad en lo general, se puso a discusión en lo particular.

Respecto al artículo 1º, hicieron uso de la palabra los senadores Vicente García González, Ramón Ruiz Vasconcelos, por parte de las comisiones y, Eliseo Aragón Rebolledo.

⁸⁹ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año III, Período Ordinario, XLV Legislatura, T. III, número 28, sesión pública ordinaria celebrada el martes 24 de diciembre de 1963, p. 38.

El primero de ellos, García González, manifestó su inquietud sobre la parte final del artículo 1° "así como los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores, que tengan a su cargo funciones de servicio público" y preguntó a cuáles se refería.

El senador Ruiz Vasconcelos, miembro de la comisión primera de gobernación, defendiendo su postura dijo: "En realidad, esta última parte del artículo que aparece agregada por la H. Colegisladora, en cierta forma quiere preveer, por una parte, cualquier posibilidad futura de organismos descentralizados similares que se llegaren a crear; entonces estaría previsto desde este momento, desde el primero momento, la aplicación de estas reglas. Aparte de esto, cualquier otro organismo que se escapara —posiblemente no es el caso— podrían de todas maneras quedar sujetos a estas normas los titulares y los trabajadores de la dependencia, de acuerdo con la parte final agregada por la Cámara de Diputados." ⁹⁰

En una nueva intervención García González dejó dicho: "A pesar de la explicación del senador Ruiz Vasconcelos, considero que dejar esta parte final en el texto de la Ley, va a dar moti

90 Idem., p. 42.

vo a varias confusiones. Por lo tanto, me pronuncio en que se retire esa parte final del artículo quinto (sic) de esta Ley"91

La participación del senador Aragón Rebolledo sólo fué para rogar al senador García González que retirara su petición de su presión de tal frase, diciendo que la misma se refería a organismos descentralizados que no guardan relaciones contractuales obrero-patronales con sus trabajadores, sino relaciones burocráticas.

Finalmente el artículo 1º, así como todo el proyecto, fue aprobado por unanimidad.

Es fácil apreciar en los debates arriba transcritos, que no se hizo nunca mención alguna a la técnica jurídica, como tampoco se puso de manifiesto que la frase agregada al artículo 1º del proyecto de LFTSE, por la Cámara de Diputados, rebasaba en mucho lo dispuesto por el preámbulo del apartado "B", del artículo 123 constitucional, al que se estaba, en esos momentos, reglamentando.

Nosotros sostenemos la inconstitucionalidad del artículo 1º

de la LFTSE, en virtud de que dicho precepto, al reglamentar el ámbito personal de aplicación del apartado "B" del artículo 123 constitucional, no es conforme a éste, sino que, además, lo excede en mucho. Entendemos como inconstitucionalidad lo que no es conforme a la Constitución.⁹²

Veámoslo más gráficamente, la Constitución, categóricamente establece:

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

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

A lo cual debió haberse ceñido el Congreso de la Unión al reglamentar tal precepto; sin embargo al hacerlo, en el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional (es el nombre correcto de ésta) expuso:

ARTICULO PRIMERO.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal [hasta aquí, no hay ningún problema], de las Instituciones que a con

tinuación se enumeran: [enunciando 11 organismos descentralizados]; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos [lo que es todavía mas criticable].

El Congreso de la Unión, como puede claramente apreciarse, excedió en la LFTSE, el ámbito personal de aplicación que prevé en su artículo 123, apartado "B", la Constitución.

Además "Es bien sabido que toda Ley que reglamente algún precepto constitucional [en el caso, la LFTSE reglamenta al apartado "B" del artículo 123 constitucional] debe ceñirse a los límites fijados por éste, ... [pues] ... Reglamentar un precepto constitucional implica pormenorizarlo normativamente para su mejor observancia en la realidad, pero jamás supone alterar su extensión dispositiva".⁹³

Varios autores han considerado como excesivo al ámbito personal de aplicación a que alude el artículo 1º de la LFTSE, veamos algunos de ellos:

Dávalos ha escrito "... que la Ley Federal de los trabajado-

93 BURGOA, Ignacio, "No existe Justicia Agraria en México. Inconstitucionalidad de los Procedimientos de Anulación", en Revista de la Facultad de Derecho de México, T. XXX, mayo-agosto de 1980, núm. 116, UNAM, México, 1980, pp. 399 y 400.

res al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, al señalar en el artículo 1° su ámbito personal de validez, rebasa a la Constitución, mencionando, además de a los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, a los trabajadores y titulares de las Instituciones que a continuación se enumeran:..."⁹⁴

Miguel Borrel escribió: "Por muchos distinguidos analistas del Derecho del Trabajo, se considera con válidas y atendibles razones jurídicas, que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es inconstitucional, porque su ámbito de aplicación se extiende y va más allá de lo ordenado por el apartado 'B' del artículo 123 constitucional, el que concretamente prescribe que el Congreso de la Unión 'sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre trabajo, las cuales regirán entre los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores'.

Es decir, terminante y limitativamente señala la Constitución que el apartado 'B' de su artículo 123 regirá para los trabajadores de los tres Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, no obstante lo cual y violando evidentemente

94 DAVALOS, José, Constitución y ..., Op. cit., p. 152.

esta disposición terminante de nuestra Carta Magna, el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ley Reglamentaria de dicho apartado 'B', prescribe: que dicha Ley además de comprender a los trabajadores de los tres Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, regirá y comprenderá también a los trabajadores de los 10 [sic] organismos descentralizados que menciona y no conforme con esto agrega que además alcanza a 'otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo funciones públicas'.

Por lo que evidente y flagrantemente se viola la disposición constitucional que comentamos, ya que va más allá de lo que ella, en forma clara y concreta establece.

Esperemos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el juicio de amparo correspondiente, dilucide esta importante cuestión planteada por la doctrina." ⁹⁵

Se ha considerado también "...que los elementos para una solución correcta del problema: desconcentración, descentralización y relaciones de trabajo, estaban reconocidos en el proceso evolutivo mexicano y que la tesis valedera fue confundida [pre-

⁹⁵ ROSELL NAVARRO, Miguel, Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho del Trabajo, Ed. Pac, México, 1989, p. 279.

cisamente] en el artículo 1º de la Ley burocrática [la LFTSE], al permitir, sin bases científicas, identificar a los organismos descentralizados con los desconcentrados y permitir al Estado imputar, a deseo, uno u otro régimen constitucional de trabajo..."⁹⁶

Por otra parte, Néstor de Buen ha dejado de manifiesto que "El problema mayor está dado, sin embargo, por la extensión de las disposiciones de la Ley de los Trabajadores al servicio de las empresas paraestatales o de participación estatal, lo que hace por medio de las leyes orgánicas o los decretos constitutivos en una clara violación del mandato constitucional que limita su extensión a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del Distrito Federal."⁹⁷

De igual forma cuando ha dicho "... de manera especial, en las empresas descentralizadas a las que la Ley [refiriéndose a la LFTSE] extiende sin razón alguna los efectos del Apartado 'B' del art. 123 constitucional..."⁹⁸

96 ALVAREZ DEL CASTILLO, Enrique, "Aplicación del Régimen Constitucional y Legal del Trabajo a las Personas Jurídicas de Derecho Público", en: Anuario Jurídico, T. VIII, UNAM, México, 1981, p. 29.

97 BUEN, Néstor de, "El Derecho Burocrático...", Op. cit., p. 301.

98 BUEN, Néstor de, "Panorama del Derecho...", Op. cit., pp. 51.

Ya Trueba lo había expresado en su comentario al artículo 1° de la LFTSE, al decir que "Este precepto amplía la aplicación de la Ley burocrática a diversas instituciones y organismos descentralizados que tienen a su cargo funciones de servicio público. La disposición ha originado problemas constitucionales y jurídicos..."⁹⁹

Bien es sabido que una golondrina no hace verano, sin embargo, se cuenta ya, con una ejecutoria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación—y cinco de ellas en el mismo sentido sin que medie una en contrario, sientan jurisprudencia¹⁰⁰, que ha declarado inconstitucional, el multicitado artículo 1° de la LFTSE.

Se trata de la resolución recaída al amparo en revisión 4100/86 el 21 de abril de 1988, en cuyo resultando primero se confirma la sentencia recurrida, es decir, la dictada por el Juez Segundo de Distrito en Materia de Trabajo del Distrito Federal, dentro del juicio de amparo indirecto 529/84, de 24 de enero de 1985.

99 TRUEBA URBINA, Alberto..., Op. cit., pp. 19 y 20.

100 Artículo 192, segundo párrafo de la Ley de Amparo vigente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación convalidó esa sentencia e hizo suya la siguiente consideración, que en su momento, expuso el juez federal:

"El artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es inconstitucional al sostener que [...] es de observancia general para los poderes que ahí enumera, instituciones, etcétera, así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su -- cargo función de servicios públicos. Como se observa, la aludida ley reglamentó el apartado B del artículo 123 constitucio-nal.

Ahora bien, analizando cuidadosamente el apartado B [...] - se aprecia con claridad que el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir leyes sobre el trabajo entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, pero en ninguna parte [...] de dicho apartado se otorgó esa fa-cultad a fin de reglamentar la situación de las relaciones laborales de los organismos descentralizados similares a los que señala el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; congruente con esta afirmación se toma en cuenta que tal cuestión está regulada por el Apartado A [...] del artículo 123 constitucional; lo anterior demuestra con absoluta claridad que al emitir el artículo 1° en la parte que se analiza, el Congreso de la Unión fué más allá de la intención -

que se propuso el constituyente [permanente],¹⁰¹ al expedir el apartado B del artículo 123 constitucional..."¹⁰²

Por lo anteriormente expuesto, es por lo que consideramos inconstitucional el artículo 1° de la LFTSE.

- C) Inconstitucionalidad de los acuerdos y decretos del Ejecutivo Federal en los que determina régimen laboral a los organismos descentralizados

Para comprobar la inconstitucionalidad de los acuerdos y decretos en los que el Ejecutivo Federal, determina régimen laboral a los organismos descentralizados, partiremos de las siguientes premisas:

Primera.- Bien sabido es que, en nuestro orden jurídico, rige el principio de que todo acto de autoridad, debe estar debidamente motivado y fundado, para que pueda ser obedecido por el gobernado.

101 Compuesto por los votos de las dos terceras partes del Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas de los Estados. De acuerdo al principio constitucional de rigidez que estatuye el artículo 135 de nuestra Constitución.

102 RESOLUCION recaída al Amparo en Revisión 4100/86, de fecha 21 de abril de 1988, pp. 13 y 14.

Segunda.- Así también, rige el principio de que la Autoridad, sólo puede hacer lo que expresamente le confiere la ley - (entiéndase Constitución y demás legislación nacional), a contrario sensu, del principio que establece que al individuo, le es permitido hacer todo lo que no prohíba la ley.

Ya hemos demostrado en el punto tres de este mismo capítulo, la inconstitucionalidad del Ejecutivo Federal para determinar régimen laboral a los organismos descentralizados, debido a que carece de facultad para hacerlo.

También hemos analizado que, dentro del artículo 89, fracción I, -la cual se menciona en todos los decretos de creación de tales organismos descentralizados, como fundamento constitucional de su proceder-, no se cuenta con facultad alguna para determinar un régimen laboral o para legislar en materia de trabajo.

Por consiguiente, al no tener fundamento constitucional y al no contar con facultad expresa, el Ejecutivo Federal actúa, no sólo al margen de la Constitución, sino contraviniéndola; pues viola el principio constitucional de la división de poderes, en el preciso momento en que invade la facultad de legislar en materia laboral, que le corresponde, de acuerdo a la ley fundamental, al Congreso de la Unión.

Como consecuencia de lo anterior, el mismo vicio de inconstitucionalidad revisten los acuerdos y decretos, emitidos por el Ejecutivo Federal, en los que se establece que las relaciones jurídicas de trabajo entre el organismo descentralizado—creado en el mismo decreto—, y sus trabajadores, se regirán, ya sea por la LFT, o por la LFTSE.

D) Inconstitucionalidad de la fracción IX del artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Debemos primeramente enunciar el contenido de tal precepto, mismo que establece:

ARTICULO QUINCE.- En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

Puede apreciarse facilmente que el precepto transcrito faculta a dos diferentes órganos del Estado, para que en las propias leyes o decretos de creación de un organismo descentralizado, se establezca el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo entre éste y sus trabajadores.

Sin entrar en la discusión que la doctrina administrativa -

maneja sobre quien está facultado para crear un organismo descentralizado —hemos agotado este punto ya anteriormente—, analicemos por separado la facultad que se otorga a ambos órganos del Estado.

a) El Congreso de la Unión.

Con respecto al Congreso de la Unión, diremos que esta facultad que se le otorga es valedera, pues es el propio Congreso de la Unión quien tiene la facultad expresa de legislar en materia laboral, de acuerdo a lo dispuesto por la fracción X, del artículo 73 de la Constitución. Lo ideal sería que, no fuera mediante un decreto o ley orgánica —como ha venido sucediendo—, sino a través de una ley del trabajo reglamentaria —del artículo 123 constitucional, en la que se establecieran los derechos laborales mínimos de que pudieran gozar los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados.

Aún cuando no existiera el precepto legal que se analiza, el Congreso de la Unión sería titular de esta potestad, en base a la fracción XXX del artículo 73 constitucional, en ejercicio de sus facultades implícitas, que le autoriza para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas —sus facultades expresas, así como todas las que la misma Constitución concede a los Poderes de la Unión.

Vistas así las cosas, resulta que, en tratándose de la facultad del Congreso de la Unión, para determinar el régimen laboral, al cual se sujetarán las relaciones de trabajo entre el organismo descentralizado y sus trabajadores, no existe ningún vicio de inconstitucionalidad, pues todo resulta acorde con los mandamientos de nuestra Carta Magna.

b) El Ejecutivo Federal

No ocurre lo mismo tratándose de la misma facultad legal, para poder determinar en el decreto de creación -material y formalmente no puede hablarse de una ley, cuando proviene del Ejecutivo Federal-, del organismo descentralizado, el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo entre éste y los trabajadores a su servicio. Analicémoslo.

Debemos decir que con antelación, en este mismo capítulo, analizamos el contenido del artículo 89 constitucional, y más concretamente la fracción I; concluyendo que el Ejecutivo Federal carece de la facultad constitucional, para poder determinar el régimen laboral, a que podría sujetar sus relaciones laborales, un organismo descentralizado con sus trabajadores.

En el mismo análisis, también verificamos que dicho funcionario carece de facultad constitucional para legislar en materia laboral .

Agregamos además, que en ninguna disposición, dentro de la Constitución, se consignan las enunciadas facultades, mismas que, de acuerdo con el artículo 89, fracción XX, deben ser expresas.

Ahora, tratándose del Ejecutivo Federal es obvio, - - que el Congreso de la Unión está facultado constitucionalmente (art. 73-XXX) para elaborar las disposiciones reglamentarias de las atribuciones que nuestra ley fundamental confiere al Presidente.

En otras palabras, el Congreso no puede otorgar facultades al Ejecutivo Federal, que éste no tenga conforme a la Constitución, y en virtud de que tal funcionario carece de atribuciones para determinar régimen laboral, o para legislar en materia de trabajo, el arriba citado cuerpo legislativo no debió conferirle ninguna facultad legal al respecto, como lo ha hecho, a través de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Este ordenamiento, como ya hemos dicho, en su artículo 15, - fracción IX, concede indirectamente al Ejecutivo Federal ¹⁰³ la facultad de establecer el régimen laboral a que sujetará sus relaciones de trabajo, el creado organismo descentralizado con sus

103 Cuando a él corresponda emitir el decreto de creación; lo que -- ha ocurrido en más del 80% de los casos.

trabajadores; y, como en materia laboral, este alto funcionario carece de tal facultad constitucional, concluimos que el precepto legal señalado ostenta vicios indudables y evidentes de inconstitucionalidad.

En tal virtud, consideramos la inconstitucionalidad de la fracción IX del artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

CAPITULO CUARTO UNIDAD EN LA REGULACION LABORAL

La sopa de letras en que nuestro artículo 123 constitucional se ha convertido, a partir de la adición que sufrió en 1960, más - que soluciones, ha propiciado la desregularización de las normas laborales.

Recordemos los dos intentos de la creación de un apartado "C". El primero en agosto de 1976, fecha en que la UNAM envió al Ejecutivo Federal un proyecto de reforma proponiendo adicionar al artículo 123 un apartado "C"; el segundo, en 1983, en que se pedía la creación de un apartado "C" para los trabajadores bancarios, en esta última tentativa, el líder de la CTM, Fidel Velázquez, comentó que: "de continuar con esa tendencia, no alcanzarán las letras para tanto apartado".

Como lo hemos anotado en un punto precedente, la aparición del apartado "B" y por consiguiente la transformación, del hasta entonces, texto del artículo 123, en apartado "A", ha traído consigo una disparidad en la regulación de las múltiples relaciones de trabajo.

La unidad en la regulación laboral debe apoyarse en planteamientos estrictamente jurídicos; y nunca, en los de tipo político, porque es el momento de darnos cuenta que: "Toda política [entendida como directriz], reforma o plan, económico, administrativo o social en materia laboral, como en cualquiera otra, que no tenga un previo apoyo legal, está irremediablemente condenado al fracaso y a propiciar la anarquía..." 104

Esta misma anarquía, es la que ha reinado con los discriminatorios regímenes laborales que, a partir de 1960, se han venido estableciendo.

Es con la creación del apartado "B" —que como lo hemos estudiado, obedeció a fines políticos del momento histórico que se vivía, que ya no son vigentes en la actualidad—, que nace una magnánime inseguridad jurídica para miles de trabajadores que han visto restringidos, disminuidos o excluidos sus derechos laborales mínimos, que en su favor logró el Constituyente de Querétaro, en la Declaración de Derechos Sociales, plasmados en el artículo 123 —sin apartados— de nuestra Carta Federal.

La desregularización laboral, o lo que es lo mismo, el esta-

104 TRUEBA BARRERA, Jorge. "El Problema...", Op. cit., p. 258.

blecimiento de varios regimenes laborales en la propia constitución, traiciona el espíritu visionario del Congreso Constituyente de 1917. Nos parece estar escuchando la preocupación de Froylán C. Manjarrez, cuando en el seno mismo del Congreso dijo: "¿Quién nos garantiza, digo, que ese Congreso General [refiriéndose al Constituyente Permanente] ha de expedir y ha de obrar de acuerdo con nuestras ideas?" 105

El Constituyente Permanente, que es un poder constituido y no constituyente (soberano), como el que creó nuestra Constitución en 1917, quien creó los apartados al artículo 123 y también quien ha legislado reglamentándolos; con esa conducta ha traicionado ese espíritu de unidad, plasmado por el Constituyente de Querétaro al establecer un sólo régimen laboral —sin restricciones o exclusiones a ningún tipo de trabajo—, en su supremo acto soberano: la Constitución.

1. Los trabajadores al servicio de los Organismos Descentralizados son sujetos de regulación del artículo 123, Apartado "A"

En el párrafo III, inciso A del capítulo anterior, estudiamos y analizamos el vigente apartado "B" del artículo 123 constitucional, percatándonos de que tal ordenamiento constitucional

no contempla, ni en su preámbulo, ni en ninguna de las catorcefracciones que lo integran, a los organismos descentralizados, razón por la que concluimos que éstos, no deben regular sus relaciones laborales con los trabajadores a su servicio por lo dispuesto en aquél precepto constitucional.

También estamos concientes de que la relación laboral en los organismos descentralizados, en la actualidad, es anárquica y confusa. No existe, hoy en día, criterio respecto al régimen laboral que va a regirlos. En efecto, ya hemos visto que algunos pocos, se encuentran sujetos a las disposiciones del apartado "A", en tanto que a otros muchos se les aplican arbitraria y caprichosamente, las normas del apartado "B", ambos del artículo 123 constitucional.

Nosotros creemos y estamos convencidos, de que el régimen laboral aplicable de hecho y de derecho, a los organismos descentralizados, es el que consagra el apartado "A".¹⁰⁶ Pues, éste es el que expresamente, aunque de manera indirecta, se refiere a ellos en su fracción XXXI, inciso b), numeral, 1, al establecer:

¹⁰⁶ Pues fué el régimen laboral único y originario, hasta antes de la mala clasificación del artículo 123 constitucional, en apartados.

XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

b) Empresas:

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

El apoyo doctrinal a esta postura nos lo proporciona Alvarez del Castillo al escribir: "...No hay duda respecto a que -- los trabajadores del Estado y sus organismos desconcentrados -- (identificados con el Estado) están dentro del régimen [labo--ral] previsto por el apartado B del artículo 123 y su ley reglamentaria; pero no ocurre así con los trabajadores al servicio -- de los organismos descentralizados, cuya situación, por razones no siempre técnicas ha venido confundiéndose..." 107

Para entender cabalmente lo arriba escrito, debemos saber que anteriormente dejó claro que "...los hombres trabajan en --

dos tipos de personas jurídicas de derecho público: uno, en el Estado y en sus organismos desconcentrados, que para efectos de esta relación de trabajo configuran al propio Estado; y otro, - en los organismos descentralizados a los que el Estado otorga, - por ley... personalidad jurídica y patrimonio propio."¹⁰⁸

Menciona también que "...No hay duda de que siendo un avance innegable el derecho del trabajo burocrático, creado en el apartado B del artículo 123 constitucional [idea con la cual no coincidimos], es de aplicación legalmente preferente y preferible para los trabajadores de los organismos descentralizados, - en todos los casos, el régimen ordinario de trabajo previsto - por el apartado A del artículo 123 que permite la evolución autónoma de todas las garantías individuales y colectivas del trabajador al través de las contrataciones colectivas y el régimen del reparto de utilidades." ¹⁰⁹

Concluye el tratadista al insistir "...que en este primer enfoque las relaciones de trabajo del Estado y sus organismos - desconcentrados son burocráticas, y las correspondientes a los organismos descentralizados, son ordinarias en toda su plenitud constitucional y legal." ¹¹⁰

108 Idem., p. 25.

109 Idem., p. 29.

110 Ibidem.

Los argumentos que nos sirven de base para considerar que los organismos descentralizados deben regular las relaciones laborales con los trabajadores a su servicio por el apartado "A" ¹¹¹ del artículo 123, son los que a continuación mencionamos:

- a) La ausencia de facultad constitucional, conforme al Estado de Derecho que nos rige, del Ejecutivo Federal para determinar régimen laboral a los organismos descentralizados. Con esa inconstitucional facultad, se determina en la actualidad, la suerte de miles de trabajadores.
- b) La falta de previsión de tales organismos descentralizados dentro del texto del apartado "B". No obstante ello, caprichosamente, de manera arbitraria y un tanto forzado, se les regula mediante él, sin importar que el apartado "A" los prevea expresamente en su fracción XXXI, inciso b), numeral 1.
- c) El vicio de inconstitucionalidad que reviste el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B, al rebasar en mucho el ámbito personal de aplicación, que se establece

¹¹¹ En tanto subsista en el artículo 123, su errónea clasificación en apartados.

en la norma fundamental.

- d) El mismo vicio de inconstitucionalidad que revisten -- los acuerdos y decretos emitidos por el Ejecutivo Federal, mediante los que determina régimen laboral a los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados; toda vez que son fundados en una facultad inconstitucional del Ejecutivo Federal; y éste, con ese actuar, al legislar en materia laboral invade la facultad del Congreso de la Unión, violando el principio de la división de poderes que rige nuestro sistema jurídico mexicano.
- e) La resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recaída al amparo en revisión 4100/86 que califica de inconstitucional, la pretensión de incluir - en el apartado "B", a todos los trabajadores de organismos y empresas públicas descentralizadas.
- f) Los organismos descentralizados son creados con personalidad jurídica propia, diferente a la del Estado, razón por la cual no deben ser tratados --los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados--, como si lo fuesen al servicio del Estado; cosa que sí ocurre -- con los trabajadores que prestan servicios en los organismos desconcentrados, que se identifican con el pro-

pio Estado.

Todo lo anterior nos da la convicción para decir que los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados son sujetos de regulación del apartado "A", del artículo 123 constitucional; y no del "B", como viciosa y caprichosamente se ha venido haciendo, tomando en cuenta lineamientos políticos y no jurídicos.

- II. Los trabajadores al servicio de los Organismos Descentralizados - deben regular su relación laboral por la Ley Federal del Trabajo.

En el punto precedente, establecimos los argumentos que apoyan nuestra convicción, referente a que los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, son sujetos de regulación del apartado "A" del artículo 123 constitucional. Y como de acuerdo con el artículo 1º de la LFT, se desprende que ésta es la ley que rige las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, apartado "A", fácil es concluir que los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, deben regular su relación laboral por la LFT. Aunque todo es muy claro, daremos los argumentos en que apoyamos esta idea.

Es necesario repetir que los organismos descentralizados, son personas jurídicas totalmente distintas al propio Estado.

Pues aunque aquéllos forman parte de la administración pública federal --paraestatal, y no centralizada--, ésta no debe confundirse con el propio Estado --lo que ha venido ocurriendo--, porque ella misma es la actividad que desempeña el Estado para cumplir con los fines que se ha propuesto.

La confusión crece desde el momento en que no se tiene clara la doble función del Presidente de la República, cuando se dice que es jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

Además es el jefe de la administración pública federal --dentro de la que se ubican los organismos descentralizados--, la cual es una actividad que desempeña un órgano del Estado, el Poder Ejecutivo Federal; y, viendo que este último es una parte del todo (Estado); concluimos que los organismos descentralizados, con personalidad jurídica propia, no son el Estado, aunque sí forman parte de la actividad que este desempeña, la administración pública federal "paraestatal".

Por otra parte, si la LFTSE no les es aplicable a los organismos descentralizados, en virtud de la inconstitucionalidad de su artículo 1º, es obvio que la ley que sí les es aplicable es la LFT.

Y puesto que no son trabajadores al servicio del Estado, su

relación laboral debe ser regulada por la LFT.

Consideramos también que los conceptos y figuras jurídicas que establece la LFT, tales como trabajo; trabajador; trabajador de confianza; relación de trabajo; contrato individual de trabajo; condiciones de trabajo; y, patrón (persona física o moral -persona jurídica-, como lo es el organismo descentralizado), inclusive, no se contraponen, ni están peleados con la figura jurídica del organismo descentralizado, por más que éste -despliegue una función pública, al producir bienes o prestar servicios públicos.

En otro orden de ideas, el organismo descentralizado, al contar con personalidad jurídica propia, se encuadra en la hipótesis de una empresa privada, que al constituirse, lo hace a través de una persona jurídica, de conformidad con lo establecido en el artículo 25, fracción II, del Código Civil.

La única diferencia es que, mientras la empresa privada se constituye como persona moral, a través de las normas de derecho privado, el organismo descentralizado, es constituido como una institución pública y como tal debe regir sus actividades, de acuerdo a las normas de derecho público. Pero la relación laboral con los trabajadores a su servicio -que no es de naturaleza burocrática-, bien puede regularse por las normas que esta

blece la LFT, o bien, puede regularse mediante un capítulo específico, que se establezca en el Título Sexto de la LFT, denominado "Trabajos Especiales", y que reglamente al apartado "A" en su fracción XXXI, inciso b), numeral 1, del artículo 123 de -- nuestra Constitución.

III. Debe desaparecer el Apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Con el objeto de lograr la unidad en la regulación laboral en nuestro país, no sólo de los organismos descentralizados, si no también de todas las relaciones laborales que han quedado al margen de la Constitución, o que son de alguna forma normadas -- por preceptos secundarios, que no tienen ninguna base constitucional, nos unimos a la idea de abrogar el apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Estamos convencidos que, con la desaparición del apartado - "B", la mala clasificación del artículo 123 en apartados desaparecería también; y, entonces, quedaría un sólo régimen laboral -- que bien puede adaptarse, a las necesidades de las diferentes - naturalezas jurídicas, que revisten las tan variadas relaciones laborales existentes--, mediante el cual se lograría la muy ansiada y necesaria unidad en la regulación laboral mexicana.

Al abrogarse el apartado "B", su ley reglamentaria, la - --

LFTSE, sufriría la misma suerte, con lo cual solo tendríamos el artículo 123 constitucional, como único régimen laboral; así, el Congreso de la Unión podría expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán sobre las bases establecidas en el artículo 123 constitucional.

Consideramos que el apartado "B" del artículo 123 constitucional debe desaparecer, porque no tiene ninguna razón de ser, pues las relaciones entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal con sus trabajadores, pueden regularse, dando los matices necesarios, a esa reglamentación, dentro de las bases del artículo 123 constitucional --sin apartados--, sin necesidad de que se estructure un régimen laboral aparte, que lo único que haría, como lo ha venido haciendo el multicitado apartado "B", sería discriminar, a uno o a varios sectores de trabajadores de los logros que la Constitución ha instaurado en su beneficio, dentro de la Declaración de Derechos Sociales.

Creemos y estamos convencidos, que la realidad política que vive el país en nuestros días, exige la unidad en las regulaciones laborales; pues el molde del sistema de excepción instaurado por el Apartado "B", ya no responde a las necesidades, ni a las razones políticas por las que fue creado: aglutinar a la burocracia nacional en torno de la figura presidencial y al servicio del partido oficial.

El apartado "B" debe desaparecer, porque fue creado como un régimen de excepción, pero ha ido extendiendo sus normas a trabajadores que no tienen porque tener restringidos sus derechos laborales. Ejemplo de ello, son los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados.

La prueba más clara de lo anterior se encuentra en el derecho colectivo del trabajo, que "...se integra por ese triángulo equilátero cuyos lados —como el nombre lo dice— no sólo son --iguales, sino que específicamente considerados, tienen la misma importancia y densidades idénticas."¹¹²

De esta forma se refería De la Cueva, a las figuras laborales que integran el derecho colectivo del trabajo: el sindicato, la huelga y la contratación colectiva.¹¹³

Es cierto que el apartado "B" reconoce en el nivel normativo más alto de nuestro sistema jurídico a la institución sindical y a la huelga, pero no así a la contratación colectiva.

¹¹² RAMIREZ REYNOSO, Braulio, "Las Condiciones Generales de Trabajo y los Servidores de la Federación", en: Cuestiones Laborales en Homenaje al Maestro Mozart Victor Russomano, Op. cit., p. 342.

¹¹³ Cfr. CUEVA, Mario de la, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, - 11a. ed., Ed. Porrúa, México, 1988, p. 635.

Al sindicato lo contempla, pero sin ninguna posibilidad real de existencia plural en cada dependencia, ya que establece que habrá un sólo sindicato por dependencia; y la única forma de dejar de pertenecer a él, es sólo mediante la expulsión del trabajador; además de que los obliga a afiliarse a la única central reconocida por el Estado, la FSTSE.

La huelga la contempla, pero condicionada a ejercerse cuando la autorice el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y exista la ambigüedad de las violaciones generales y sistemáticas de los derechos que consagra el propio apartado "B" del artículo 123 constitucional.

No existe la negociación colectiva de las condiciones generales de trabajo, pues se da la imposición de tales condiciones generales de trabajo, por los titulares de las dependencias.

Con lo anterior se demuestra que el triángulo equilátero -- del que nos habla De la Cueva, deja de ser una figura geométrica para convertirse en una entelequia jurídica.

Pues aunque realmente los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, y del Gobierno del Distrito Federal -- que son a los que regula el apartado "B" --, "no están desprovistos de ninguna de las 3 instituciones citadas, lo cierto es que los tex--

tos legales que las contienen las vuelven inoperantes." 114

Por todas las arbitrariedades y por la anarquía que ha operado en las relaciones laborales, no sólo de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, que son a los que se refiere el proemio del apartado "B", sino de otros trabajadores, a los cuales caprichosamente se les ha pretendido regular en el marco del apartado "B"; es por lo que apoyamos la desaparición de dicho apartado, dentro del marco laboral constitucional, para poder dar luz a las diferentes relaciones laborales que, se encuentran a la sombra de todo un "submundo laboral", que aún no conocen los beneficios de la Declaración de Derechos Sociales promulgada en 1917 y que todavía es vigente.

Con la desaparición del apartado "B", los derechos sociales expresados en el artículo 123 constitucional, constituirían un sólo régimen laboral.

Lograríamos la unidad en la regulación laboral mexicana, dejando claro que las leyes ordinarias sólo podrán mejorar, "...pero nunca disminuir [esos derechos sociales] en perjuicio

114 VAZQUEZ GRANADOS, Saúl, "afirma Dávalos M: Desbordado, el Marco Constitucional del Trabajo", El Financiero, martes 23 de mayo de 1989, p. 44.

de los sujetos a cuya protección están dirigidos." 115

IV. Propuesta de solución al problema

A lo largo de este estudio, hemos analizado el régimen laboral que rige a los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados y nos hemos dado cuenta que en la actualidad, no existe un criterio establecido para determinarlo.

También nos dimos cuenta que no obstante que el apartado "B" del artículo 123 constitucional, no se refiere, dentro de su ámbito personal de aplicación, a los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, su ley reglamentaria, la LFTSE, ostentando un evidente e indudable vicio de inconstitucionalidad, pretende que aquéllos regulen su relación laboral, dentro del régimen que establece el apartado "B" —con todas las desventajas que ello representa—, como si se tratara de trabajadores al servicio del Estado, es decir como si su relación fuera de carácter burocrático.

Vimos también que el régimen laboral en base al cual regirán su relación de trabajo los trabajadores al servicio de los

115 CAMPILLO SAENZ, José, "Los Derechos Sociales", Revista de la Facultad de Derecho, T. I, enero-junio, México, 1951, núms. 1-2, p. 212.

organismos descentralizados, queda determinada en el decreto de creación del organismo, bien sea por el Congreso de la Unión o bien por el Ejecutivo Federal, es decir, el Presidente de la República.

En más del 80% de los decretos de creación de organismos descentralizados, que analizamos, correspondió emitirlos al Ejecutivo Federal, con lo cual a él mismo ha venido tocando la determinación de régimen laboral, sin que constitucionalmente -- cuente con facultad expresa para ello.

Visto lo anterior, nos damos claramente cuenta que la suerte de miles de trabajadores que prestan servicios en organismos descentralizados, se encuentran en una verdadera anarquía, no obstante que el apartado "A" del artículo 123 constitucional, - en su fracción XXXI, inciso b), numeral 1, sí alude a ellos.

Por todo lo anterior, es que nos permitimos plantear una propuesta de solución al problema.

En virtud de que en la actualidad existen dos grandes regímenes laborales en la Constitución, el referente al apartado -- "A" y el que se refiere al apartado "B", ambos del artículo 123 constitucional.

Los organismos descentralizados poseen una personalidad jurídica propia, es decir, son una persona jurídica diferente al Estado (que también se concibe como una persona jurídica), y no se identifican con él (como si ocurre con los organismos descentralizados), por lo cual los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, no lo son al servicio del Estado.

Considerando que el apartado "B" alude a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, dentro de los cuales no se encuentran los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, y nunca se refiere a estos últimos, y sabiendo que el apartado "A" sí -- alude a los organismos descentralizados de una manera indirecta, hacemos la siguiente propuesta de solución al problema.

Que mediante una reforma constitucional se adicione el apartado "A" del artículo 123 constitucional con una fracción, que sería la XXXII y que establecería: "Los organismos descentralizados a que se refieren el párrafo cuarto del artículo 25 y el párrafo sexto del artículo 28 de la Constitución, regirán sus relaciones laborales con los trabajadores a su servicio por lo dispuesto en el presente apartado."

Con lo anterior se acabaría la anarquía en que se encuentran los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados y se daría un paso firme hacia la unidad en la regula

ción laboral.

V. Necesidad de unificar la regulación laboral

Así como el caso de los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, existen numerosas relaciones laborales que aún no obtienen el beneficio que el Congreso Constituyente de 1917, otorgó a todos los trabajadores del país, pero que por falta de voluntad política, aún no se han incorporado a esos beneficios.

Hablamos de los trabajadores que prestan sus servicios en los establecimientos penitenciarios; en el servicio exterior mexicano; de los que prestan sus servicios al propio Estado, con la calidad de confianza; los miembros de las cooperativas; los trabajadores al servicio de los fideicomisos; los que prestan servicios en organismos internacionales; o, en los propios indicatos y partidos políticos, y tantos trabajadores que aún se encuentran al margen de la Constitución.

Es una de nuestras preocupaciones la unificación de la regulación laboral, para evitar la existencia de un universo de relaciones laborales, que no tienen un régimen laboral al cual adecuarse.

La Constitución en el artículo 123 debe preveerlas y regularlas, pues esa fue la idea emanada del Congreso Constituyente de 1917, al determinar en un acto soberano del pueblo de México, que fuera el mencionado precepto, quien se ocupara del problema laboral. Basta recordar la moción presentada por un grupo de diputados constituyentes, en el sentido de no votar el tan discutido artículo 5º, mientras no se formulara el capítulo que contendría las bases del problema obrero

CONCLUSIONES

1. Los organismos descentralizados son entidades creadas por ley, o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, cuyo objeto sea: la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; - la prestación de un servicio público o social; y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.
2. Los organismos descentralizados cuentan con una personalidad jurídica propia, totalmente, distinta a la del Estado.
3. La Declaración de Derechos Sociales surgida de los arduos debates en el seno del Congreso Constituyente de 1916-1917, plasmada en el artículo 123 de la Carta Federal fue el primero, único y originario régimen laboral estatuido en nuestra Carta Magna.
4. No es adecuado el sistema de apartados establecido por el Constituyente Permanente en el artículo 123 constitucional, pues no existe razón histórica ni jurídica para contar con dos regímenes laborales distintos. Además de -

que, ello fomenta la desregularización laboral, ya que al margen de aquéllos, existen diseminadas varias regulaciones laborales especiales.

5. El apartado "B" sólo ha logrado desvirtuar el régimen laboral único y originario que existió hasta antes de la reforma de 1960, sufrida por el artículo 123 constitucional.
6. La facultad del Ejecutivo Federal, para determinar el régimen laboral que deberá regir las relaciones de trabajo de los organismos descentralizados, con los trabajadores que prestan servicios en ellos, es arbitraria e inconstitucional, porque dicho alto funcionario carece de tal facultad expresa en la Constitución para actuar de esa manera.
7. Es arbitraria y caprichosa la regulación laboral actual de los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados por parte del ejecutivo federal, quien sin tener facultad para ello, y sin existir un criterio definido, los ubica en uno, o en otro, de los dos apartados que integran el artículo 123 constitucional.
8. La relación laboral entre los organismos descentralizados y sus trabajadores, debe regularse por el apartado "A" y por su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo, toda vez que el apartado "B" no los contempla, y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 1º, lo

hace sin tener ninguna base constitucional.

9. El Ejecutivo Federal, al determinar régimen laboral a los trabajadores de los organismos descentralizados, no sólo actúa al margen de la Constitución, sino que también la contradice con su actuar, legislando en materia laboral, pues con ello, viola el principio constitucional de división de poderes que rige a nuestro sistema jurídico mexicano, al invadir una facultad constitucionalmente encargada, de manera expresa, al Congreso de la Unión.
10. Los acuerdos y decretos a través de los cuales el ejecutivo federal, determina régimen laboral, a los trabajadores de los organismos descentralizados, revisten, el mismo vicio de inconstitucionalidad, que de origen adolecen los preceptos en los que fundamenta su actuar.
11. Del mismo modo, resulta inconstitucional la fracción IX del artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, toda vez que establece una facultad de la que constitucionalmente carece el Ejecutivo Federal.
12. El apartado B, creado como un régimen de excepción, debe desaparecer, pues lo único que ha logrado, es la discriminación de un gran número de trabajadores. Con su desaparición lograríamos la tan ansiada unidad en la regulación -

laboral que indudablemente beneficiaría a todos los trabajadores en general.

13. Debe ser abrogado el apartado B, porque con ello se arrastraría también la mala clasificación del artículo 123 en apartados, quedándonos un sólo y único régimen laboral, que bien puede aplicarse a todos los trabajadores, sean o no, al servicio del Estado.
14. La unidad en la regulación laboral es un reclamo imprescindible, para terminar de un sólo tajo, con la diversidad que priva en el mundo de las regulaciones laborales existentes hasta ahora.
15. Los organismos descentralizados y los trabajadores al servicio de los mismos, deben regular sus relaciones de trabajo por el apartado "A" del artículo 123 constitucional.
16. Debe adicionarse al artículo 123 constitucional, una fracción XXXII, que establezca: "Los organismos descentralizados a que se refieren el párrafo cuarto del artículo 25, y el párrafo sexto del artículo 28 de la Constitución, regularán sus relaciones laborales con los trabajadores a su servicio por lo dispuesto en el presente apartado."

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Primer curso, Ed. Porrúa, 6a. ed., México, 1984.
- BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo, Ed. Pac., México, 1989.
- BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, -- 6a. ed., México, 1985.
- BURGOA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Ed. Porrúa, 2a. ed., México, 1989.
- CAMARA DE DIPUTADOS (XLVI Legislatura), Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, T. VIII, México, 1967.
- CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, Ed. Porrúa, -- 6a. ed., México, 1983.
- CARRILLO, Alejandro. (coordinador) Las Empresas Públicas en México, Ed. INAP, México, 1976.
- CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Ed. - Porrúa, 11a. ed., México, 1988.
- DAVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo, Ed. - - Porrúa, México, 1988.
- DAVALOS, José. (coordinador) Cuestiones Laborales en Homenaje al Maestro Mozart Victor Russomano, Ed. UNAM, México, 1988.
- DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I, Ed. Porrúa, 3a. ed., México, 1990.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, T. I y II, edición facsimilar, Ed. INEHRN, México, 1985.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 21a. ed., México, 1988.
- MADRID HURTADO, Miguel de la. Estudios de Derecho Constitucional, Serie Estudios I, Ed. PRI-ICAP, 3a. ed., México, 1981.

- Revista de la Facultad de Derecho, Ed. UNAM, México, (varios tomos).
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1959.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, T. I, Ed. Porrúa, - 13a. ed., México, 1985.
- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 7a. ed., México, 1964.
- TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1989, - Ed. Porrúa, 15a. ed., México, 1989.

L E G I S L A C I O N

- ACUERDO por el que se resuelve que los trabajadores del Instituto Mexicano del Petróleo se rigan en sus relaciones de trabajo por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, quedando dentro del régimen de la Ley del Instituto de Seguridad de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado en el D.O.F. de fecha 18 de noviembre de 1966.
- Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, Ed. Porrúa, 58a. ed., - México, 1990.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, 89a. ed., México, 1991.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, Ed. Rectoría-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1985.
- DECRETO que crea el organismo público federal descentralizado denominado Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, publicado en el D.O.F. de fecha 29 de junio de 1963.
- DECRETO que establece bases para el funcionamiento de la Comisión Federal de Electricidad, publicado en el D.O.F. de fecha 14 de enero de 1949.
- DECRETO que crea el organismo público descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares, publicado en el D.O.F. de fecha 12 de junio de 1965.

- DECRETO por el que se crea un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se denominará Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100, publicado en el D.O.F. de fecha 18 de agosto de 1981.
- DECRETO por el que se reforma el diverso que creó el organismo público descentralizado Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100, publicado en el D.O.F. de fecha 19 de febrero de 1982.
- DECRETO por el que se crea un Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, publicado en el D.O.F. de fecha 15 de enero de 1980.
- DECRETO por el que se crea el Consejo Nacional de Fomento Educativo-CONAFE-, como un organismo descentralizado de interés público, publicado en el D.O.F. de fecha 10 de septiembre de 1971.
- DECRETO por el que se crea el Consejo Nacional para Promover la Cultura y Recreación entre los Trabajadores, publicado en el D.O.F. de fecha 10 de julio de 1975.
- DECRETO por el que se crea la Editorial Popular de los Trabajadores, publicado en el D.O.F. de fecha 10 de julio de 1975.
- DECRETO por el que se crea el organismo público descentralizado forestal "Vicente Guerrero", que tendrá por objeto la explotación de los bosques del Estado de Guerrero, publicado en el D.O.F. de fecha 2 de agosto de 1972.
- DECRETO por el que se crea el Hospital General "Doctor Manuel Gea González", publicado en el D.O.F. de fecha 26 de julio de 1972.
- DECRETO por el que se crea el Instituto Mexicano de Investigaciones Siderúrgicas, publicado en el D.O.F. de fecha 13 de mayo de 1975.
- DECRETO por el que se crea el Instituto Mexicano de Psiquiatría como Organismo Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, publicado en el D.O.F. de fecha 26 de diciembre de 1979.
- DECRETO por el que se crea el Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica como organismo descentralizado, de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, publicado en el D.O.F. de fecha 12 de noviembre de 1971.
- DECRETO por el que se crea un Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, publicado en el D.O.F. de fecha 14 de enero de 1982.

- DECRETO por el que se crea el Instituto Nacional de la Senectud, publicado en el D.O.F. de fecha 22 de agosto de 1979.
- DECRETO por el que se reestructura la organización del Instituto Nacional de Protección a la Infancia, ampliando sus objetivos y atribuciones, publicado en el D.O.F. de fecha 30 de octubre de 1974.
- DECRETO por el que se crea un organismo público descentralizado denominado Productora Nacional de Biológicos Veterinarios, -- con personalidad jurídica y patrimonio propios, publicado en el D.O.F. de fecha 14 de diciembre de 1973.
- DECRETO por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Productora Nacional de Radio y Televisión, publicada en el D.O.F. de fecha 4 de julio de 1977.
- DECRETO por el que se crea un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios que se denominará Promotora del Maguey y del Nopal, publicado en el D.O.F. de fecha 30 de junio de 1980.
- DECRETO por el que se crea un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denominará "Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública", publicado en el D.O.F. de fecha 24 de febrero de 1978.
- DECRETO por el que se crea un organismo público descentralizado que se denominará Servicio de Transporte Terrestre del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, publicado en el D.O.F. de fecha 25 de mayo de 1976.
- DECRETO por el que se crea un organismo público descentralizado que se denominará Servicio Multimodal Transistmico, publicado en el D.O.F. de fecha 10 de enero de 1980.
- DECRETO por el que se crea el Patronato Nacional de Promotores - Voluntarios, publicado en el D.O.F. de fecha 20 de septiembre de 1977.
- DECRETO por el que se crea un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denominará Transporte Aéreo Federal, publicado en el D.O.F. de fecha 14 de junio de 1984.
- JURISPRUDENCIA 12 de la Tercera Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Informe rendido por su Presidente al terminar el año de 1988.- 2a. parte, Tomo relativo a salas de ese alto tribunal, páginas 62 a 64.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, -

24a. ed., México, 1990.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el D.O.F. de fecha 14 de mayo de 1986.

Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el D.O.F. de fecha 8 de enero de 1982.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el D.O.F. de fecha 5 de enero de 1988.

Ley Federal del Trabajo, Ed. Porrúa, 65a. ed., México, 1991.

Ley Federal del Trabajo Burocrático, Ed. Porrúa, 27a. ed., México, 1990.

Ley General de Deuda Pública, publicada en el D.O.F. de fecha 31 de diciembre de 1976.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada en el D.O.F. de fecha 31 de diciembre de 1976.

Ley Orgánica de la UNAM, publicada en el D.O.F. de fecha 6 de enero de 1945.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, publicada en el D.O.F. de fecha 15 de abril de 1971.

Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales, publicada en el D.O.F. de fecha 7 de enero de 1956.

Ley en Favor de los Veteranos de la Revolución, publicada en el D.O.F. de fecha 7 de enero de 1950.

Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas - Mexicanas, publicada en el D.O.F. de fecha 29 de junio de 1976.

Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, publicada en el D.O.F. de fecha 8 de enero de 1982.

Ley de Instituciones de Credito, publicada en el D.O.F. de fecha 18 de julio de 1990.

Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México, publicada en el D.O.F. de fecha 30 de diciembre de 1948.

Ley del Seguro Social, publicada en el D.O.F. de fecha 12 de marzo de 1973.

Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, publicada en el D.O.F. de fecha 6 de febrero de 1971.

- Ley que crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, publicada en el D.O.F. de fecha 29 de diciembre de 1970.
- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas - Mexicanas, publicada en el D.O.F. de fecha 29 de junio de 1976.
- Ley que crea el Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán, publicada en el D.O.F. de fecha 27 de noviembre de 1981.
- Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el D.O.F. - de fecha 22 de diciembre de 1975.
- Nueva Legislación de Amparo Reformada, Ed. Porrúa, 54a. ed., México, 1991.
- Registro de la Administración Pública Paraestatal, publicado en el D.O.F. de fecha 15 de noviembre de 1982.
- REGLAMENTO de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicado en el D.O.F. de fecha 26 de enero de 1990.
- REGLAMENTO de Vacaciones y Licencias Menores de la Armada de México, publicado en el D.O.F. de fecha 15 de noviembre de 1978.
- REGLAMENTO de Reclusorios del Distrito Federal, publicado en el D.O.F. de fecha 24 de agosto de 1979.
- REGLAMENTO de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, publicado en el D.O.F. de fecha 22 de julio de 1982.
- Resolución recaída al amparo en revisión 4100/86, el 21 de abril de 1988.

O T R A S F U E N T E S

- ALVAREZ DEL CASTILLO, Enrique. "Aplicación del Régimen Constitucional y Legal del trabajo a las personas jurídicas de derecho público", Anuario Jurídico, T. VIII, Ed. UNAM, México, -- 1981.
- BARQUIN ALVAREZ, Manuel. "Las Empresas Públicas", Anuario Jurídico, T. VII, Ed. UNAM, México, 1980.
- BARQUIN ALVAREZ, Manuel. "El control del Ejecutivo y la Administración Pública Federal sobre el sector paraestatal", Anuario Jurídico, T. VIII, Ed. UNAM, México, 1981.

BUEN, Néstor de. "El Derecho Burocrático en México", Relaciones Industriales y Derecho Laboral, T. II, núms. 3 y 4, febrero-julio, Ed. R.A. II Asesores y Consultores, Lima, Perú, 1990.

BUEN, Néstor de. "Entre el Derecho Justo y el Derecho Formal" - La Jornada, domingo 7 de mayo de 1989.

BUEN, Néstor de. "Panorama del Derecho Laboral Mexicano", Tendencias Actuales del Derecho del Trabajo, Perspectiva Iberoamericana, Ed. El Taller-Ingramur S.L., Murcia, 1990.

BURGOA, Ignacio. "No existe justicia agraria en México. Inconstitucionalidad de los procedimientos de anulación", Revista de la Facultad de Derecho, T. XXX, mayo-agosto, núm. 116, - Ed. UNAM, México, 1980.

CAMARA DE DIPUTADOS (XLV Legislatura). Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año III, Periodo Ordinario, T. I, número 32, sesión ordinaria efectuada el día miércoles 18 de diciembre de 1963.

CAMARA DE SENADORES (XLIV Legislatura). Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año II, Periodo Ordinario, T. II, número 26, sesión ordinaria efectuada el día martes 8 de diciembre de 1959.

CAMARA DE SENADORES (XLIV Legislatura). Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año II, Periodo Ordinario, T. II, número 27, sesión pública ordinaria efectuada el día jueves 10 de diciembre de 1959.

CAMARA DE SENADORES (XLV Legislatura). Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año III, Periodo Ordinario, T. III, número 23, sesión pública ordinaria efectuada el día jueves 5 de diciembre de 1963.

CAMARA DE SENADORES (XLV Legislatura). Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año III, Periodo Ordinario, T. III, número 28, sesión pública ordinaria efectuada el día jueves 5 de diciembre de 1963.

CAMPILLO SAENZ, José. "Los Derechos Sociales", Revista de la Facultad de Derecho, T. I, enero-junio, núms. 1-2, Ed. UNAM, - México, 1951.

CARPIZO, Jorge. "Los Derechos Sociales en Mexico", Excélsior, - miércoles 8 de agosto de 1990.

CASTELLANOS COUTIÑO, Horacio. "El Estado y los organismos descentralizados", Revista de la Facultad de Derecho, T. XI, enero-junio, núms. 41-42, Ed. UNAM, México, 1961.

- DAVALOS, José. "Artículo 123, siete décadas de submundo laboral", Excélsior, sección Ideas, continuación de la 2a. parte, sección A, martes 2 de mayo de 1989.
- DAVALOS, José. "Es necesario un replanteamiento del Derecho del Trabajo en la Constitución", Excélsior, jueves 16 de marzo de 1989.
- DAVALOS, José. "Necesidad de reformar el apartado "B" del artículo 123 constitucional para influir en él a los trabajadores del los Gobiernos Estatales y Municipales", Revista de la Facultad de Derecho, T. XXV, enero-junio, núms. 97-98, Ed. -- UNAM, México, 1975.
- DAVALOS, José. "Trabajadores Bancarios", Excélsior, jueves 5 de julio de 1990.
- Enciclopedia Jurídica OMEBA, T. X, empa-esta, Ed. Bibliográfica Argentina, Argentina, 1969.
- GACETA-UNAM, "El Apartado "B" niega derechos inalienables", 2 de mayo de 1989.
- GALLEGOS, Elena. "Discriminatorio el apartado "B" del artículo - 123: Dávalos", La Jornada, sábado 18 de marzo de 1989.
- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. "Incompetencia Constitucional de los Poderes Legislativo y Ejecutivo para crear organismos des centralizados por servicio", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, segundo número extraordinario, México, 1966.
- MORALES, Hugo Italo. "La personalidad jurídica en derecho laboral", Cuestiones Laborales en Homenaje al Maestro Mozart Victor Russomano, Ed. UNAM, México, 1988.
- NORIEGA CANTU, Alfonso. "¿A quién corresponde la facultad de legislar sobre las relaciones laborales, entre los Estados de la Federación y los Municipios con sus trabajadores y empleados?", Revista de la Facultad de Derecho, T. XXVII, julio-diciembre, núms. 107-108, Ed. UNAM, México, 1975.
- OLIVERA TORO, Jorge. "Consideraciones Generales de la Descentralización y desconcentración", Revista de la Facultad de Derecho, T. VIII, núm. 51, julio-septiembre, Ed. UNAM, México, -- 1963.
- RAMIREZ REYNOSO, Braulio. "Las Condiciones Generales de Trabajo y los Servicios de la Federación", Cuestiones Laborales en Homenaje al Maestro Mozart Victor Russomano, Ed. UNAM, México, 1988.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos. "Primer Informe de Gobierno", suplemento.

mento especial de La Jornada, jueves 2 de noviembre de 1989.

TRUEBA URBINA, Alberto y Trueba Barrera Jorge. Comentario al artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en Legislación Federal del Trabajo Burocrático, - Ed. Porrúa, 27a. ed., México, 1990.

TRUEBA BARRERA, Jorge. "El Problema Laboral en México", Anuario Jurídico, T. VII, Ed. UNAM, México, 1980.

UNO MAS UNO, "Puntos para el debate sobre el derecho laboral", - lunes 20 de marzo de 1989.

VAZQUEZ GRANADOS, Saúl. "Afirma Dávalos M: Desbordado el Marco - Constitucional del Trabajo". El Financiero, martes 23 de mayo de 1989.