



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

**LA INCONSTITUCIONALIDAD EN EL REGIMEN  
LABORAL DE LOS ORGANISMOS  
DESCENTRALIZADOS QUE OPERAN DE ACUERDO  
AL ARTICULO PRIMERO DE LA LEY BUROCRATA**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**GUTIERREZ MACOTELA CARLOS EVERARDO**



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO



1993

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



## **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.

## CAPITULADO

Pág.

### INTRODUCCION

<b>CAPITULO 1: GARANTIA INDIVIDUAL Y GARANTIA SOCIAL</b>	<b>6</b>
1.1 Orígenes respectivos	6
1.2 Características y conceptualización	17
1.3 Clasificación	20
1.4 Rasgos particulares de la garantía social respecto a la garantía individual.	21
<b>CAPITULO 2: EL ARTICULO 123 EN SUS APARTADOS "A" y "B"</b>	<b>22</b>
2.1 Antecedentes legales	22
2.2 Formación	29
2.3 Surgimiento del apartado "B"	33
2.4 Estudio comparativo de las garantías sociales consignadas en ambos apartados, conforme al texto vigente	36
<b>CAPITULO 3: LA RELACION LABORAL EN EL APARTADO "A"</b>	<b>39</b>
3.1 Naturaleza jurídica	39
3.2 Elementos	40
3.3 Definición	41
3.4 Tipos y formas legales de surgimiento	42
3.4.1 Desvinculación con el contrato civil	42
3.4.2 Contrato individual, colectivo y ley	43
3.5 Condiciones de trabajo, concepto	47
3.5.1 Jornada de trabajo	48
3.5.2 Salarios, definición, tipos y características	49
3.5.3 Vacaciones	51
3.5.4 Días de descanso (semanal y obligatorio	52

	Pág.
3.5.5 Participación de utilidades	53
3.6 Suspensión, rescisión y terminación	54
3.7 Derechos de Asociación y de huelga	57
<b>CAPITULO 4: LA RELACION LABORAL EN EL APARTADO "B"</b>	60
4.1 Preámbulo	60
4.1.1 Fines y funciones del Estado	60
4.1.2 La actividad o función pública: Definición y peculiaridades	62
4.2 Naturaleza jurídica de la relación de trabajo	63
4.3 Introducción al nacimiento tradicional	65
4.3.1 Elementos y efectos jurídicos	65
4.4 El servidor público y clasificación legal del mismo en el aspecto laboral	67
4.5 Análisis de las condiciones de trabajo y derechos colectivos contenidos en la Ley Burócrata en relación a los establecidos por la Ley Federal del Trabajo	70
<b>CAPITULO 5: EL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN MEXICO</b>	76
5.1 Unipersonalidad del Ejecutivo Federal: estudio del artículo 80 de la Constitución Federal	76
5.2 El Presidente de la república como autoridad	77
5.2.1 Definición y contenido del acto de autoridad	78
5.2.2 Diversos actos de autoridad del Presidente	78
5.3 Funciones del Presidente	80
5.3.1 Diferencias entre función administrativa y ejecutiva	83

	Pág.
<b>CAPITULO 6: LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL</b>	85
6.1 Significado del término Administración Pública	85
6.2 Organización	86
6.3 Los organismos centralizados; características	89
6.4 Dependencia con el Presidente de la República: <u>jerarquiza</u> ción administrativa	94
6.4.1 Facultades derivadas de la jerarquización	95
<b>CAPITULO 7: LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS FEDERALES</b>	97
7.1 Génesis	97
7.1.1 Histórica	97
7.1.2 Legal	100
7.2 Bases jurídicas	102
7.2.1 Fundamento constitucional	102
7.2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Leyes previas: en relación a los organismos descen <u>tr</u> tralizados	103
7.2.3 Su reglamentación en el aspecto administrativo: <u>princi</u> pales preceptos de la legislación que les son aplica- bles	105
7.3 Características	109
7.4 Fines	118
7.5 Vinculación jurídica con el Presidente: Sectorización	122
7.6 Ambito laboral. Planteamiento	124
7.7 Crítica a la fracción IX del artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales	127
<b>CONCLUSIONES</b>	129
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	132

## INTRODUCCION

## INTRODUCCION

Una de las áreas que más me interesaron durante mi ciclo como estudiante en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales unidad Acatlán, fue y ha sido hasta la fecha el Derecho Laboral, no sólo porque estimé que de la armonización entre los factores de la producción: capital y trabajo depende, en buena medida el desarrollo económico del país, constituyéndose ésta rama de la ciencia jurídica, un instrumento importante para alcanzar dicho objetivo. Pero, es debido, a que el Licenciado Cervantes Campos, de quien tuve el gran honor de ser su alumno, en los dos cursos de que consta la materia, me supo inculcar con sus interesantes cátedras el interés por ella. Y fue precisamente derivado de una de tantas, donde surgió el tema de la presente, pues al ser planteada dicha problemática, me manifesté en desacuerdo con el tratamiento que se le daba.

Esta problemática ha sido poco referida por los tratadistas, sólo algunos de ellos, como por ejemplo los destacados autores Néstor de Buen Lozano, Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, han hecho alusión de él, pero sin que se hayan ocupado de emitir una solución al respecto inclusive, ni nuestro más alto tribunal ha sentado jurisprudencia definida en la que externé una respuesta.

Nos referimos a la doble regulación laboral que tienen los organismos descentralizados, misma que se traduce en el hecho de que algunos de ellos se encuentran regulados por el apartado "A" del artículo 123 constitucional federal, v.g. FN de M, PEMEX, IMSS, CFE, etc., en tanto que otros tales como ISSSTE, PROFECO, LOTERIA NACIONAL, están regidos conforme al apartado "B". La doble reglamentación, contraviene claramente al inciso primero de la fracción XXXI del artículo en comento, en su apartado "A", que dispone de manera implícita, que todos los organismos descentralizados se sujetarán a lo estipulado por dicho apartado y consecuentemente, a lo establecido por la Ley Federal del Trabajo y todos sus reglamentos.

La falta de un criterio definido ha producido muchas dificultades de tipo procesal en particular, por lo que hace a la competencia de los tribunales del trabajo ya que en ocasiones, al surgir un conflicto en sus distintas clases, no se sabe con exactitud si la demanda la debe radicar alguna Junta Federal o Local o si por el contrario tiene que entablarse ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, lo que conlleva a su vez, a que las controversias se eternizen y a la larga resulten gravosas para ambas partes en litigio, amén de que esta situación va en contra de dos de los principios propios del Derecho Procesal del Trabajo: a) Economía procesal y b) Inmediatez procesal ocasionando igualmente, una completa inseguridad jurídica.

En opinión de la escritora Graciela Bensusan, la falta de un criterio para clasificar dentro de uno y otro apartado a los trabajadores de los organismos descentralizados ha sido utilizado para trasladar a sectores "neurálgicos" de obreros de un apartado al otro, con el propósito de restringir sus derechos, cambiar sus formas organizativas e instaurar un mayor control sobre estos.

Cita uno de los ejemplos más recientes, que es el de los asalariados de la desaparecida empresa "RAMSA" que desde 1978 quedó bajo el apartado "B", así, su sindicato tuvo que disolverse puesto que el organismo constituido para realizar los servicios del control aéreo, tiene ahora el carácter de organismo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Otro ejemplo lo constituye el sistema de Transporte Colectivo, quien a partir de 1985 quedó insertado dentro del apartado "B", solución estatal de transacción entre las demandas de la organización independiente de este sector y las pretensiones de la CTM de incorporar en sus filas a esos trabajadores (1).

La presente investigación tiene como premisa fundamental -no sólo porque concordemos con lo establecido por nuestra Ley Fundamental el demostrar con razonamientos lógico-jurídicos, los motivos por los que tales órganos, se adecúan al apartado "A", Ley Laboral y sus reglamentos.

(1) Gabriela Bensusan et al: "El Obrero Mexicano", México 1986, p. 315.

Nuestra hipótesis esencial estriba en afirmar que estos entes jurídicos, independientemente de la actividad que realizan, no forman parte del intitulado erróneamente "Poder Ejecutivo" Federal, contrariamente a la opinión generalizada de que son empresas del Gobierno Federal. Concluyendo decimos que es válido el proponer su exclusión del "B" solicitando al mismo tiempo, la derogación en lo conducente del artículo 10. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de la abrogación de la fracción IX del artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Para tal efecto, lo hemos dividido de la siguiente manera:

El primer capítulo lleva por título "Garantía individual y garantía social, no obstante que, sólo la social tiene estricta vinculación con la rama laboral, resulta necesario precisar desde un principio las distinciones que contienen porque, en muchas ocasiones aún y cuando no se les llega a confundir, si existe falta de elementos que permita dejarlas perfectamente diferenciadas. El foco de atención gira en torno obviamente, a la social pues, además de que se significa como la base de sustentación de todo el Derecho Laboral se proyecta como su finalidad es decir, se erige nuestra materia como proteccionista de la clase proletaria. Es por tal circunstancia que es indispensable comprender y discernir el sentido que guarda los derechos mínimos de cualquier trabajador, que es en lo que finalmente se consagran dichas garantías.

El segundo capítulo está dedicado al artículo 123. Era una prioridad el hecho de no dejar a un lado su tratamiento dado que, además de ser el precepto en donde tiene su génesis, no solamente en México sino a nivel mundial, los derechos de los trabajadores, el cual se consolida como la columna vertebral del Derecho Laboral Mexicano. En el último y más importante subtema, tocamos lo relativo a las garantías que la Carta Magna les concede a ambos tipos de jornaleros, haciendo una comparación de ellas, lo que a su vez sirve de preámbulo para los dos subsecuentes capítulos en donde se determinará la situación general en que se realizan las labores de acuerdo a lo dispuesto en los dos apartados de tal artículo constitucional.

Como ya lo hicimos notar en el párrafo anterior, los capítulos tercero y cuarto se consagran al estudio de las peculiaridades que presentan las relaciones laborales en ambos apartados para de esa manera, vislumbrar el panorama en que se desarrollan la prestación de los servicios en uno y otro supuesto. Todo con el propósito de dejar claro la notoria divergencia que hay entre las dos clases de relación laboral, mismas que son aplicadas en forma indiscriminada en unos y otros casos a los órganos descentralizados, los cuales, tal y como lo demostraremos en su momento oportuno, presentan la misma estructura y un similar funcionamiento, demostrando en consecuencia, lo absurdo que evidencia ser el que esas personas de derecho estén regidos en el aspecto laboral por una doble reglamentación.

Los tres últimos capítulos son la parte medular, ya que en ellos nos apoyaremos para comprobar la hipótesis central ya referida. Si revisamos su contenido, se podría pensar que no se encuentran estrechamente ligados con los anteriores sin embargo, esta apreciación resulta ser errónea toda vez que, con base en los siguientes razonamientos, tratamos de justificar su inclusión:

Es indispensable en primera instancia, reflexionar acerca del "Poder Ejecutivo Federal" en virtud de que, existe la falacia de que los multitudinarios organismos pertenecen a aquél, fundamentándola, en el hecho de que son integrantes de la Administración Pública Federal, cuya cabeza de mando -efectivamente por los motivos que después expondré- es el Presidente; de aquí se deriva otra equivocación muy difundida también, en el sentido de considerar como sinónimos a los términos Administración Pública Federal y "Poder Ejecutivo Federal", estamos hasta cierto punto de acuerdo que, dada las características de los entes centralizados, estos se pueden estimar como parte de tal poder pero, pensamos que únicamente a modo de una ficción jurídica es decir, para efectos de la relación de trabajo porque, de lo contrario estaríamos violando el principio de unipersonalidad de ese poder que adopta nuestra Ley Fundamental.

Por este motivo, es preciso que hagamos alusión en forma más

o menos amplia a estas dos figuras de derecho, así como a los organismos descentralizados, llevando a efecto un estudio comparativo global que nos permita diferenciarlos perfectamente, lo que a su vez nos de oportunidad de corroborar la susodicha hipótesis de esta investigación, consistente repito, en que los entes descentralizados no son parte integrante del "Poder Ejecutivo Federal".

## **CAPITULO 1: GARANTIA INDIVIDUAL Y GARANTIA SOCIAL**

**CAPITULO 1: GARANTIA INDIVIDUAL Y GARANTIA SOCIAL****1.1 Orígenes respectivos.**

Cabe hacer notar previo al desarrollo del punto que nos ocupa, el hecho de que es trascendental a manera introductoria, establecer lo que debemos entender tanto por garantía individual como por garantía social a fin de que podamos ubicar dentro del contexto histórico el nacimiento de ambas. En esos términos es válido afirmar que en primera instancia la individual es la protección que el ordenamiento jurídico supremo instituye para con los derechos del ser humano en contra de los actos que llevan a cabo las autoridades estatales en su calidad de depositarios del Poder Público en tanto, la social implica la tutela de ciertos grupos débiles frente a posible arbitrariedades de las clases sociales poderosas a través del establecimiento de determinadas prerrogativas, con la finalidad de salvaguardar su dignidad, decoro y supervivencia dentro de la sociedad. Hecha tal consideración, nos evocaremos a la individual.

El hombre por esencia es un ser racional esto es, dotado de inteligencia, que le distingue de los demás animales y que es el motor que lo impulsa y guía hacia el logro de sus metas, que a lo largo, de su existencia se traza. Esta insesante búsqueda de realizarse como tal, sería imposible, si al mismo no se le concediesen un mínimo de derechos que aseguren en pocas palabras, la felicidad de cada uno de ellos. El Estado como representante de las aspiraciones, sentimientos y deseos de la comunidad a la cual sirve y obedece, se propone de entre sus primordiales fines, el alcance del bien común, o sea, el bienestar de todos sus habitantes.

En esas condiciones, él mismo se erige como el obligado a asegurar esas mínimas obvneciones a favor de ellos. El medio idóneo utilizado para lograrlo, es el de encauzar la actividad de las autoridades públicas, por medio del establecimiento dentro de la Constitución de una gama de "barreras" que eviten que se cometan abusos por parte de las mismas, en perjuicio de los

derechos de todo gobernado es decir, que existan conculcaciones a dichos derechos a favor de todo individuo.

No obstante, al hacer un recorrido de la historia de la humanidad nos percatamos de que tal situación en última instancia descrita ha costado al ser humano muchas luchas sangrientas y en consecuencia, innumerables vidas pues, la mayor parte de las ocasiones, los detentadores del poder han abusado del mismo, incumpliendo y equivocado su deber máximo, cometiendo un sin fin de atropellados, que serían interminables de narrar. Es sólo, como veremos más adelante hasta finales del siglo XVIII cuando se logra consolidar en los cuerpos legales dichas prerrogativas.

En los tiempos primitivos, tal y como lo confirman diversos tratadistas, entre los que podemos citar a Burgoa (2) y Bazdresh (3) nos encontramos que no existe ningún tipo de vestigio. Los más remotos antecedentes nos los aportan las civilizaciones Hindú y Griega, en donde ya se propugnaba para que no fuesen pisoteados por parte de los poderes públicos. Lo mismo aconteció en la Edad Media, etapa en la que los habitantes de las ciudades libres trataron de imponer los nombrados salvoconductos, que no eran otra cosa que pedimentos hechos a los monarcas para el establecimiento de un régimen de legalidad. Decimos que se trata de raíces de las garantías del gobernado pues, aquellos en ningún momento estaban obligados a observar y cumplir. Con esto nos damos cuenta de que no había alguna legislación que no nada más los reconociera, sino que también estatuyera diversos mecanismos coercitivos a través de los cuales se presionará a los gobernantes para que no los transgredieran. A raíz de esto, los reyes, monarcas y demás autoridades actuaban a su libre arbitrio, no existía límite legal a su accionar pues además, so pretexto de acatar los designios de Dios -se decían los representantes de la Divinidad- efectuaban un gran número de arbitrariedades en perjuicio de los individuos.

Aún a pesar de ello, en el siglo XII aparecen los primeros brotes de garantías, siendo Inglaterra y la Península Ibérica, las pristinas naciones en las que los sujetos se revelan ante el

\* (2) Burgoa, Ignacio; "Garantías individuales". México 1989, p. 34.

exacerbado autoritarismo de sus respectivos "seres supremos" y de esa manera, se crean distintas leyes tendientes a regular algunos derechos que encauzaran sus funciones. En Inglaterra podemos nombrar en primera instancia a la famosa Carta Magna de 1215, por medio de la cual se obligaba al rey Juan sin Tierra a no vulnerarlos. A modo de guisa debemos hablar de los que para nosotros son los actuales artículos 14 y 16 Constitucionales. A la letra prescribían: "Ningún hombre puede ser arrestado, expatriado ni expropiado, sin juicio ante el tribunal de sus pares y según la ley de la comunidad". Otro ejemplo, es la denominada "Petición de derechos" dirigida al rey Carlos I a quien se le solicitaba que respetara las facultades y derechos que el "common Law" o derecho consuetudinario les otorgaba; dicha petición tuvo eco dentro del Parlamento, y así se le obligó a seguir los lineamientos de ese llamamiento. Después, en 1689 se forma el "Bill of Rights" o carta de derechos, que entre otras cosas, consagra los de petición y portación de armas.

Por lo que hace a la Península, es menester mencionar la expedición del "Pacto Político Civil" del mismo siglo, y en el que se consigna ba la inviolabilidad del domicilio y la garantía de audiencia. En el XV se crea en el reino de Aragón el "privilegio General" que estipulaba los derechos de los particulares para oponerse a los ataques contra la libertad del individuo. Igualmente, destacan las siete partidas de Alfonso X, del siglo XVIII, la Recopilación y Nueva Recopilación de los siglos XVI y XVIII respectivamente.

A pesar de lo anterior, y a medida que el régimen absolutista se fue consolidando, al mismo tiempo se acrecentaron las injusticias, que ya se venían padeciendo y cargando como pesadas lápidas, especialmente los estratos más bajos de las sociedades. El rey absoluto no reconocía más poder que el suyo, proclamándose como la única y más grande autoridad dentro del reino y así, concentraba todos los cargos públicos en su persona, siendo al mismo tiempo juez, administrador y legislador, produciendo esta circunstancia, constantes abusos para con sus súbditos.

---

(3) Luis Bazdresh, "Garantías Constitucionales", México 1989, p. 39

Lo anterior dió fruto a lo que en la actualidad se estima como los dos grandes acontecimientos sociales del actual siglo, que dieron un giro de ciento ochenta grados a la historia humana: La independencia de lo que hoy son los E.U.A., y la Revolución Francesa de 1789. De la primera nace la primera Constitución en el orbe que contiene una declaración de los derechos del Hombre: La Constitución de Virginia del 29 de junio de 1776 en la que se declaró: "Que los mismos constituyen la base y fundamento del gobierno" (4). Continuaron esa ideología las leyes de Vermont de 1777, Massachusetts en 1780 y Hampshire de 1783, y que además fueron fuente de inspiración para la innigualable Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

México no fue la excepción en torno a las condiciones inhumanas en que la mayor parte de las ocasiones ha tenido que sufrir el ser humano. Muchos tratadistas coinciden en afirmar que la primera legislación en contemplar un catálogo dedicado a tales derechos, es la de Apatzingán de 1814, elaborada por el insigne cura de Caracuáro Don José María Morelos y Pavón, encontrándose diseminados varios de ellos. El acta constitutiva de 1824 instaura por su parte principios en pro de los particulares, por ejemplo: la libertad de imprenta, justicia expedita, prohibición de ley retroactiva y leyes y tribunales anteriores a la comisión de un delito. Su artículo 30 resume la preocupación e interés por defenderlos al manifestar: "La Nación está obligada a proteger por las leyes sabias y justas los derechos del Hombre y del Ciudadano". La Carta Magna Federal de 1824 no contuvo una enumeración general a su favor; exclusivamente se haya la sección séptima del título quinto intitulada "Reglas generales a que se sujetarán todos los Estados y Territorios de la Federación en la administración de justicia"; preceptuando v.g. la prohibición de penas sobre confiscación de bienes, así como de aplicación retroactiva de la ley, de tormentos etc. Por su lado, las Siete Leyes Constitucionales de 1836 en su artículo 2o. prescribió los derechos del mexicano, consignándose el de libertad de tránsito, derecho de propiedad privada etc. Profundamente influenciados por el pensamiento burgués imperante en aquellos tiempos, a

(4) Burgon, Op. Cit. p. 689

partir del triunfo de la Revolución Francesa, los Constituyentes de 1857, acordes con el momento histórico que se encontraban viviendo, prestaron una especial atención a los derechos del ser humano y de esa forma, introdujeron en la Ley Suprema de tal fecha, una declaración general a manera de catálogo que ya no se circunscribía exclusivamente a los nacionales, sino que ampliaba su radio de aplicación a cualquier individuo. En su artículo primero plasmó visiblemente la filosofía liberal de la que se encontraban empapados, pues expresamente el precepto en comento dice: "El pueblo mexicano reconoce que los derechos del Hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales en consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución".

Concluyendo decimos que las garantías individuales son el producto de las injusticias, abusos y excesos de los detentadores del poder y que las leyes fundamentales de las naciones, entendidas éstas como los documentos político-jurídicos en los que se materializa la voluntad, sentimientos y deseos de sus habitantes, han creado los medios legales que se encarguen de limitar o encauzar el ejercicio de las atribuciones de los órganos públicos, a fin de que no sean conculcados los derechos del gobernado.

Por lo que hace a la garantía social he de reiterar que toda vez que, estas expresan distintos matices esto es, hay diversas clases, el referirnos a cada una de ellas rebasaría los lineamientos que nos hemos proyectado en la elaboración de esta indagatoria es por eso, que nada más daremos un panorama general, para inmediatamente enfocarnos a la originada por una relación de trabajo.

Gracias al fortalecimiento que a fines del siglo XVIII tuvieron las doctrinas liberales; el hombre se convirtió en el eje central sobre el cual giró toda la actividad política, económica, social y cultural siendo, como lo mencionan los revolucionarios franceses en su célebre declaración "el objeto y fin de las instituciones públicas". Derivado de esto, no es posible imaginar que anterior a dicha época, pudiese haber una preocupación y por ende, una

tendencia que luchase por salvaguardar los intereses de determinados grupos sociales marginados lo que es más, las tesis de la ideosin- cracia de los insipientes capitalistas se antepusieron a cualquier sustentación en la que se acepte la existencia de cualquier ente o agrupación social pues, aducían de que entre el individuo y el Estado no debía de interponerse nadie.

Además, la columna vertebral del sistema liberal estaba basado en torno a dos principios: El primero de ellos, estaba referido a la igualdad de todos los miembros de la sociedad ante la ley, es decir que todos deberían de gozar del mismo trato legal. El segundo conocido como "Laissez Faire-Laissez Paser" o dejar hacer dejar pasar, cuyo contenido era el de que el Estado en su calidad de imperio, no estaba facultado para intervenir en las relaciones entre los mismos, debiendo solamente asumir el papel de vigilante y por lo tanto, nada más cuando en ese interactuar surgiesen conflictos que pusieran en peligro la libertad humana, se le concedía actuar. En virtud de tales criterios, la vida práctica demostró que era una vil mentira la igualdad ante la ley y la no intervención estatal para alcanzar el bien común porque, en esa constante interrelación se presentaban serias desigualdades y consecuentemente, graves perjuicios para los más débiles y por tanto, era obvio que las posibilidades y necesidades eran muy distintas entre ciertos sectores, y así los poseedores de la riqueza se aprovechaban de su condición para obtener grandes beneficios a costa de quienes a su vez, al no contar con otras opciones, aceptaban lo que se les planteaba.

Esto se reflejó a gran escala dentro del área laboral dado que, los dos sujetos de la relación estaban situados en dos niveles muy distantes, por un lado, la clase propietaria de los medios de producción y por la otra, los que contaban únicamente con su fuerza de trabajo. Consiguientemente, la vinculación de trabajo no estaba reglamentada por una legislación laboral, en la que se estipulara el tipo de jornada, salario, etc. De esa forma, la multicitada relación estaba regulada por el Código Civil (se pensaba que se trataba de un acto jurídico entre particulares) el cual lo consideraba como un contrato privado, donde

la autonomía de la voluntad era la ley suprema: En Francia, por ejemplo, la ley común estableció que estamos ante la presencia de un contrato de arrendamiento.

En contraposición a las tesis liberales, aparece en Alemania en el siglo XIX con Otto Von Gierke, el llamado intervencionismo estatal en el que, como su nombre lo indica, se preocupa porque el poder estatal tenga una participación activa, velando sobre todo, por los estratos más bajos, asegurándoles su existencia y bienestar. A partir de dicha doctrina, surgen otras tales como el socialismo utópico y el socialismo que al igual que aquella, persiguen en estricto sentido los mismos fines. Así se empieza a hablar acerca de la necesidad de socializar al derecho, rompiendo el esquema tradicional de dividirlo en dos grandes ramas, agregando el social, el cual se catálogo como aquél en el que el centro de imputación es el individuo, pero ya no en forma aislada, sino como integrante de una sociedad. De ese nuevo derecho, es componente el Derecho Laboral, cuya teleología estriba en tutelar a la clase trabajadora, configurándose tal y como lo sentencia el destacado autor Baltazar Cavazos: "en un derecho de clase, como un derecho de fracción. Su propósito consistía en reivindicar para el hombre que trabaja los derechos mínimos inherentes a la persona humana, por eso agrega, que "el derecho nació ante el requerimiento inaplazable de garantizar a los trabajadores una vida digna de ser vivida. Luego su finalidad suprema será necesariamente la de otorgar a la clase laborante mejores condiciones de trabajo certidumbre en su empleo, salarios remunerados, jornadas humanas, descansos y vacaciones que permitan en última instancia, la perfectibilidad del individuo" (5).

A raíz de ello, el patrón podía en cualquier momento despedir al obrero, lo que era obviamente perjudicial para aquél, y que se traducía en una inestabilidad en el empleo. Llegaba a tal grado la desigualdad, que inclusive, los obreros no podían hacer uso del derecho de huelga, si lo hacían, cometían delito: "El Código Penal francés de 1871 tipificaba dicha conducta como ataque a las garantías individuales; aunado a las insalubres condiciones en que prestaba sus servicios, así como a las largas

(5) Baltazar Cavazos Flores, "35 Lecciones de Derecho Laboral", México 1990, 28-29 págs.

y desgastantes horas que tenían que laborar.

Aunque con el rigor imperante que había en Europa y la mayor parte del mundo, México no quedó a la zaga de las directrices imperantes, sin embargo, el tratamiento hacia el obrero no fue tan drástica. La Ley Civil precisó que se trataba de un contrato de arrendamiento de servicios el contrato de trabajo pero, no le aplicaban las disposiciones del arrendamiento en general toda vez que, se estimaba que la fuerza de trabajo no era objeto de apropiación entonces, lo vinculaban con el de mandato. Ante tal situación, el trabajador siempre se encontraba en desventaja; al creer el ordenamiento común que ambas partes estaban bajo un mismo plano de igualdad, no le dedicaba ninguna clase de protección lo que evidentemente, no era cierto pues, era claro que estaba en franca desventaja, todo lo cual, coadyuvaba para lograr la permanencia de dicha desigualdad.

Esto motivó a que el asalariado a fin de subsistir, se conformara y estuviese de acuerdo en formar verdaderos pactos leoninos, afectando su dignidad, decoro y salud.

En nuestro país los precursores más remotos de las garantías sociales son sin lugar a dudas los próceres Don Miguel Hidalgo y Costilla y Don José María Morelos y Pavón; resultando un tanto curioso la anterior aseveración, dado el carácter liberal que dominaba sus pensamientos. El primero, siempre se manifestó a favor de los sectores desvalidos, así decretó la abolición de la esclavitud y del tributo además de que, ordenó que se devolvieran las tierras a los indígenas. Por su parte, Morelos vierte sus ideales en sus sentimientos de la Nación, particularmente los artículos 12 y 15 contienen profundos aspectos sociales. El primero y más importante prescribe: "Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderando la opulencia e indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto".

Sin embargo, es dable sostener que los más significativos ejemplos de tinte social, nos los aportan varios legisladores del congreso constituyente de 1857 quienes, notoriamente comulgaban con las socialistas que se empezaban a desarrollar en Europa, emitieron importantes opiniones en donde mostraban su gran preocupación por las clases desfavorecidas. Entre ellos destacan Castillo Velasco, Ponciano Arriaga pero sobre todo, Ignacio Ramírez el "Nigromante", el cual se refirió al problema obrero, aduciendo que la Constitución no debía de olvidarse de las clases trabajadoras, proponiendo el establecimiento de un salario de subsistencia, así como de la participación de estos, en las utilidades de las empresas. Pero, no obstante, tales ideas no tuvieron acogida dentro de la mayoría de los diputados dada su notoria tendencia individualista, las consideraron un grave peligro y obstáculo para el bienestar de los individuos.

El clima que propició la Carta Magna de 1857, trajo consigo enormes desigualdades. El climax de tal situación, llegó con el último periodo del General Porfirio Díaz (1884-1911) periodo en el que los trabajadores estaban totalmente desprotegidos: Las labores se realizaban en infimas condiciones, era cotidiano la jornada de doce a quince horas, centros de trabajo en un estado grave de insalubridad que los convertía en antros de suicidio para todos los que ahí laboraban. No existía una verdadera legislación en la que se contemplaran un mínimo de prerrogativas a su favor (7).

En un interesante comentario John Kenneth Turner nos resume esos acontecimientos: "En México no hay leyes del trabajo en vigor que protejan a los trabajadores, no se ha establecido la inspección en las fábricas, no hay reglamentos eficaces contra el trabajo de los menores, y no hay procedimiento mediante el cual los obreros puedan cobrar indemnizaciones por daños, heridas o por muerte en las minas o en las máquinas. Los trabajadores literalmente no tienen derecho que los patrones, estén obligados a respetar... Además de esta ausencia de protección por parte de los poderes públicos, existe la opresión gubernamental; la maquinaria del régimen de Díaz está por completo al servicio

---

(7) Hasta 1914 nace la primera Ley del Trabajo, elaborada en Veracruz por Cándido Aguilar.

del patrón, para obligar a latigazos al trabajador a que acepte sus condiciones" (8).

Como respuesta a dichas atrocidades sobre el conglomerado jornalero y en general para con las más capas oprimidas, se inicia en 1910 la primera revolución de este siglo, que se transforma de una revolución política a una de eminente matiz social.

Todos los deseos y aspiraciones de la clase obrera se ven cristalizados en la Constitución de 1917, erigiéndose como la prístina en el mundo que eleva a la categoría de supremos a las obvenções del grupo trabajador, agrupándolos en forma de un catálogo de derechos sociales en su precepto 123 abarcado en el título sexto denominado "Del Trabajo y Previsión Social", denotándose nuestro vigente Código Político como el creador a nivel universal de las garantías sociales, instauración que como lo anotaremos con más detalle en el próximo capítulo, no estaba contemplado en el proyecto de reformas que Don Venustiano Carranza envió al Congreso. Se infiere entonces que, el Estado dejaba de ser un simple expectador, para asumir encargo de obligado principal respecto a dicha garantía debiendo, como lo confirma el primer párrafo del texto original de tal artículo en comento expedir leyes que pormenorizen los multitudados derechos obreros, sin que tales leyes puedan contravenirlos.

#### **Naturaleza jurídica.**

En cuanto a la garantía individual, mucha controversia ha suscitado acerca de su naturaleza. Así, existen dos corrientes ideológicas antagónicas que pretenden explicarlas. Por un lado está la teoría jusnaturalista y por el otro la llamada teoría positivista o estatista; la inicialmente apuntada indica que los derechos del hombre son anteriores a cualquier orden estatal. El hombre por el sólo hecho de serlo goza de determinados privilegios y por ende, el Estado debe de reconocerlos y defenderlos por medio de su colocación en el ordenamiento jurídico superior. La segunda expone contrariamente, que los derechos del gobernado son creación de la propia ley, concesión de ciertas prerrogativas

---

(8) John Kenneth Turner, "México Bárbaro", México 1909, págs. 174-175

que lo colocan al amparo de los desmanes de los gobernantes, a fin de alcanzar el tan apreciado bien común. Los partidarios de esta doctrina, sostienen que hubo un cambio filosófico de la Constitución de 1857 a la del 17 pues, consideran que a diferencia de la primeramente citada, ya no se expresa un reconocimiento de derechos por parte de las instituciones públicas, que a su vez sean el objeto y finalidad de las mismas; tal apreciación queda corroborada -dicen- de la lectura del artículo inicial de la vigente Carta Magna que a la letra dice: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

Por mi parte estimo que la problemática se origina por la confusión manifiesta que existe entre los diversos estudiosos del tema, que abogan a favor de una y otra corriente. Esta confusión consiste en adoptar como sinónimos a los derechos del gobernado y las garantías individuales. Pienso que en efecto, el elemento básico que conlleva la garantía es precisamente tales derechos sin embargo, la garantía consta de otros componentes ya que, implica la protección y tutela de las susodichas prerrogativas humanas a través de determinados medios jurídicos consagrados en la Constitución, y que se manifiestan en todas aquellas condiciones, lineamientos, circunstancias que están obligados a observar y respetar las autoridades públicas en el ejercicio de sus atribuciones, cuando las mismas tienen repercusión en la esfera jurídica de los particulares y que además, dicha injerencia guarda contacto directo hacia con los derechos de los particulares. No obstante la persona quien es el titular de la garantía, debe de obedecer ciertos requisitos, a modo de que pueda ser factible el exigir a la autoridad de que se trate, el respeto al derecho en especial que protege la garantía. Con esto queremos decir que al lado de una obvencción, el individuo tiene que cumplir con algunos requerimientos, para poder hacer uso y goce de la facultad. A manera de guisa tenemos al artículo octavo, en el que se estipula el derecho de petición; para poder disfrutarlo, el particular debe de dirigirse al servidor público

por escrito así como en forma pacífica y respetuosa en caso contrario, aquél no estará obligado a respetar dicha prerrogativa, y de esa manera no podrá exigir la respuesta a su solicitud. Del mismo modo el órgano público debe acatar las directrices marcadas, asumiendo una particular conducta, y así evitar que se produzca una conculcación a la atribución favorable al gobernado. Reafirma nuestra posición el hecho de que inclusive, ambas constituciones hablan acerca del otorgamiento de garantías.

En esos términos aseveramos que la naturaleza de las garantías individuales encierran, una creación, otorgamiento o concesión de nuestra Ley Suprema, con el designio de impedir la violación de los derechos del gobernado por parte de los entes estatales; lo cual se traduce, además del derecho (s) que cada precepto enuncia y protege, en todos y cada uno de los requisitos, formalidades y circunstancias que debe de seguir las autoridades, a fin de que la persona puede aprovecharlo (s).

Por lo que hace a la social, debemos de precisar que en deducción a los antecedentes históricos que ya hemos enumerado, esta es el resultado de las paupérrimas y miserables condiciones económicas y sociales en las cuales el trabajador mexicano efectuaba su fuerza productiva sobre todo, en la última etapa del porfiriato, ocasionado substancialmente por la escaza legislación que resguardara sus más trascendentales beneficios de grupo. Como coroloario de los reclamos de los obreros, que hicieron surgir a su vez, la revolución de 1910, los constituyentes del 17 se vieron coaccionados a instituir un artículo especial donde se concretaron los elementos indispensables que les devolviesen un modo de vida digno y decoroso. Por lo anterior, creemos que las garantías sociales laborales, son fundadas por la Constitución de 1917, a título de mecanismos legales que se proyectan en un mínimo de derechos, que aseguren la supervivencia dignidad y decoro de la clase proletaria, buscando con ello, el equilibrio entre los dos factores de la producción, que así mismo, contribuya a lograr la justicia social.

## 1.2. Características y conceptualización.

En virtud de que la garantía individual se vislumbra en la tutela de los derechos individuales por el orden constitucional, respecto a los actos que en su calidad de imperio ejecutan las autoridades en el ejercicio de sus facultades y que se dirigen a la esfera jurídica de los particulares, podemos extraer las siguientes características: 1) Relación jurídica entre el gobernado y el organismo público, actuando éste en su índole de ente soberano y sujeto por tanto, a las normas de derecho público. Esta peculiaridad no nos la aporta la ley la deduzco del hecho de que tanto la anterior Ley Fundamental como la actual determinan implícitamente que los sujetos obligados son los detentadores del poder; lo precedente lo apoya al artículo 101 de la de 1857 y su correlativo 103 de la vigente, el primero prescribe: "Los tribunales de la Federación resolverán las controversias que se susciten:

1.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales".

2) De la relación de derecho aparece una prerrogativa en favor del individuo, que es el objetivo en sí que persigue la misma, v.g. derecho de libertad, de audiencia, de petición, etc.;

3) Como en toda relación jurídica se producen consecuencias legales, el sujeto activo goza del derecho subjetivo público de exigir al pasivo (autoridad) la no violación a la facultad que en particular defiende la garantía por su parte, el individuo necesita observar los requisitos que le marca la misma, para poder hacer uso de ella. Por su lado el sujeto pasivo adquiere la obligación de hacer lo que imperativamente le ordena o abstenerse de llevar a cabo lo que terminantemente le prohíbe, a modo de que no se trasgreda la garantía. Por esto indicamos que de alguna manera son "bilaterales".

4) Al ser elevadas a rango constitucional se convierten en ley suprema, en atención a lo dispuesto por el artículo 133, todo lo plasmado en la Carta Magna adquiere esa categoría;

5) Son irrenunciables puesto que, en los mismos términos que la característica que antecede es de interés general su establecimiento y regulación, transformándose en uno de los pilares cardinales del sistema democrático arropado por ella misma;

6) Son generales ya que, el titular es toda persona que se

situe en lo previsto por el precepto constitucional de que se trate.

Con base a las peculiaridades ya expuestas, estamos ya en posibilidad de vertir la siguiente definición: Es la protección o tutela que la Constitución Federal concede a favor de los derechos públicos esenciales de todo individuo, en contra de los diferentes actos que en ejercicio de sus atribuciones como depositarios de la soberanía popular llevan a efecto las autoridades públicas, las cuales a su vez tienen repercusión sobre la esfera jurídica de los particulares, a través del establecimiento de una gran gama de condiciones y requisitos, que tales órganos deben de obedecer, realizando o dejando de hacer lo que manda cada disposición constitucional, para así evitar posibles excesos y demasias que conlleven a quebrantarlos.

Sobre la social, y atento a lo ya expresado con antelación, deduzco que al igual que la individual, es una creación de la Ley Fundamental; como lo veremos más adelante, una de sus diferencias radicales estriba en lo que ambas crean: La social se visualiza a manera de salvaguarda y defensa de los sentimientos y aspiraciones de la clase obrera en sus relaciones para con el otro favor de la producción, constituido por el Estado -despojados de su "imperio", actuando como cualquier particular- y los individuos, propietarios de los medios de producción, denominados capitalistas. Y en donde además, el Estado en su carácter de soberanía, adquiere el compromiso por medio del Poder Legislativo Federal, de legislar acorde con esos derechos mínimos; de aquí se desprenden las siguientes características:

I) Concesión por parte de la Carta Magna Federal de un mínimo de prerrogativas para el estrato asalariado, con el fin de que en sus vinculaciones con la parte patronal, estas sean equilibradas y justas, impidiendo injusticias que produzcan su explotación, y pongan en peligro su vida, dignidad y decoro tanto en lo individual como en lo colectivo;

II) Unilateralidad porque, para el sujeto privilegiado, no hay ninguna obligación frente al sujeto pasivo, v.g. no existe disposición que coaccione al trabajador para coaligarse en defensa de sus

intereses de clase;

III) Doble sujeto pasivo, por un lado el sector patronal (Estado y sector empresarial) y por el otro el propio ente público como persona de Derecho Público, por conducto del Congreso de la Unión quien asume el deber marcado por el artículo 123 en su párrafo primero y segundo, que determinan: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil al efecto, se promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo. Al Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán..."

Así el Congreso debe procurar la creación de fuentes de trabajo y la organización social para el mismo fin, aunado a la expedición de normas que no lesionen a dichas garantías sociales, tanto para los trabajadores productivos como para los del servicio estatal.

IV) Son particulares, puesto que, se confieren sólo para determinados integrantes de un grupo social: los obreros;

V) Respecto a la individual, concuerdan en las siguientes:

#### **Supremacía e irrenunciabilidad.**

A nuestro juicio la garantía social se puede definir de la siguiente manera: Son los derechos o prerrogativas mínimas que la Ley Fundamental instituye a favor de toda persona que tenga la calidad de trabajador, tendientes a protegerlo en sus relaciones para con el grupo patronal, a modo de que le sean respetados sus deseos y aspiraciones, tanto en lo individual como en lo colectivo, tratando así, de asegurarle su sobrevivencia y bienestar; creando igualmente para el Estado la obligación de crear leyes que susciten empleos y organización para el trabajo, absteniéndose al mismo tiempo de que tales leyes vayan en contraposición con estos derechos mínimos":

#### **1.3 Clasificación.**

Diversos criterios se utilizan para elaborar una clasificación es decir, existen tantas como pautas se tomen en consideración

para realizarlas. Por lo que se refiere a la garantía individual, estimamos que la más importante es la que atiende al derecho intrínseco que tutela. Al hacer una revisión de los artículos constitucionales, distinguimos cuatro grandes grupos de prerrogativas: A) Derecho de libertad, entre los que se encuentran la prohibición de la esclavitud (Artículo 2o.), de trabajo (Artículo 5o.), de manifestación de ideas (Artículo 6o.), de creencias (Artículo 24o.); B) Derechos de igualdad: Goce de garantías para cualquier individuo (Artículo 10.), igualdad ante la ley (Artículo 4o.), prohibición de títulos de nobleza (Artículo 12o.), de fueros (Artículo 13o.); C) Derechos de seguridad jurídica, que están fundamentalmente estipulados en los artículos 14 y 16; - D) Derechos de propiedad, englobados esencialmente en el artículo 27.

Acerca de la garantía social y siguiendo el mismo principio, tenemos que la clasificación se conformaría en base a lo siguiente: I) Derechos de contenido económico: a) Salario remunerador (Fracs. VI, VII y VIII del artículo 123 apartado "A" y IV, V y VI del "B"), b) Participación de utilidades en las empresas (Fracción IX); Derecho de huelga (Fracciones XVIII y X); II) Derechos de salud y supervivencia: (Fracciones I, II, III, IV, XIV, y I, II, III, IX respectivamente); III) Derechos de defensa: (Fracciones XIV, XVII, XVIII, XX, XXI, XXII, XVIII con sus correlativas IX, X, y XII del "B").

Debo aclarar, que la anterior clasificación es sólo para fines didácticos pues, en realidad todas las garantías sociales de orden laboral tienen de una y otra forma, los mismos criterios vertidos, es decir, presentan el aspecto económico, de salud, supervivencia y de defensa.

#### 1.4 Rasgos particulares de la garantía social respecto a la individual.

De acuerdo a las características ya citadas, en tratándose de las dos instituciones en comento, substraeremos los elementos exclusivos de la social, para así, tenerla perfectamente

## **CAPITULO 2: EL ARTICULO 123 EN SUS APARTADOS "A" Y "B"**

distinguida de la individual.

A) Aunque ambas son creación de la Ley Suprema, la social concede un determinado grupo de atribuciones en pro de los trabajadores, los que van a sentar los simientos de las relaciones obrero-patronales; a diferencia de la individual en la que la concesión consiste en la instauración de ciertas circunstancias y requisitos que en forma metafórica se manifiestan como barreras o vallas frente al accionar de las autoridades públicas para poder salvaguardar los derechos públicos del gobernado;

B) El titular de la garantía social en consecuencia de lo anterior no se le inquiera ningún tipo de obligación, estando facultado para exigir o no el cumplimiento de la misma a su libre albedrío;

C) En vista del propósito básico que persigue, solamente están instituidas para específicas personas: aquellos que tienen la categoría de asalariados;

D) Finalmente, el sujeto pasivo tiene una bifurcación ya que, se subdivide en dos partes obligadas: 1) El Estado, actuando como sujeto de Derecho Privado, tomando la calidad de patrón, bajo el régimen del apartado "B" y sus leyes reglamentarias, así como la clase de nominada capitalista, atendiendo a lo establecido por la Ley Federal del Trabajo y sus leyes reglamentarias; 2) El Estado con su personalidad de Derecho Público, adquiriendo la obligación de acatar con lo que ya anotamos, al indicar las particularidades de la misma.

## CAPITULO 2: EL ARTICULO 123 EN SUS APARTADOS "A" Y "B"

### 2.1 Antecedentes legales

Con la formación entrada en vigor de nuestro glorioso e innigualable artículo 123 Constitucional, se consolida la protección y seguridad para la clase trabajadora, misma que venía padeciendo durante cerca de tres siglos. La ínfima situación del trabajador se agravó, sobre todo en la última etapa del porfiriato en la que, el obrero casi no disfrutaba de ninguna clase de prerrogativas consignadas por algún ordenamiento jurídico, que se opusieran a los intereses desmedidos de los patrones. Afirmamos que la

situación agudizó en el régimen de Díaz porque, desde que surgió el servicio personal y subordinado siempre se le dió un trato injusto e inhumano, no obstante los intentos legislativos que trataban de frenar esa desmedida explotación.

Para poder abarcar todos los antecedentes jurídicos importantes que posteriormente motivaron la creación de dicho artículo y toda vez que, la legislación es un producto social, es indispensable que realizemos un recorrido histórico acerca del trabajo.

Así como existen autores que afirman que la historia de México es la historia de la tierra, nosotros, en similares términos podemos asegurar que la historia de la civilización humana es la historia del trabajo. El ser humano desde los tiempos más remotos se vió en la imperiosa necesidad de llevar a cabo determinadas actividades para lograr su supervivencia. Dada la esencia social de que está impregnado y amén de sus necesidades tanto afectivas como biológicas se fue relacionando con otros individuos, formando así las llamadas "hordas" o "clanes" en donde las labores eran realizadas por todos de acuerdo a una división del trabajo, encaminado todo al bienestar del propio grupo.

Esto mismo ocurrió durante la época prehispánica; por ejemplo, entre los Aztecas, todas las funciones efectuadas por los ciudadanos eran en beneficio de ellos mismos; desde el macehual (clase social más baja), hasta el Hueytlatoni (máximo dirigente) tenía una labor encomendada incluso, todos tenían el deber de entregar un tributo o "tequitl", que servía no sólo para solventar los gastos que se erogaban para cubrir las necesidades de los gobernantes, sino que también eran utilizados para la construcción de las obras públicas que requería el imperio. El tequitl que debían de dar los macehuales constituía, entre otros, en la prestación de servicios personales en las tierras del rey azteca o de los nobles, quienes solamente estaban coaccionados a alimentarlos. En similares circunstancias se encontraban los mayeques y momilcohuamines los que, se veían en la urgencia de labrar tierras ajenas a fin de obtener el sustento, amén de rentar predios vacantes de los calpulli con el mismo propósito, pero

obligados a laborar en tierras de la familia que los hubiese alquilado.

Con la llegada de los conquistadores, el aspecto laboral cambió de forma brusca puesto que, merced a las desmedidas ambiciones de riqueza que tenían y a fin de obtenerla, utilizaron entre otros medios la fuerza de trabajo de los indígenas. Obvio es decir, que la primera forma de trabajo fue la esclavitud, principalmente en las minas, y dos el esclavo, solamente era una posesión de su amo, o sea, era estimado como un objeto. Los otros mecanismos laborales empleados, según la reconocida opinión del Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM) fueron: a) la encomienda, b) El repartimiento, c) Los gremios, d) El trabajo en obrajes, y por último los trabajos en la agricultura, doméstica y artesanales (9).

En cuanto a la encomienda, éste fue un sistema de explotación hacia los naturales, consistente en el hecho de que la Corona cedía y repartía las tierras y pueblos de indios a favor de los conquistadores, obligando a los indígenas a llevar a cabo tareas personales a favor del encomendero sin remuneración alguna, además de entregarle un tributo, todo ello a cambio de entre otras cosas, cristianizarlos. Hasta aquí vemos claramente que no existía el tipo de trabajo que actualmente se realiza o sea, una prestación de servicios personal y subordinado mediante el pago de un salario. En 1550 se marca el antecedente más lejano de lo que actualmente definimos como relación laboral, debido a que a mediados del siglo XVI, cuando los esclavos quedaron liberados y se suprimió la encomienda, nació el problema del suministro de mano de obra. La Corona procuró que el alquiler o jornal fuera voluntario, pero esto no funcionó ya que, el número de naturales voluntarios fue muy reducido, y no satisfacía lo indispensable en cuanto a fuerza de trabajo. En el siglo anotado, el Virrey Luis de Velasco se encargó de presionarlos en el campo y ciudad, a fin de que no estuvieran ociosos, se les pagaría un jornal, el trabajo sería moderado y los patrones que cometieran abusos serían severamente castigados. Para efectuar el alquiler se nombraron "jueces repartidores" quienes distribuían

(9) INEHRM. "Nuestra Constitución" Tomo 24: "Del Trabajo y la Previsión Social, artículo 123; México 1990, pág. 18

trabajadores indígenas en el campo, minas etc... Este sistema de repartimiento hacia que los indios prestarán su labor de manera rotatoria y a recibir a cambio un salario" (10).

El único cuerpo de leyes que en ese entonces pugnaba en beneficio de los intereses de los trabajadores indígenas, era la famosa "Ley de Indias", en donde se establecían normas relativas al salario-jornada, prohibición de tiendas de raya, etc." (11)

No es sino hasta principios del siglo XVII, cuando aparece el trabajo voluntario, de esa manera empieza a utilizarse un primitivo contrato de trabajo, en el que ya se contemplaban medidas protectoras a favor de los jornaleros: Sólo podían trabajar indios varones entre 18 y 50 años de edad, quedando por tanto, excluidos los ancianos, mujeres e infantes asimismo, el patrón debía de abstenerse de dar mal trato al obrero y éste solo estaba obligado a cumplir con el contrato por el plazo de doce meses.

Igualmente, se expiden leyes que se encargan de regir lo relacionado al salario, aduciéndose que éste debía de cubrirse en dinero y solamente al propio operario. La jornada no podría ser mayor de doce horas, teniendo derecho el obrero a un descanso para comer de media hora y, dentro de las obligaciones en concreto para el patrón, sobresalen la prohibición de ocuparlos en trabajos insalubres y peligrosos y de curar a sus trabajadores enfermos (lo que podríamos considerar como un antecedente de los "riesgos de trabajo").

No obstante la reglamentación de las relaciones laborales así como de lo derechos consagrados en la legislación, tendientes a protegerlos, tratando de evitar todo tipo de atropellos, estimamos que únicamente eran tibios deseos para alcanzar los objetivos antes mencionados ya que, no se instauraron los mecanismos que coadyuvaran a cumplir con el ideal que encerraban tales preceptos jurídicos, v.g. el estado en su carácter de imperio en ningún momento podía intervenir para soslayar que se ocasionaran lesiones a sus prerrogativas. Esto ocasionó que durante gran parte del siglo XVII se implementaran los

(10) Idem, pág. 21.

conocidos métodos de deudas y de salarios de subsistencia. El primero estaba referido a que el trabajador se hallaba "atado" a la hacienda pues, el patrón le daba por adelantado una cantidad de dinero que lógicamente nunca podía pagar por el resto de su vida, debiendo cubrirlo con trabajo propio. El segundo consistía en que se le daba un salario ínfimo, sólo suficiente para sobrevivir, no teniendo otra alternativa que permanecer en la hacienda.

Durante la primera parte del siglo XIX no encontramos ley alguna que defendiera a la clase obrera. Tal acontecimiento se explica -en mi opinión- porque, tanto la Constitución de 1824 como la de 1857, eran de corte eminentemente liberal: los legisladores de esas cartas magnas estuvieron notablemente inspirados por las ideas políticas de la revolución francesa de 1789 y por ende, estaban de acuerdo en que todo lo referente al trabajador, era una cuestión meramente particular, debiéndose reglamentar por las normas del derecho civil. En esos términos, la relación laboral se convierte en una simple concordancia de voluntades, donde la máxima cláusula imperante era la voluntad de las parte (12). Lejos de mejorar las condiciones del obrero al estar regido por la ley común, estas por el contrario empeoran ostensiblemente; además, ello ocasionaba que se cometieran en su perjuicio un sin fin de atropellos a sus más elementales derechos colectivos; la huelga y la sindicalización. En cuanto al primero, era tipificado por el Código Penal de aquella época, mientras que el segundo estaba expresamente prohibido. En resumen, ante tales circunstancias se veían presionados a firmar verdaderos pactos leoninos. Con la llegada al poder de Porfirio Díaz el panorama para los trabajadores paso a convertirse en insoportable. El trato que se les daba resultaba ser en una palabra brutal. Díaz estimaba que para poder conseguir un desarrollo económico importante, era fundamental atraer el máximo de capitales extranjeros, para que estos se allegaran a la tarea de industrializar al país. Se vislumbra la visión y para alcanzar tal meta, le brinda todo género de facilidades a modo de que los mismos se encontraran incentivados para invertir. Dentro de tales ventajas estaba lo relativo al ámbito laboral: el que ponía las condiciones

(11) Baltazar Cavazos Flores; "35 Lecciones de Derecho Laboral", México, 1990, la. reimpresión, Ed. Trillas, pág. 75.

era únicamente el patrón, así el trabajador no gozaba de ningún derecho, eran cotidianas las jornadas de hasta quince horas, un sueldo que ni siquiera servía para alcanzar a cubrir los más elementales medios de subsistencia, trabajo de menores y mujeres en labores peligrosas, no tenía derecho a la huelga ni a formar sindicatos, era normal que las fábricas se encontraban en estado de insalubridad, no tenía derecho a indemnización para el supuesto de que sufriera un riesgo de trabajo. Lo mismo sucedía en el campo. Al respecto cabe citar las palabras de Pastor Rouaix, quien nos esclarece perfectamente la vida de los peones: "Casi todo el peonaje vivía en las llamadas cuadrillas localizadas en todas las haciendas, las que eran verdadero tugurios ruinosos con una pieza ennegrecida por el humo, sin luz ni ventilación, careciendo de cualquier servicio público, como el agua potable, alumbrado, etc. En todos los fundos además de la casa grande había una iglesia, un cuarto para prisión y la nefasta tienda de raya, en donde se cubría el salario del jornalero con las mercancías que tenía el almacén. El comercio estaba prohibido en absoluto y era castigado el vendedor que pretendía instalarse o simplemente transitar por los dominios de la finca. La jornada de trabajo estaba regida por la luz del sol (doce horas)... nunca recibía dinero en efectivo, sino en maíz y otros artículos necesarios para la vida. Los cuales eran expedidos en las tiendas de raya" (13).

La inconformidad ante tales atrocidades se vió manifestada a parir de las ya memorables huelgas de Cananea y Río Blanco de 1906 y 1907 respectivamente. Con el mismo sentido de protesta en 1906 se publica el manifiesto y programa del partido liberal encabezado por los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón en el que se plasman varios principios de defensa para los asalariados, que después fueron recogidos por la actual Ley Fundamental, v.g. igualdad de salarios entre mexicanos y éxtranjeros, prohibición de trabajo para menores de catorce años, jornada máxima de ocho horas, descanso semanal obligatorio, etc.

El tratadista José Dávalos nos hace una interesante recopilación de todas las leyes que de una u otra forma fueron fuente de

(12) Ver pág. 13.

inspiración en la formación del artículo 123, desde 1906: "A partir de aquí empiezan a proliferar las legislaciones que buscaban salvaguardar las obvenciones mínimas para los obreros, a modo de asegurarles un modo de vida aceptable y benéfico. En Nuevo León el 9 de noviembre de 1906 se establece el riesgo de trabajo, fijándose la indemnización por incapacidad permanente por el importe de hasta dos años de salario. En Aguascalientes la ley de 23 de agosto de 1914 decretó la reducción de ocho horas, descanso semanal, prohibiéndose la reducción de salarios. En San Luis Potosí por decreto del 15 de septiembre de 1914 se fijan los salarios. En Tabasco, aconteció lo mismo, reduciéndose también a ocho horas. En Jalisco por la iniciativa del gobernador se expidió un decreto sobre la jornada de trabajo, descanso semanal y vacaciones. El 7 de octubre de esa misma fecha, Aguirre Berlanga publicó la primera ley llamada "Primera Ley del Trabajo de la Revolución Constitucionalista" reglamentándose la jornada de ocho horas, prohibición de labores para menores de 9 años, salarios mínimos, el trabajo a destajo y la creación de las juntas de conciliación y arbitraje.

En Veracruz se dió un acontecimiento trascendental el 13 de octubre de 1914 dado que se expide lo que es considerada como la primera Ley del Trabajo de la República, elaborada por Cándido Aguilar y en la que se consignó la jornada de nueve horas, descanso semanal, salario mínimo, riesgo de trabajo, organización de la justicia obrera, etc. En Yucatán Salvador Alvarado crea las denominadas "cinco hermanas"; una dedicada a la cuestión obrera sobresaliendo la tesis tomada en cuenta por el artículo 123 en la que se indicaba que el trabajo no es una mercancía.

Por su parte en la capital, en 1915 se elaboró un proyecto de ley de contratos de trabajo en el aspecto particular y colectivo. Por último nos referiremos a la ley sobre accidentes de trabajo, así como de la participación de las utilidades de las empresas por parte de los trabajadores, reputándose en cuanto esto último como pristina en su tiempo" (14).

---

(13) Op. Cit. pág. 29

(14) José Dávalos; "Derecho del Trabajo I". México, 1990, 6a. edición, Ed. Porrúa, págs. 58-59

## 2.2 Formación

La elaboración del artículo 123 Constitucional o en otras palabras la elevación a rango supremo dentro de nuestra estructura jurídica de los derechos mínimos de la clase trabajadora, viene a convertirse en la respuesta legal a todos los reclamos y demandas de justicia, en sus vínculos con la clase patronal, merced a la deplorable situación en la que se desenvolvían dentro de los centros de trabajo, misma que se fue recrudeciendo a principios del presente siglo, originando que en 1910 las masas populares (obreros y fundamentalmente campesinos), creyeran encontrar por el camino de las armas la solución a sus problemas.

La mayoría de los constituyentes del 17 tuvieron conciencia de que el instituir en la Carta Magna que se estaba formando, las obvencciones esenciales del grupo asalariado, sería uno de los pilares esenciales para conseguir la tan anhelada paz social. Sin embargo, dentro del proyecto de reformas presentado por Venustiano Carranza no existía un artículo ni mucho menos un capítulo dedicado exclusivamente a regular la problemática obrera. A nuestro entender, estimamos que esto se debió al inminente rezago liberalista que dominaba el pensamiento de los realizadores de ese proyecto, pues nos percatamos de ello al revisar el discurso pronunciado por el jefe revolucionario el 10. de diciembre de 1916, en el que se nota tácitamente el hecho de que juzgaban inoportuno y absurdo que en la Ley Superior "convivieran" las garantías individuales con los derechos de ciertos grupos sociales. Por eso decimos que se trata de un rezago toda vez que, no desvirtuaban que las garantías laborales se estatuyeran en la legislación, tan es así, que propuso que tales derechos fueran establecidos en ordenamientos secundarios, solicitando para tal efecto, una reforma a la fracción XX del artículo 72 de la de 1857, por la que se facultara al Congreso para legislar en materia de trabajo.

Por ese motivo, es curioso el surgimiento de dicha disposición; de las acaloradas discusiones acerca del artículo 50., es como nacen los más sustanciales privilegios para los asalariados,

por lo que nos atrevemos a afirmar que en la mente de esos insignes personajes -por lo menos en su mayoría- privaba un gran sentido social.

En el proyecto nada más se dedicaba un artículo referente al campo laboral, muy similar al que estuvo vigente con la del 57, aludimos al artículo 5o. en el que se contemplaba el tiempo máximo de duración de los contratos de trabajo en los que estaba obligado a prestar sus servicios y que era, de doce meses como máximo.

El día 10 de diciembre de 1916 en la décima sesión ordinaria la Comisión presentó el dictámen sobre ese artículo con las innovaciones aludidas en el párrafo anterior, e inmediatamente un grupo de asistentes encabezados por Cándido Aguilar, Jara y Góngora se oponen al mismo, manifestando que es indispensable que se le adicionaran algunos principios de entre los que fueron tomados y aceptados: la jornada máxima, descanso semanal, prohibición de trabajo nocturno para mujeres e infantes, etc. De esta forma nace la primera manifestación de lo que culminaría con nuestro precepto. El 22 de diciembre se turnó a la Asamblea General ese dictamen con estas proposiciones, en la que se discutió una adición aportada por el Lic. Elorduy, consistente en el servicio judicial obligatorio para los abogados.

En esas circunstancias, el día 26 de diciembre se somete a discusión el definitivo dictamen, y que se prolonga hasta el día 28; jornadas que estuvieron impregnadas de acalorados debates, generando conflictos verbales entre los que estaban a favor o en contra de esas adiciones. En el día inicial el primer apunte trascendental corrió a cargo del legislador por el Estado de Guanajuato, Fernando Lizárdi, quien se favoreció en contra pues argumentó: "Le quedan al artículo exactamente como "un par de pistolas a un santo cristo", quizá con esto, en forma metafórica, dió a entender que eran contradictorias e inútiles de acuerdo al espíritu de dicha disposición en ese sentido agregó: "el artículo 4o. que garantiza el derecho a no trabajar, si estas son limitaciones a la libertad de trabajo, era natural

que se hubieran colocado más bien en el artículo 4o. que en el 5o." (15).

Contrariamente a esta opinión, -que en nuestro concepto tenía cierta razón porque, no era congruente que al mismo tiempo se consignaran en la Constitución garantías individuales y sociales, varios congresistas tales como Cayetano Andrade, Heriberto Jara y muy especialmente el diputado yucateco Héctor Victoria pues, fue el primero que hizo valer la urgencia de que la Constitución abarcara con amplitud el problema obrero, estableciendo su inconfirmitad con el proyecto inicial y con el que estaba a discusión, estimando que ambos en ningún momento lo trataban con la atención que merecían, y así dijo: "A mi juicio el artículo quinto está trunco, es necesario que en él se fijen las bases constitucionales sobre las cuales los estados de la confederación mexicana, de acuerdo con el espíritu de la iniciativa presentada por la diputación yucateca tenga la libertad de legislar en materia de trabajo. En consecuencia soy del parecer que el artículo quinto debe ser adicionado es decir, debe ser rechazado el dictámen para que vuelva a estudio de la comisión y dictamine sobre las bases constitucionales acerca de las cuales los estados deben legislar en materia de trabajo. Por consiguiente el artículo quinto a discusión, en mi concepto debe trazar las bases fundamentales sobre las cuales debe legislarse en materia de trabajo, entre otras las siguientes: jornada máxima, salario mínimo, descanso semanal, higienización de talleres, fábricas, minas, convenios industriales, creación de tribunales de conciliación de arbitraje, prohibición del trabajo nocturno a mujeres y a menores, accidentes, seguros e indemnizaciones, etc" (16).

Con esas palabras el destacado diputado fue el eco transmisor del pensamiento que se iba generalizando en favor de la consagración en la Ley Suprema de tales prerrogativas obreras -esto tal vez originado por el recuerdo que habían hecho en el sentido de que una de las causas esenciales de la lucha armada, había sido el trato por demás injusto e inhumano, de que fueron objeto por parte de sus patrones, sobre todo en las postrimerías del siglo anterior y los primeros lustros que antecedieron a la revolución.

(15) Pastor Rouaix; "Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917" México 1959, 2a. ed. INEFOP, pág. 76.

Otro comentario importante fue el que virtió Froylán Manjarrez, quien indicó que la situación laboral era muy delicada y trascendente y por lo tanto, debía dedicársele todo un capítulo, todo un título de la Carta Magna. Por su parte el legislador Von Versen en alusión al comentario emitido por Lizardí, oponiéndose a él, expresó que el "santo cristo de Lizardí no sólo llevará pistolas sino polainas y 30-30 también".

En las dos subsecuentes sesiones (27 y 28 de diciembre), se consolidaron las propuestas de solventar el problema obrero a través del establecimiento dentro de la Constitución de un mínimo de derechos es por ello, que el día 29 por iniciativa de los diputados De los Ríos, Ochoa y Rodríguez solicitaron una moción suspensiva pidiendo la formación del capítulo correspondiente; la petición fue aprobada por unanimidad integrándose para tal efecto, una comisión y aunque, no se realizó la designación de los miembros, implícitamente se acordó que la presidieran los que mayor interés habían tenido para tal efecto. Por tal motivo, los que la dirigieron fueron entre otros Pastor Rouaix, Natividad Macías, Rafael de los Ríos, Inocente Lugo, etc.

La comisión elaboró el proyecto en el período comprendido del 10. al 13 de enero de 1917. En esta última fecha fue presentado a la comisión dictaminadora, la que después de estudiarlo le hizo varias enmiendas de las que resaltan: a) aumento al título, de "Del Trabajo" por "Del Trabajo y Previsión Social"; b) se suprimió lo relativo a la fracción primera la expresión: "Trabajo de carácter económico" y en consecuencia, quitó la clasificación que hacía esa fracción, c) aumentó la fracción VI con la cual se determinaba el derecho a participar en las utilidades de las empresas. Finalmente, el día 23 de enero d. 1917 se verificó la votación por la asamblea la que únicamente, produjo un debate en lo concerniente a la huelga, todas las demás fracciones fueron aprobadas unánimemente a las 10:15 p.m. de tal fecha.

---

(16) Pastor Rouaix, Op. Cit., pág. 79.

### 2.3 Surgimiento del apartado "B".

En el texto original del artículo 123, no se estatuyó un régimen de derechos en beneficio de los prestadores del servicio público lo que es más, en el párrafo inicial los legisladores querían dejar claro el ámbito personal de aplicación dado que, de manera muy precisa, se indicó el radio de su competencia, al preceptuar textualmente: "Las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de manera general, todo contrato de trabajo". Inmediatamente nos percatamos de que el constituyente trató de definir su contorno de aplicación en esos términos, en ningún momento nos hace una reglamentación de prerrogativas para los trabajadores del Estado. Asimismo, creo que de la propia lectura y análisis del mismo, se desprende el espíritu que guarda, resultando ser eminentemente enfocado a proteger a los de industrias, empresas y demás empleos propiedad de particulares. También es oportuno recordar lo expresado al tocar lo referente a las causas de surgimiento de nuestro precepto, que fundamentalmente es fruto inmediato de las paupérrimas condiciones en las que trabajaban y es obvio que, los empleados públicos de aquél entonces no se encontraban bajo las mismas circunstancias. Existen varios ejemplos que corroboran lo anterior, citaremos estos: a) La fracción II prohíbe el trabajo peligroso para menores y mujeres, ahí claramente especifica el trabajo en industrias y establecimientos comerciales; b) en la fracción VI se consigna el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de las empresas, cuestión inusitada en el sector estatal, c) dentro de la fracción XIV comienza diciendo empresarios es decir, de los propietarios de los medios de producción, etc.

La única mención que se hace en el original en cuanto al servicio estatal, está determinado en la fracción XVIII en la que se regula el derecho de huelga, imponiéndose una obligación para esta clase de trabajos, al afirmar que nada más lo podrán ejercitar siempre y cuando hayan dado aviso a la Junta con diez días de anticipación de la fecha en que se llevará a cabo la suspensión. Pensamos que esto lo hicieron los legisladores con el único

fin dadas las características con que cuentan, de que se enterarán, vía la junta competente los encargados de tales servicios de la suspensión de labores, para que tomaran medidas urgentes a fin de que el servicio continuará pretándose o en su defecto tratar de alcanzar un arreglo satisfactorio.

Tal vez, en concordancia con lo que cita el Lic. Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés (17); en la mente de los congresistas de Querétaro imperaban las ideas que posteriormente sirvieron de base en 1929 para no aceptar el proyecto de ley laboral que en julio de esa fecha expuso el Presidente Portes Gil y en el que, en su artículo 3o. se incluían como sujetos de ese cuerpo legal a los burócratas, esto significa que los legisladores de aquel tiempo no es que se hubieran olvidado de crearles una tutela legal sino que, pensaban que ambas clases de relaciones presentaban una connotación totalmente distinta, probablemente no concebían la noción de un Estado patrón. Aunado al hecho de que en la estatal se persigue el interés general sobre cualquier interés particular y la actividad realizada es función de dicho interés y no con propósito lucrativo, como sucede en la relación productiva.

Por todo lo anterior, el panorama de este tipo de trabajadores, a partir de 1917 y hasta 1934, era casi completamente inexistente, únicamente estaban regidos por lo dispuesto en el artículo 5o. constitucional, en el que se establece la libertad de trabajo, así como la fracción II del artículo 89 del mismo cuerpo legal, en el que se faculta al presidente para remover libremente a los servidores públicos ahí nombrados, excepto a los que están protegidos por un ordenamiento por el que se establezca un procedimiento especial o que la propia Constitución lo prevea. Pero como nunca la Carta Magna lo instituyó ni se expidieron leyes secundarias al respecto, resumimos que los trabajadores públicos no gozaban de ninguna prerrogativa ya que, en cualquier momento el presidente en uso de la facultad amplísima que le concedía tal fracción, los podía a su libre arbitrio despedir de su cargo, sin que ello generara como consecuencia jurídica, algún tipo de acción legal para reclamar por parte del servidor alguna

(17) Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés; "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", México 1983, 1a. ed., Porrúa, pp. 315-316.

indemnización o cierta prestación económica, o en el último de los casos, el de exigir su reinstalación.

El primer intento legislativo para resolver esta problemática, lo marcó la primera Ley Federal del Trabajo, promulgada el día 18 de agosto de 1931, ahí se especificó que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores se regularían por las leyes civiles que con posterioridad se elaboraran. Sin embargo, jamás se cumplió con el designio de la ley, y es hasta el 12 de abril de 1934 cuando se crea un acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil el acuerdo al poco tiempo de tener vigencia fue impugnado y después derogado pues, se argumentó que lo que la multitudada fracción previa era una ley que reglamentara las relaciones estado-trabajadores y no un mero acuerdo.

La autora Bensussan (18) nos hace el importante apunte, en el sentido de que, es gracias a Lombardo Toledano, que en junio de 1937 Lázaro Cárdenas presentó ante el Congreso Federal el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Ejecutivo puesto que, dentro del 1er. Congreso Mexicano de Derecho Industrial propuso que todos los servidores a excepción de los funcionarios que representan la voluntad popular y que tuviesen derechos de iniciativa y responsabilidad ante el pueblo, estuviesen acogidos por un ordenamiento jurídico propio. El estatuto en cuestión reconoció fundamentales derechos, tales como la estabilidad en el empleo, asociación y huelga limitada además, dentro de la discusión en el Congreso se amplió la esfera de aplicación tanto para los dependientes del Poder Judicial como del legislativo, entrando en vigor el 5 de diciembre de 1938.

Después, por iniciativa de Manuel Avila Camacho se promulgó uno nuevo, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de enero de 1941, y así abrogó el de 1938. Dentro de su contexto, sobresale la distinción que hace entre trabajador de base y de confianza; el incremento en las remuneraciones, formación de escalafones estableciendo criterio supremo para losensos, el de la antigüedad, etc. Toda esta protección jurídica que habían obtenido los burócratas, hizo necesario,

(18) Bensusari, Gabriela; Op. Cit., págs. 24-25

para garantizarla de una manera amplia y efectiva, que dichos derechos fueran tomados en consideración por la propia Constitución y así, López Mateos presentó una iniciativa de adiciones al artículo 123, y en el que indicó: "Con la preocupación de mantener y consolidar las ideas revolucionarias cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social en el informe que rendí ante el H. Congreso de la Unión el día primero de septiembre de este último, me permito anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración el proyecto de reformas a la Constitución General de la República, tendiente a incorporar en ellos los principios de protección para el trabajador al servicio del Estado por diversas y conocidas circunstancias, no habiendo disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores. Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones es de distinta naturaleza de lo que liga a los servidores públicos con el Estado puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal mientras que estos trabajan para institucioes de interés general, constituyéndose en colaboradores del ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de ahí que debe ser siempre tutelado". Una vez que se aprobó ese cuerpo de reformas, el decreto correspondiente fue expedido el 21 de octubre de 1960, publicado el 5 de diciembre de esa fecha, y por tal motivo desde este momento se le empezó a denominar: Apartado "B".

#### **2.4 Estudio comparativo de las garantías sociales consignadas en ambos apartados , conforme al texto vigente.**

En el primer capítulo indiqué que la garantía social laboral se refleja en una gama de prerrogativas mínimas para la clase jornalera. Pues bien, dentro de los fines que distintamente persiguen ambas vinculaciones, es lógico que esos mínimos derechos tengan características propias que conlleven a cumplir con el

objeto primordial que en cada tipo de relación se pretende alcanzar. Por eso mientras que la regulada por el Apartado "A" tiende a que la fuerza de trabajo desarrollada por el obrero produzca determinada ganancia para el patrón, en la reglamentación por el "B" la labor prestada por el burócrata está encaminada a servir a la sociedad en las distintas labores en beneficio de los ciudadanos y que el Estado se encuentra obligado a cubrir en otras palabras, como bien lo afirma el Licenciado Cervantes Campos en el trabajo productivo se busca conseguir riqueza, en tanto que el público ésta se gasta.

Ante esas circunstancias, las garantías sociales instituidas para ambas clases de asalariados, necesitan tener determinadas divergencias que estén acordes con las particularidades que conforman su esencia. Por ello, en aquellos aspectos en donde no intervienen las particularidades propias de cada una, los derechos van a ser muy parecidos, v.g. jornada, descansos, etc.

Al hacer el estudio y tomando en cuenta los principios mencionados encontramos las siguientes diferencias substanciales:

I. En cuanto a la fijación del salario, la situación cambia radicalmente ya que, los trabajadores productivos por regla general tendrán el que hayan convenido con el patrón pero, siempre dentro de los límites que la ley marca, el cual es establecido por una Comisión, conjuntada por el Estado, patronos y trabajadores. Por el contrario, en el servicio público la remuneración es establecida unilateralmente por el Estado puesto que, éste es parte integrante del presupuesto de egresos o lo que es lo mismo por el dinero del pueblo; amén de que la labor que se efectúa es en beneficio de esa colectividad y no del Estado. Dicho gasto se utiliza de acuerdo a las necesidades y funciones que realiza cada dependencia o entidad.

II. En relación al reparto de utilidades, éste no existe -por lo expuesto con antelación- para los servidores públicos.

III. En tratándose del derecho de huelga, se encuentra limitado para esta clase de operarios, pues en el Apartado "B"

se determina una limitante consistente en que únicamente la pueden estallar cuando se les violen de manera general y sistemática sus derechos; cuestión que nos parece entendible si comprendemos la trascendencia que tienen las faenas públicas.

IV. Por lo que toca a la capacitación y adiestramiento, tampoco se contempla a favor de los burócratas, aunque, y dada la calidad de mínimas con que cuentan las garantías sociales, éste derecho sí se les otorga en las condiciones de trabajo.

V. El deber de que en los centros de trabajo haya condiciones de seguridad e higiene óptimas que permitan el sano desarrollo de las actividades, no está tomado en consideración por el Apartado "B".

VI. En el "B" no se estipula la minoría de edad que se necesita para poder ingresar al servicio público, lo que sí se instaure en el "A", donde se establece que se requiere contar con por lo menos catorce años de edad.

VII. Por último, por lo que hace a las enfermedades profesionales el Poder Público no asume la responsabilidad de dar una indemnización al trabajador -en forma directa-, esta obligación corre a cargo del ISSSTE, situación que no pasa en el "A", donde tanto el patrón como el IMSS pueden ser coaccionados. Hay que aclarar que indirectamente sí lo están porque, el mismo debe de enterar una cantidad de dinero del total del salario integral, como aportación para atender dicha enfermedad.

**CAPITULO 3: LA RELACION LABORAL EN EL APARTADO "A"**

**CAPITULO 3: LA RELACION LABORAL EN EL APARTADO "A".****3.1 Naturaleza jurídica.**

Para estar en posibilidad de discernir su naturaleza jurídica, debemos recurrir a la teoría general del Derecho ya que, la propia Ley Laboral no nos define expresamente esta situación legal; solamente al respecto, en su artículo 20 se preceptúa en su primer párrafo: "Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario". De esta forma nos percatamos, al hacer la interpretación, de que sí establece claramente que basta que exista la prestación de un servicio personal y subordinado llevada a cabo por una persona, que recibe el nombre de trabajador en favor de otra denominada patrón quien a su vez, se obliga a otorgar por ello un cierto salario. Así, no es indispensable según la ley, que se celebre un contrato para que nazca el vínculo de derecho y se produzcan todas las consecuencias expresamente instituidas por la legislación.

Dentro de la teoría general del derecho, toda manifestación de la voluntad exteriorizada en el mundo material y que la norma jurídica toma en consideración, atribuyéndole determinadas consecuencias, se le da el nombre de hecho jurídico en sentido amplio. A su vez, estos hechos creados por el ser humano se subdividen en dos categorías; según el modo en que se hayan producido: si conscientemente se efectuó y además, se desearon soportar las consecuencias que de él se deduzcan, estamos ante la presencia del acto jurídico por el contrario, si se lleva a efecto, queriéndolo o no, pero la ley sin importarle tal circunstancia, las toma en cuenta, entonces, tenemos a lo que se le llama hecho jurídico en sentido estricto.

Al transportar esto al aspecto laboral, se evidencia perfectamente que en el párrafo analizado se recoge la idea del hecho jurídico en sentido estricto pues, basta que se den los extremos que la hipótesis normativa marca, independientemente de que una de

las partes desee o no las consecuencias, para que se origine la relación individual del trabajo y por tanto, todos los derechos y obligaciones que la ley secundaria, en cumplimiento a su función, estatuye. Igualmente, la legislación va más allá porque, suple la deficiencia del contrato al estimar, de acuerdo con el artículo 21 que si se cumplen los ya anotados extremos, se presume *juris tantum* su existencia. En similares términos se conduce el artículo 26 que textualmente dice: "La falta del escrito a que se refieren los artículos 24 y 25, no priva al trabajador de los derechos que derivan de las normas de trabajo y de los servicios prestados, pues se imputará al patrón la falta de esa formalidad".

Por lo que hace a la relación colectiva, consideramos que acontece exactamente lo mismo; al crearse un sindicato surgen toda una serie de atribuciones y deberes para el mismo, estipulados por la ley, sin que en ningún momento por acuerdo entre las partes se pueda modificar o renunciar. También el contrato colectivo, si bien es un acuerdo de voluntades, no por ello se puede equiparar a uno civil, ya que, contiene peculiaridades propias que inclusive, hacen que se contrapongan. Así por ejemplo, la ley es la que ordena el régimen a que se encuentra sometido para que pueda ser válido; se suprime la libertad de contratar porque, entrándose del colectivo, el sindicato puede obligar al patrón a celebrarlo; se determina que si no se contempla el tabulador, el mismo es inexistente; prescribe las cláusulas mínimas que debe contener, etc. Por eso afirmamos que es suficiente que nazca, habiéndolo o no querido el empresario, para que surta todos sus efectos. Por último y reafirmando lo anterior, al existir un sindicato haya manifestado el patrón su acuerdo o desacuerdo, la norma jurídica indica que por el sólo hecho de que se hayan cumplido con los requisitos, para que tenga todos los derechos y obligaciones que el estatuto le consigna.

### 3.2 Elementos.

De la propia descripción legal se desprenden los elementos característicos que la conforman. Como ya lo expresamos, el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo en vigor nos proporciona el concepto de relación de trabajo, y de la cual se desprenden

los siguientes:

1) Realización de una labor, esto significa el efectuar una labor física y mental no importando su grado de dificultad, ni el grado de preparación que se tenga, o alguna otra circunstancia;

2) Personal ya que, debe desarrollarla solamente el sujeto a quien se le encomendó. Por tanto, -como dice Baltazar Cavazos- si el individuo se encuentra establecido y cuenta con elementos propios, aunque la ejecute personalmente, no puede tener la calidad de asalariado;

3) Subordinación, este es el rasgo distintivo pues incluso, es el que lo diferencia de la del apartado "B". Las doctrinas modernas nos dicen que consiste en la facultad de mandar y el derecho a ser obedecido. Teniendo solamente dos restricciones para ejercitarla: a) Debe ser abarcada nada más para el tipo de trabajo para lo cual fue contratado y a falta de pacto en ese sentido acorde con lo que sea compatible con sus fuerzas y aptitudes (artículo 27); b) Únicamente durante la jornada;

4) Salario, que es la contraprestación que el obrero tiene derecho a percibir por sus tareas, y aún cuando la definición del artículo 82 no especifica que sea en dinero, un ulterior precepto (84), nos menciona que una parte es en efectivo. Hay que comentar sin embargo, que forman parte de él, todas aquellas prestaciones que el jornalero reciba por la prestación de sus servicios; así, tanto la cuota diaria como las demás prestaciones, forman el llamado salario integral.

### 3.3 Definición

A mi parecer la noción legal de la relación es incompleta en virtud de que, en primera instancia no hace una diferenciación entre relación de trabajo y contrato individual ya que, ambos conceptos los maneja como sinónimos; en segundo lugar, pienso que está olvidándose que también -al menos así parece ser- puede aparecer a través de un acto jurídico debiendo recalcar sin embargo, que por naturaleza es un hecho jurídico en sentido estricto, pues así lo ha estimado la ley.

Por esa causa, discordamos un tanto con dicha descripción; en mi criterio la relación de trabajo es: el vínculo legal que liga a dos personas llamadas patrón y trabajador, nacido de un hecho o acto que el ordenamiento jurídico-laboral toma en consideración, atribuyéndole determinadas consecuencias de derecho y mediante el cual, el obrero adquiere el deber jurídico de realizar una cierta actividad de manera personal, subordinada en favor de aquél, el cual por su parte obliga a pagar por ello un cierto salario.

### 3.4 Tipos y formas legales de surgimiento.

Retomando lo anteriormente expuesto, debo decir que en cuanto a los tipos de relación que nos estatuye la ley en vigencia, tenemos que existen dos: 1) Relación individual, que como la denominación lo advierte, se dá entre el patrón con cada uno de sus trabajadores individualmente considerados; 2) Relación colectiva, establecida entre el empresario y todos sus jornaleros, por medio de su representante legal es decir, por conducto de él o los sindicatos creados en la negociación. Por lo que hace a los modos legales de surgimiento, éstos ya los tocamos cuando tratamos acerca de la naturaleza jurídica de esta, ahí precisé que se origina generalmente por el hecho jurídico en sentido estricto. La otra vía es el acto jurídico denominado contrato en el que se plasman, sin contravenir los mínimos derechos establecidos por la legislación, las condiciones, modalidades y demás circunstancias con base en las cuales se van a verificar las labores.

#### 3.4.1. Desvinculación con el contrato civil.

En México, el Derecho del Trabajo empieza a gestarse con la entrada en vigor del artículo 123 constitucional. Antes de esa fecha (1917), en concreto durante el siglo pasado la cuestión laboral estuvo regulada por las leyes de carácter privado, fundamentalmente por el derecho civil. Las ideas liberales que predominaban en la mente de los legisladores durante tal época, hicieron imposible el concebir un cuerpo de leyes proteccionistas de

una cierta clase social desfavorecida. En base al principio de la igualdad de los hombres ante la ley, estimaban que el patrón y el asalariado se encontraban en un mismo plano de igualdad y en consecuencia, la relación se rigió por el Código Civil como un contrato. A nivel internacional hubo varios tratadistas que trataron de encuadrarla dentro de determinado contrato; en un principio sostuvieron que se trataba de un arrendamiento. Carnelluti por su parte, pensó que más bien se estaba ante una compraventa, aduciendo que así como era factible comprar la energía eléctrica, de ese mismo modo, se podía hacer con la fuerza de trabajo. Esta tesis duró mucho tiempo, hasta que el autor Valverde consideró que en realidad era equivalente a un contrato de sociedad. De forma similar, en nuestro país, los Códigos Civiles de 1870 y 1884, siguiendo la tendencia liberal, lo equipararon a uno de aprendizaje, a modo de un contrato de prestación de servicios. En particular el primero, superó al francés, dado que no confundió al trabajo como alquiler de obras, indicando en su exposición de motivos: "Parece un atentado contra la dignidad humana llamar alquiler a la prestación de servicios". En cuanto al salario ordenó que se estaría a la costumbre del lugar, teniendo en cuenta la clase de trabajo, edad, sexo y aptitudes. Al consagrarse los derechos sociales en la Carta Magna, es cuando creemos que se da la desvinculación para con el contrato de corte civil, la teleología de esta disposición estaba inspirada en el aseguramiento para el asalariado de una vida digna de ser vivida. Siguiendo tal espíritu, empiezan a aparecer al poco tiempo, distintas legislaciones que cambian el sentido de la relación, ya no como un acto jurídico, sino esencialmente como un hecho jurídico en sentido estricto; por ejemplo, la Ley Federal del Trabajo de 1931, ya lo establece así con toda precisión.

### 3.4.2. Contrato individual, colectivo y ley.

Como ya lo acentamos, el contrato individual de trabajo es una de las vías con la que excepcionalmente se conforma la vinculación laboral. El artículo 20, 2o. párrafo nos da el concepto: "Contrato individual, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquél

por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario".

En mi parecer la noción es incompleta; solamente se encarga de reproducir lo expresado en la relación, originando con ello una gran confusión al no establecer los rasgos distintivos en ambas. A nuestro juicio, la noción correcta debe ser: "El acuerdo de voluntades entre una persona llamada trabajador y otra denominada patrón, mediante el cual, se van a delimitar o consertar sin contravenir los mínimos estipulados por la ley, todas las condiciones y circunstancias, así como todos los derechos y obligaciones, distintos o no a los previstos por la ley, sobre los que se va a prestar el servicio personal subordinado, mediante el pago de un salario".

El artículo 25 de la ley nos enumera de manera enunciativa el contenido primordial que debe tener, siendo estos:

a) Datos generales de ambas partes, b) La expresión de si la relación es por tiempo u obra determinada o indeterminado, c) El tipo de labor a desarrollar, d) El lugar de la prestación de los servicios, e) Todas las condiciones de trabajo, así como de las demás cláusulas que convengan.

En tratándose del colectivo, el 386 prescribe: "Contrato colectivo es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con el objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos".

El concepto transcrito ha suscitado múltiples controversias, llegando a ser uno de los temas más discutidos. Diversos tratadistas aseguran que no es contrato. Argumentan que no tiene la categoría de contrato toda vez que, no cumplen con las características de él, diciendo al efecto, que no hay autonomía de voluntad, libertad para contratar, ni se establecen los derechos y obligaciones, sino las condiciones de trabajo además no es colectivo, porque rige en lo individual para cada trabajador. A nuestro

parecer creemos que si se trata de un contrato, lo que sucede es que presenta una connotación diversa al civil. Dado los principios en que esta inspirado el Derecho Laboral, es obvio que debe de contener circunstancias que vayan enfocadas a cumplir con esos propósitos. Asimismo, el derecho común ya no puede ser aplicado supletoriamente, por disposición expresa del artículo 17 y por tanto, la teoría del contrato civil deja de tener vigencia en el ámbito laboral porque de lo contrario, se desvirtuaría la esencia de este, el cual fue creado exprofesamente como medio de protección para la clase laborante. Si un contrato que, cumple con los elementos esenciales de todo acto jurídico bilateral es decir, existe un acuerdo de voluntades, y un objeto indirecto física y jurídicamente posibles, es más que suficiente para que hablemos de un contrato. Igualmente pensamos que es colectivo porque en primera instancia es aplicable para todos los trabajadores de la empresa (s), y lo que sucede es que aún y cuando el que lo celebra es una sola persona (moral) lo hace en representación de una colectividad (19).

Lo que si es criticable a mi humilde modo de pensar, es la definición legal, ya que, primeramente habla de convenio, lo que es absurdo si tomamos en cuenta que lo celebrado es para crear y transmitir derechos y obligaciones y no para modificarlas o extinguirlas, que son los fines del convenio. Por otra parte dice que se realiza con la única finalidad de establecer las condiciones de trabajo; eso resulta ilógico dado que, al hacer la revisión de lo que abarca, vemos que también puede regularse lo relacionado con otras cuestiones, tales como la capacitación, integración y funcionamiento de comisiones mixtas, cláusulas de admisión y de exclusión, etc.

Según el notable autor Mario de la Cueva, la estructura de éste, se divide de la siguiente manera:

---

(20) Considero que la supletoriedad del derecho civil es permitible cuando, definitivamente la Ley Laboral y sus reglamentos, no pudieran resolver cierta problemática que se diera, pues recordemos que de lo contrario, quedaría sin materia la cuestión planteada.

- 1) Envoltura, en la que se comprenden las cláusulas referentes al nacimiento, duración, revisión y terminación;
- 2) Normativa, que es la parte medular, y en la que se engloban todas las que se relacionan con las condiciones de trabajo;
- 3) Obligatoria, que sirve para hacer efectivas las anteriores y en ella se integran las de admisión, exclusión así como el reglamento interior.

Por cuanto a las causas de terminación, estas las delimita el artículo 401, las cuales son: I.- El mutuo consentimiento, II.- Terminación de la obra, III.- Por cierre de la empresa.

Del contrato ley resulta necesario precisar que por las razones expuestas, también tiene la calidad de contrato. Aunque, lo que está por demás dentro del concepto es el término ley, pues sabemos, que nada más se debe utilizar para los actos formal y materialmente legislativos. El artículo 404 nos proporciona su significado: "Es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y varios patrones o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones, según las cuales debe prestarse el servicio en una rama determinada de la industria y declarado obligatorio en una o varias entidades federativas, en una o varias zonas económicas que abarcan una o más de dichas entidades o en todo el territorio nacional". De esta definición sobresalen la palabra convenio que por los mismos motivos no debe contemplarse.

Al igual que en el colectivo, el objetivo principal es el de fijar las condiciones de trabajo aunque, ya no en empresas sino, en cierta actividad industrial. Las diferencias trascendentales entre ambos son: A) El colectivo puede ser celebrado con un sólo patrón, en la ley se requieren dos o más; b) La ley tiene una vida limitada a 24 meses; c) Este mismo rige para toda una rama de la industria, mientras el colectivo es aplicable a una o varias empresas.

El artículo 421 nos indica sus causas de terminación: I.- Mutuo consentimiento, de las partes que representan la mayoría;

II.- Si al concluir el procedimiento de revisión, los sindicatos de patronos y trabajadores no llegan a un convenio, salvo que aquellos ejerciten el "derecho de huelga".

### 3.5 Condiciones de trabajo; concepto.

La ley no nos da un concepto, únicamente se concreta a enunciarlas limitativamente, amén de establecer que las mismas no podrán ser inferiores a lo que ella preceptúa, debiendo ser proporcionales a la importancia de los servicios e iguales para trabajo igual, salvo las excepciones consignadas.

Para José Dávalos, son: "Las distintas obligaciones y derechos que tienen los sujetos de una relación laboral" (20). En otro sentido De la Cueva menciona que son: "Las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y de la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y las que determinan las prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo" (21).

Según la Ley Federal del Trabajo, las condiciones comprende: a) Salario, b) Jornada, c) Días de descanso, d) Vacaciones, e) Normas protectoras y privilegios al salario. Sin embargo, al verificar el capítulo correspondiente nos percatamos de que implícitamente están consagrados otras tales como: horas extras, aguinaldo, primas dominical y vacaciones. En ese sentido, Dávalos manifiesta que está limitado el grupo de conceptos, pues deja fuera a otras normas que regulan los derechos y obligaciones de trabajadores y patronos, tales como derecho a la habitación, derechos de preferencia y ascenso.

Desde mi modesto punto de vista, dada la enunciación que realiza la ley de las distintas condiciones de trabajo que devienen de la prestación del servicio o sea, de la forma en que el trabajador va a laborar, de estas surgen los derechos proteccionistas a favor de el, v.g. derecho al pago del salario, a disfrutar de un cierto número de vacaciones, etc. Y que son correlativas a determinadas obligaciones, v.g. a estar a disposición del

(20) Op. Cit., pág. 179

patrón durante la jornada, a trabajar horas extras cuando así se justifique, etc.

Por lo anterior, puedo afirmar que son: "Todas aquellas circunstancias, modalidades y situaciones marcadas por la ley como tales, que sin contravenir a lo dispuesto por ella, van a ser la base sobre la cual se va a ejecutar las actividades productivas en un centro de trabajo, ya en forma particular para cada obrero o de manera colectiva, derivando asimismo, derechos y obligaciones para ambas partes.

### 3.5.1 Jornada de trabajo.

El artículo 58 nos dice el concepto, al preceptuar: "Jornada de trabajo es el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para prestar sus servicios". Es manifiesta esa descripción, implica, el número de horas que por medio de un contrato, de la costumbre, sin que pueda exceder del máximo permitido por la ley, el asalariado se encuentra a disposición del patrón, en donde éste puede ejercer su facultad de subordinación, a fin de que aquél durante ese lapso realice la función que se le ha encomendado. Se ha suscitado un problema originado, por el hecho de que existe jurisprudencia en el sentido de que en los "accidentes in itinere" el jornalero se encuentra a su disposición desde el momento en que sale de su casa ante esta situación, algunos autores entre ellos, Baltazar Cavazos aducen que la jornada inicia desde ese momento. Considero que tal jurisprudencia sólo se debe aplicar para cuando surge un accidente de trabajo, a fin de que se pueda responsabilizar al patrón.

Conforme a los preceptos que la reglamentan, se desprenden varias clases, de las cuales citamos éstas:

- A) Jornada máxima, que deviene directamente del artículo 123, que en su primer inciso, determina que será hasta por ocho horas;
- B) Jornada diurna, regulada por el artículo 60, y que queda comprendida entre las 6 a.m. y 8 p.m.;
- C) Jornada nocturna, que también por disposición constitucional, no puede ser mayor a siete horas y según el artículo 61, va

(21) De la Cueva, Mario; "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, 11a. edición, Ed. Porrúa, pág. 266.

del período que inicia a las 8 p.m. y concluye a las 6 a.m.;

D) Jornada extraordinaria, regulada por los artículos 66 y 67 el primero prescribe que cuando se dan circunstancias extraordinarias puede ampliarse la misma, sin que tal prolongación exceda de tres horas diarias ni de tres veces a la semana;

E) Jornada mixta, que como su nombre lo dice, tiene horas de labor matutina y vespertina, con la restricción de que si comprende más de tres horas y media de nocturna, se reputará nocturna;

F) Jornada reducida, la que opera en favor de los mayores de 14 años de edad y menores de dieciseis pues, solamente están obligados a trabajar seis horas, distribuida en dos períodos iguales, con descanso de media hora;

G) Jornada de emergencia, prevista por el artículo 65, y que procede solamente cuando se presente una situación de grave peligro, tanto para trabajadores y patronos como para la propia empresa, aclarando que solo puede ampliarse el tiempo estrictamente necesario para evitar esos males.

Finalmente, cabe destacar que durante la jornada, el operario tiene derecho a un descanso de media hora con la finalidad de que recupere energías, así como para que tome sus alimentos.

### 3.5.2 Salario, definición, tipos y características.

El salario es la parte fundamental de la relación, el elemento que la distingue de otro tipo de situaciones jurídicas parecidas. Igualmente es el derecho primordial de la clase laborante, de ahí que su protección legal sea tan estricta a tal grado, que el no pago es una conducta tipificada como fraude por equiparación: Artículo 387, fracción XVII del Código Penal para el D.F. Escuetamente el artículo 82 dice que es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo. El siguiente lo complementa al decir que: "El salario se integra con los pagos hechos en efectivo por, cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie, y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su actividad.

En mi criterio el salario es: "La contraprestación que el obrero tiene derecho a recibir y exigir al patrón, por la prestación de sus servicios, y que está integrado por una cuota diaria cubierta en moneda de curso legal y de todos los demás bienes y servicios que se le entregan.

Dentro del capítulo correspondiente encontramos las siguientes clases:

- a) Salario integral, que conforme al artículo 84, se agrupa en una cuota diaria en efectivo, así como de las demás prestaciones que reciba el trabajador con motivo de sus labores;
- b) En cuanto a la forma de pago: salario por unidad de obra, por unidad de tiempo, por comisión, a precio lazado;
- c) Salario mínimo, que de acuerdo con el artículo 90 es la cantidad menor que tiene derecho a percibir por el servicio prestado en una jornada de trabajo;
- d) Salarios mínimos generales, que son los que funcionan en una o más entidades federativas (artículo 82);
- e) Salario mínimo profesional, aplicable en una determinada rama de la actividad económica así como a profesiones, oficios, etc. dentro de una o varias áreas geográficas.

Referente a sus características, tenemos que éstas son:

- 1) Debe ser suficiente o sea, en cumplimiento a la Carta Magna, debe de ser ideóneo para satisfacer las necesidades primordiales del trabajador y su familia y por tanto, que le aseguren una vida digna y decorosa;
- 2) Debe por lo menos ser equivalente al salario mínimo ya general, ya profesional. En el supuesto de transgresión se tendrá como cláusula o condición de trabajo no pactada o insertada en el contrato respectivo;
- 3) Remunerador es decir, proporcional al tiempo y calidad de la labor ejecutada;
- 4) Debe cubrirse en moneda de curso legal, esto tratándose

de la cuota diaria, no siendo por tanto, válido hacerlo en mercancías, vales, fichas, etc..;

- 5) Irrenunciable, esto es, por ningún motivo se puede, ya sea por voluntad del trabajador o por convenio, pactarse el dejar de percibirlo.

A excepción de los salarios mínimos en sus dos categorías, que conforme al artículo 94 son fijados por una comisión a la que ya hice mención, en general, son establecidos de común acuerdo entre ambas partes. A falta de convenio expreso o en forma consuetudinaria, se estará a lo dispuesto por la Ley.

En cuanto a su cobro, el artículo 100 ordena que nada más el obrero es correcto entregarlo, salvo, que se encuentre imposibilitado, en cuyo caso el pago lo podrá efectuar la persona que designe, mediante carta poder firmada por dos testigos. El plazo de pago lo contempla el 88 permitiendo dos periodos: Semanal o quincenalmente según se trate de trabajos materiales o de otra índole respectivamente. El 109 abunda estableciendo que debe realizarse durante días laborales, en las horas de trabajo o al concluir la jornada, siempre en los centros de trabajo, (artículo 108).

### 3.5.3 Vacaciones

Estas fueron instituidas con el firme propósito de salvaguardar la salud de los jornaleros, considerando que el descanso semanal sería insuficiente para lograr que recuperara las energías perdidas aunado al hecho, de que era indispensable que se le concediese un plazo más o menos largo que le permita divertirse y estrechar y fomentar la convivencia familiar. Si revisamos el artículo 123, advertimos que se consagra a modo de garantía social este derecho.

El artículo 86 consigna que todo asalariado que haya laborado durante un año, tendrá derecho a disfrutar de un período anual, mínimamente de seis días laborables, que se irán aumentando

por dos días con cada año subsecuente de servicios, hasta llegar a cuatro, donde a partir de ahí, por cada cinco, se aumentará nuevamente otros dos. Conjuntamente disfrutará del pago de su cuota diaria por cada uno de los días de vacaciones, así como un 25% sobre el monto total de el salario del global de los días vacacionables. Igualmente prevéé -lo que ha sido ratificado por la Suprema Corte- las vacaciones proporcionales, para el caso de que no se haya cumplido con el año de servicios. Por lo que toca a su reclamación, esta procede a partir de que se han cumplido seis meses a la fecha de cumplimiento de los doce meses de servicio, asumiendo la obligación el patrón, para tal efecto, de darles una constancia de antigüedad en donde se registre la etapa y la fecha en la que le corresponda tomárselas (Artículo 81).

#### 3.5.4 Días de descanso (semanal y obligatorios).

Está previsto el semanal por los artículos 69 al 73. Dentro de las disposiciones que es pertinente comentar se encuentra precisamente el número 60, en el que se consigna para el operario el derecho a un día de descanso a la semana, no particularizándose uno en especial, pero, el 71 recomienda que sea el domingo y además, como si efectivamente hubiese sido laborado. En el supuesto de que trabajen en día domingo, siendo el de descanso cualquier otro, tendrán derecho a que se les entregue como mínimo, el 25% sobre la cuota diaria de ese día (prima dominical) (Artículo 71 2o. párrafo). Igualmente, por ningún motivo se les puede coaccionar para que trabajen, su violación acarrearía la rescisión de la relación sin responsabilidad para el obrero, de conformidad con lo que dispone el artículo 73.

Los obligatorios están determinados por el precepto 74, siendo éstos como mínimo: 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 16 de septiembre, 20 de noviembre, 1o. de diciembre de cada seis años, cuando haya cambios en la Presidencia de la República, 25 de diciembre y los que establezcan las leyes electorales locales y federales.

### 3.5.5 Participación de utilidades.

La última de las condiciones que derivan de la relación de trabajo es a juicio de la ley, el derecho de los obreros a participar de las utilidades de las empresas. Así lo preceptúa el artículo 117 que a la letra dice: "Los trabajadores participarán en las utilidades de las empresas de acuerdo con el porcentaje que dictamine la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas. "Este derecho deviene precisamente del carácter lucrativo propio de esta clase de vinculación, en donde la vinculación estrecha entre capital y trabajo, se sustenta en el hecho de obtener riqueza. Por ello se estimó que si el trabajador con su fuerza de trabajo participaba de una manera importante dentro del proceso productivo, era justo que se le entregara una cierta cantidad de esas ganancias. Este pensamiento así lo comprendió el legislador, mismo que lo plasmó en el artículo 126, y que excluye de tal prerrogativa a los trabajadores del IMSS y de organismos descentralizados que realizan actividades de servicio.

Como notamos acertadamente, la diputación juzgó que tales instituciones no persiguen propósitos lucrativos, siendo su función eminentemente de servicio público, o sea, en favor de la comunidad y por ende, será injusto y contrario a la teleología de dicho derecho, el permitirles participar de él pues además, no es posible concebir que tales entes obtengan saldos demasiado favorables.

La Comisión en comento, formada de manera tripartita, es la facultada para definir en base a los estudios técnicos elaborados, el porcentaje sobre el total de las utilidades declaradas anualmente en el Diario Oficial de la Federación del 4 de marzo de 1985 precisó que debería ser un 10% sobre el monto total de esas ganancias. De acuerdo con el artículo 121 el patrón tiene la obligación de en un término de diez días posteriores a la prestación de dicha declaración, de entregar a los obreros, copias de la misma; contando a su vez éstos, con 30 días para inconformarse ante la SHCP. Aún y cuando la impugnará, debe

de entregar el porcentaje correspondiente. Sin perjuicio de lo anterior, el 122 expresa que no obstante la objeción obrera, dene efectuarse el reparto en un lapso no superior a 60 días, a partir de que se tenga que cubrir el impuesto. Cuando de oficio la Secretaría lo aumente, o porque las objeciones de los trabajadores hayan sido procedentes, debe de cubrirse a partir de que se notifique la resolución y hasta 60 días después.

El procedimiento de repartición comienza con la organización dentro del centro de trabajo, de una Comisión, conformada por igual número de representantes patronales y obreros, la cual se encargará de distribuir el dinero a cada uno, debiendo para tal efecto, tomarse en cuenta los días laborados y el monto de su salario. Cabe indicar que por lo que hace a los días, deben de entenderse como días efectivamente trabajados a excepción de riegos de trabajo y maternidad. Se pueden interponer reclamaciones por el proyecto elaborado por la Comisión, dentro del término de quince días, siendo ella misma la que resuelve. Quedan exceptuados de ejercer esta facultad de acuerdo con el artículo 125, los directores, administradores, y gerentes.

### 3.6 Suspensión, rescisión y terminación.

Según Mario de la Cueva la suspensión de la relación es una figura que tiene por objeto conservar la vida de las relaciones, suspendiendo la producción de sus efectos, sin responsabilidad para trabajadores y patronos, cuando adviene alguna circunstancia distinta de los riesgos de trabajo, que impide al trabajador la prestación de sus servicios. Tiene como propósito esencial, que por la presencia de ciertas circunstancias que hace imposible su continuación se le perjudique al dejar en posibilidad de que el patrono pudiese decretar su terminación por eso, con toda razón este autor afirma que es un derecho favorable para los asalariados: "Estatuido de y para la clase trabajadora" (22).

---

(22) De la Cueva, Op. Cit., pág. 235.

El efecto principal que motiva la suspensión nos lo marca el artículo 42 y que se traduce en el hecho de que el patrón no está obligado a pagar el salario ni el obrero a prestar el servicio. Otras circunstancias a manera de consecuencias son, a juicio de Dávalos: "a) Estabilidad en el empleo, b) Continuidad en los beneficios de la seguridad social, c) Estabilidad en la antigüedad, d) Inalterabilidad del contrato o permanencia de su vigencia" (23).

Las causas están comprendidas en el artículo citado, y son: I.- La enfermedad contagiosa del trabajador, II.- La incapacidad temporal ocasionada por una enfermedad o accidente que no constituya riesgo de trabajo, III.- La prisión preventiva del trabajador seguida de sentencia absolutoria, IV.- El arresto del trabajador, V.- El cumplimiento de los servicios a que aluden los artículos 3o. y 5o. constitucionales, VI.- La designación de los mismos en organismos tales como Juntas y comisiones, VII.- La falta de documentos exigidos por la ley y sus reglamentos para laborar.

En relación a la suspensión colectiva, algunos tratadistas prefieren utilizar simplemente el término suspensión. El efecto principal es el mismo aunque, para poder deretarla es necesario la autorización de la Junta competente, además de que los trabajadores gozarán de una indemnización de acuerdo con la situación en concreto, sin que en ningún caso pueda exceder de un mes de salario. La misma puede afectar a todos los obreros o sólo algunos en este caso, deben suspenderse a los de menor antigüedad (Artículo 428).

### Rescisión

El término es de origen civilista, en esa rama del Derecho significa "volver las cosas al estado que guardaban antes de la producción de la situación jurídica como si nunca se hubiera realizado. "En el ámbito laboral podemos aportar la siguiente definición: Es la terminación de la relación laboral ocasionada

(23) Dávalos, Op. Cit. pp. 125-126

por acciones u omisiones de trabajadores o patrones y que se adecúan a los casos preceptuados por la ley o algunos otros de naturaleza análoga, que sean graves y de consecuencias tales que impidan la continuación de la misma.

Cuando se habla de que el causante fue el patrón se usa el vocablo retiro, y si fue el obrero se habla de despido. Para que pueda hacerse efectiva, es necesario ejercitar el derecho de acción ante los tribunales obreros, los cuales se van a encargar de constatar si efectivamente se produjo la causal rescisoria, y declarada ésta, podrán ser procedentes las obvenciones que la ley marca.

En lugar de las palabras despido y retiro, la normatividad prefiere los conceptos despido justificado e injustificado respectivamente. En el segundo caso, el jornalero tiene el derecho de optar por el cumplimiento y en consecuencia, solicitar su reinstalación y créditos que se le adeuden o bien, pedir la indemnización constitucional y los salarios caídos, debiendo ejercitarlas dentro de los dos meses siguientes en que ocurrió la separación so pena de que prescriban (Artículo 518).

Cuando el despido se estima como justificado, el patrón queda relegado de cubrir ya sea, la indemnización o la reinstalación pero, subsiste la obligación de pagarle todas las prestaciones devengadas.

#### Terminación

Existen dos clases reguladas por la ley, a saber: a) Terminación individual, b) Terminación colectiva (Arts. 53 y 434 respectivamente). Las causas legales las prevé en forma limitativa y por ende, no puede alegarse alguna otra. La única diferencia entre ambas, estriba en el hecho de que en las segundas (salvo la fracción IV, que se refiere a las labores de explotación de minas que carezcan de minerales costeables o para la reparación de minas que carezcan más bien, que se encuentren abandonadas) se necesita previamente, el aviso por escrito a la Junta de que se trate, a fin de que la autorice o la desaprupee.

### 3.7 Derechos de Asociación y de huelga

La fracción IX del apartado "A" consagra como garantía social a favor de los trabajadores y patrones el derecho para organizarse en sindicatos, con el fin de proteger sus intereses de grupo. La ley reglamentaria lo regula dentro del título relativo a las relaciones colectivas, concretamente en su capítulo II. Es oportuno decir que para seguir los lineamientos de esta investigación, sólo haremos alusión a los obreros. El artículo 386 los describe como: "Asociaciones de trabajadrcres o patrones, constituidos para el estudio, defensa y mejoramiento de sus respectivos intereses". En mi concepto, convendría agregar a la definición la expresión persona jurídica ya que efectivamente actúa en nombre de sus agremiados.

Los cuatro principios básicos del derecho sindical son:

- 1) Libertad sindical, significa que cualquier trabajador tiene la facultad de pertenecer o no, así como de renunciar en cualquier momento (Artículo 357);
- 2) Pluralidad sindical, consistente en que pueden coexistir al mismo tiempo varios sindicatos en una empresa (Artículo 388 1er. párrafo);
- 3) Autonomía sindical, que es el derecho que tiene todo sindicato para establecer libremente las bases de su administración, amén de poderse dar sus propios estatutos (Artículos 359);
- 4) Democracia sindical, o sea, que la voluntad de la mayoría expresada durante las asambleas, es la que va a decidir sobre las directrices a seguir (Arts. 371, fracciones VII incisos a, b, f, g, VIII, IX y 379 fracción 1a.).

Para constituirlo es indispensable de acuerdo con lo que ordena la ley, cubrir los siguientes requisitos:

- A) Integrarse mínimamente con 20 obreros;

B) Que expresen perseguir alguna de las finalidades que prescribe el artículo 356 esto es, para la defensa, estudio y mejoramiento de sus intereses,

C) Presentar ante la STyPS los documentos preceptuados por el 36 cuando se trata de empresas de competencia Federal o ante las Juntas locales respecto al ámbito local (Arts. 364, 365 y 366).

Las causas de disolución las prevé el artículo 379, siendo estas:

I. Por el voto de las dos terceras partes;

II. Por transcurrir el plazo fijado en los estatutos;

III. Creemos al igual que Baltazar Cavazos, en el sentido de que la reducción de asociados a menos del mínimo, lo es también.

#### Huelga.

Al igual que el derecho de asociación, el de huelga es otra de las garantías sociales consideradas como de defensa, y que la Carta Magna proclama en las fracciones XVII y XVIII. El objetivo esencial que persigue es la de conseguir el equilibrio entre los factores de la producción dado que, ese desequilibrio va en perjuicio de la clase trabajadora. Es por ello que su establecimiento se ha estimado como una de las mayores conquistas para este grupo social. El artículo 400 dice: "Huelga es la suspensión temporal del trabajo llevada a cabo por una coalición de trabajadores. "Del concepto se desprende que la coalición es su titular y no el sindicato por ende, no es indispensable para ejercitarla el que exista un sindicato. No obstante, para que pueda hacerse efectivo en favor de éste, el 441 lo estima como coalición permanente. El efecto principal aún y cuando no lo indique así el precepto, es el de que el patrón no está obligado a cubrir el salario ni los obreros a prestar el servicio.

Las condiciones que maneja la legislación para que pueda ser susceptible su ejercicio, son:

1) Que tenga como finalidad alguno de los propósitos

- mencionados por el artículo 450: I.- Equilibrar los factores de la producción, armonizando los derechos de capital y trabajo;
- II.- Celebración, revisión y cumplimiento de los contratos colectivos y ley;
- III.- Exigir el reparto de utilidades;
- IV.- Exigir la revisión de los salarios contractuales;
- V.- Apoyar otra huelga.

2) Que se lleve a efecto a petición de la mayoría, sobre este punto, cabe mencionar que no es obligatorio para el sindicato o coalición presentar pruebas tendientes a demostrar la mayoría, porque la misma se presume *juris tantum* y por lo tanto, corresponde a algún interesado (jurídicamente) el solicitar su inexistencia. La mayoría debe interpretarse en el sentido de que al no distinguir la ley, se entiende que basta que se origine la relativa;

3) Que se cumpla con los lineamientos del procedimiento que regulan los artículos 920 al 935; y

4) Que sea promovido en su caso, por el sindicato titular del contrato colectivo o el administrador de la ley y que, cuando se pida para exigir la firma del primero, no se haya depositado con antelación otro (Artículo 923).

#### **CAPITULO 4: LA RELACION LABORAL EN EL APARTADO "B"**

## CAPITULO 4: LA RELACION LABORAL EN EL APARTADO "B"

### 4.1. Preámbulo

#### 4.1.1 Fines y funciones del Estado

En todo régimen de derecho como el nuestro, el Estado se erige como la organización jurídico-política producto de la voluntad popular es decir, creada por los individuos que componen a la sociedad y que se instituye para su beneficio a modo de instrumento a través del cual se van a tratar de alcanzar las aspiraciones que como grupo social se ha fijado. Esta concepción liberalista, la acoge nuestra Ley Suprema en sus artículos 39, 40 y 41, los que a su vez se constituyen como la base en que se sustenta toda nuestra estructura democrática. El primero de ellos, establece el principio de la soberanía popular de donde todo poder público nace y se instaura para provecho del pueblo. Así como el de autodeterminación, que se traduce en el hecho de que él tiene en todo tiempo la facultad de alterar o modificar la forma de gobierno. El artículo 40 resume el tipo de composición política que ha resuelto adoptar o sea, en una república, representativa, democrática y federal. El último de los preceptos citados habla acerca de los "Poderes" de la Unión y de las entidades federativas como los medios por los cuales el pueblo ejerce su soberanía.

Todos estos deseos y aspiraciones que pretende lograr la agrupación social son precisamente la teleología del Estado o sea, constituyen su razón de ser y su finalidad. De aquí se derivan, los fines del Estado. Para Serra Rojas son: "Las direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen al Estado para su justificación y que consagran en su legislación" (24). De esta forma, los fines estatales se reflejan en aquellos propósitos que le interesa conseguir a la sociedad, para así estar en posibilidad en última instancia, de obtener la paz social.

Para tal efecto, el ordenamiento jurídico le concede al ente público -que igualmente es un medio por el cual se plasma el sentir general- una serie de funciones con las que se lleva

(24) Serra Rojas, Andrés; "Derecho Administrativo", Tomo I, México 1988, 14a. edición, Ed. Porrúa, pág. 39.

a cabo una extensa gama de actividades. El propio origen etimológico del término función denota la idea que estamos expresando: deriva del vocablo latino "fungere" que significa hacer, cumplir o ejercitar. En ese sentido Serra menciona que: "Son los medios a través de los cuales lleva a efecto tales fines" (25).

Tradicionalmente la doctrina ha dividido de manera tripartita a las funciones públicas:

1) Función Legislativa, que es la actividad por virtud de la cual se crean disposiciones jurídicas encaminadas a garantizar el sano desenvolvimiento de la comunidad, mismas que gozan de las siguientes particularidades: generales, impersonales, abstractas y obligatorias que normalmente, son producidas por el órgano mal llamado "Poder Legislativo";

2) Función jurisdiccional, que es aquella encausada a "decir el derecho" es decir, a aplicar la ley al caso concreto, dirimiendo la controversia que se le somete a consideración, del órgano que primordialmente la efectúa denominado "Poder Judicial", por medio de la herramienta jurídica conocida como sentencia; y que además, crea a diferencia de la anterior situaciones jurídicas concretas, particulares y personales;

3) Función administrativa, generalmente ejecutada por el mal llamado "Poder Ejecutivo" y que se manifiesta en actos de muy diversa índole pero que crean todos ellos, situaciones legales concretas, personales y particulares, que no derivan de una controversia.

En concordancia con esta clasificación, la Constitución Federal menciona tácitamente que el consenso popular se materializa a través de los mal denominados "Poderes" Legislativo, Ejecutivo y Judicial (esto, por los motivos que con posterioridad vertiré). Al respecto el artículo 49 preceptúa en su primer párrafo: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

#### 4.1.2 La actividad o función pública: Definición y peculiaridades.

La función pública tal y como la da a entender la misma terminología, se refleja en el modo o manera en que el ente público materializa las atribuciones que las leyes le otorgan a fin de que pueda conseguir los fines estatales, misma que se concretiza en una gran heterogeneidad de actuaciones. Desde otra perspectiva, el autor Serra aduce que se compone del conjunto de derechos, obligaciones y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores" (26). El autor Delgadillo Gutiérrez asegura que es: "La actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares" (27). Aunque agrega que también se encuadra bajo esta hipótesis a las relaciones entre el Estado y sus servidores. La Suprema Corte la considera de la siguiente manera: "Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público, que implica soberanía e imperio... (28).

De lo antes expuesto, estimo que es: La forma en que el Estado como depositario del poder soberano exterioriza su voluntad, de acuerdo con las atribuciones que para ello la ley le ha consiguado y que, se interpreta en la elaboración de actos materialmente legislativos, ejecutivos y jurisdiccionales, encaminados a conseguir los variados objetivos que el titular soberano le ha gestionado, surgiendo de esto a su vez, una relación jurídico-laboral entre la entidad suprema y las personas encargadas de realizar tales actos de derecho.

De la noción se desprenden las siguientes características:

I) Implica la manera en que el Estado en su carácter de imperio, revela su accionar, en acatamiento a lo que la ley le ordena;

II) Ejercicio expresado en actos jurídicos de naturaleza legislativa, administrativa y jurisdiccional, emanados de los órganos competentes, con el objetivo de alcanzar las metas

programadas;

III) Nacimiento de un vínculo laboral entre el poder público y los individuos a quienes se encomienda el desarrollo de las tareas.

#### 4.2 Naturaleza jurídica de la relación de trabajo.

Es conveniente antes de emitir mi criterio acerca de la naturaleza jurídica que encierra el vínculo de trabajo en el ámbito burocrático, referirse a las distintas teorías que tratan de precisarla. Estas se encuentran agrupadas en dos bloques, atendiendo a la rama de la ciencia jurídica en concreto: 1) De Derecho Privado, que, en forma global convergen en opinar que se trata de un contrato toda vez que, para ambas partes se establecen derechos y deberes amén de que, existe un acuerdo de voluntades; 2) De Derecho Público, que a su vez se subdividen en cuatro grupos: a) Tesis unilateral, que precisamente sostiene que es un acto unilateral por parte del Estado pues, no se requiere del consentimiento del particular para que se perfeccione y surta sus efectos; b) Tesis contractual, en la que se estima que se está ante un contrato administrativo porque, interviene tanto la voluntad del trabajador como la del Estado; c) Teoría del acto condición, en donde se dice que si bien hay un concurso de voluntades, ésta está condicionada a lo prestablecido por la ley ya que, en ningún momento puede imperar la voluntad de las partes; d) Teoría del estatuto legal; la cual afirma que aún y cuando los derechos y obligaciones provienen de la ley, difiere en el sentido de que no se está ante un acuerdo, sino de un acto unilateral del poder estatal.

A mi parecer la hipótesis del acto condición es la más acertado dado que, acepta la existencia de un consentimiento esto es, de un contrato pero, con peculiaridades especiales en virtud de que es el cuerpo legal el que fija las condiciones, circunstancias, así como los derechos y obligaciones mínimos que van a regular la prestación del servicio público, siendo explicable esta situación, por el carácter que contiene dicha actividad, evitando así que se lesionen los intereses generales.

(27) Delgadillo Gutiérrez, Humberto; "Elementos de Derecho Administrativo" México 1989, 1a. reimpresión, F.A. Librosa, pág. 133

No obstante lo anterior, pienso que tales tesis están alejadas de lo que asevera la legislación correspondiente y por tanto, para dejar la definida correctamente es indispensable, hacerlo a la luz de ella. El precepto tercero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado nos menciona las formas en que nace la relación de trabajo al disponer: "Trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de los trabajadores temporales por obra determinada o por tiempo fijo. "Estos mismos lineamientos los sigue la ley del ISSSTE (Artículo 5o. tercer párrafo). Con esto, claramente vemos que para la normatividad burócrata son dos los únicos medios de surgimiento: I) El nombramiento, II) La inclusión en las listas de raya.

Sin perjuicio de que con posterioridad analizemos con más detalle el nombramiento notamos que, de acuerdo con sus elementos enumerados por el artículo 15, presenta rasgos similares a un contrato individual de trabajo, pues en él se deben de anotar los datos generales del jornalero, condiciones de trabajo, lugar de la realización de labores, etc. Además, el 19 da a entender que se trata de un acto jurídico bilateral al asegurar que el nombramiento **ACEPTADO** obliga a que se cumplan con las condiciones y obligaciones ahí consignadas amén de las que provienen de la ley, el uso y la buena fe. Por eso decimos que estamos ante la presencia de un contrato, el que obviamente no se asimila al civil, puesto que en él no se pueden contrariar las obvenções mínimas que la ley concede a los asalariados además de que, todas las prestaciones son impuestas por el ente soberano.

En cuanto a la segunda vía de aparición es decir, la inclusión en las nóminas, considero que aquí si estamos frente a un hecho jurídico en sentido estricto. En esos términos es suficiente su inclusión para que operen todos y cada uno de los efectos propios de la relación, independiente de que por ejemplo, el titular del órgano -que hace las veces de patrón conforme al artículo 2o. de la Ley Burócrata- no haya ordenado su colocación

o que habiéndolo hecho, no haya querido darle las demás prestaciones, por eso desde mi punto de vista, la relación laboral en este apartado presenta una doble naturaleza: es un acto jurídico bilateral (nombramiento), y por el otro lado, un hecho jurídico en sentido estricto (inclusión en cualquier lista de raya).

#### 4.3 Introducción al nacimiento tradicional.

Como ya lo indicamos en el punto que antecede, en donde establecimos que, de acuerdo con las disposiciones 3a. y 12a. de la ley en comento, es uno de los modos en que surge el vínculo, se puede definir, tomando en consideración lo que determinan los artículos 15 y 18, diciendo que: es el contrato administrativo materialmente hablando que tienen a bien celebrar el Estado (por medio del titular de la dependencia de que se trate) y un particular denominado servidor público, en el que se instauran unilateralmente por el poder público, sin transgredir los mínimos que la ley marca, las condiciones de trabajo, derechos y obligaciones y demás requerimientos en base a los cuales, el empleado estatal va a desarrollar sus funciones, previa aceptación por parte de éste.

##### 4.3.1 Elementos y efectos jurídicos.

Expresamente el artículo 15 del ordenamiento burócrata nos determina limitativamente los componentes que debe contemplar todo nombramiento: I.- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio; II.- El carácter del nombramiento: definitivo, provisional, interino, por tiempo fijo o por obra determinada; III.- Los servicios que deben prestarse; IV.- La duración de la jornada; V.- El sueldo y además prestaciones que habrá de percibir el trabajador; y VI.- El lugar del centro de trabajo.

Por lo que hace a los efectos jurídicos, estos se configuran por todas las prerrogativas y deberes que se estipulan para ambas partes con el perfeccionamiento del mismo, esto es, la aceptación del empleado, o su inclusión en las listas de raya. Al respecto, el artículo 18 indica: "El nombramiento aceptado

obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo, y a las consecuencias que sean conforme a la ley, el uso y la buena fe".

Con esto nos percatamos de que no sólo los deberes y derechos de vienen de la legislación, sino también de las prácticas reiteradas que realizan las partes, mismas que se conocen con el nombre de usos -no confundirlos con la costumbre o las que se derivan de la buena fe (concepto muy ambiguo, pues la propia ley no la define y por ende, es necesario para que tenga aplicación que los tribunales federales competentes establezcan con claridad la noción de buena fe, en el área del Derecho Laboral Burocrático).

Dado que el precepto en cuestión sólo habla de ley, sentimos que se está refiriendo al no hacer distinciones, no solamente a la multicitada legislación, sino que también alude a cualquier otro que tenga injerencia con la función pública. La más trascendental consecuencia en el empleo público es la de ejecutar las actividades para lo que fue contratado y la correlativa obligación a cargo del Estado de pagar por ello un cierto salario.

Los principales deberes del servidor público los estipula el artículo 44 de la susodicha ley, y son: "I.- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos; II.- Observar buenas costumbres dentro del servicio; III.- Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales del trabajo; IV.- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento, con motivo de su trabajo; V.- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus colegas; VI.- Asistir puntualmente a sus labores; VII.- No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo; VIII.- Asistir a las instituciones de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia en el trabajo (estimo que esta es más bien un derecho toda vez que, no existe sanción legal para el caso de incumplimiento, ni tampoco se contempla como causa de rescisión sin responsabilidad para el Estado). Otras obligaciones que se encuentran consignadas

a contrario sensu por el artículo 46 son: a) No cometer actos de violencia, faltas de probidad y honradez, amagos, injurias, etc. contra sus jefes, demás empleados y sus familiares fuera o dentro de las horas de labores, b) No realizar actos inmorales dentro del trabajo, c) No asistir al centro de trabajo en estado de embriaguez habitualmente, d) Realizar actos civiles y deportivos durante al jornada.

Entre las primordiales obligaciones estatales están previstas por el artículo 45, siendo éstas:

- 1) "Cumplir con todos los servicios de seguridad e higiene así como de prevención de accidentes;
- 2) Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubiesen separado y ordenar el pago de los salarios caídos a que fueron condenados por laudo ejecutoriado;
- 3) De acuerdo con la partida que en el presupuesto de egresos se haya fijado para tal efecto, cubrir la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sólo exhibición los sueldos caídos, prima vacacional, dominical, aguinaldo y quinquenios en los términos del laudo definitivo;
- 4) Cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales para los beneficios de la seguridad social comprendidos en los conceptos siguiente...;
- 5) Conceder licencias a sus trabajadores, sin perjuicio de sus derechos y la antigüedad y en los términos de las condiciones generales de trabajo en los siguientes casos...;

Además en otras disposiciones están diseminadas otras, v.g. a) Pago de horas extras (artículo 39); b) No hacer más retenciones al salario de las que específicamente establece el artículo 38, etc.

**4.4. El servidor público y clasificación legal del mismo en el aspecto laboral.**

El Estado, entidad creada por y para los ciudadanos, se consolida

legalmente como una persona jurídica al actuar en ejercicio de sus facultades para con el conglomerado social. Por consiguiente, es un ente inerte y por ende, para efectuar las funciones públicas que le están encomendadas por los cuerpos legales, es indispensable que se auxilie de individuos, para que éstos aporten sus conocimientos, habilidades y aptitudes en provecho de la atención de las faenas que particularmente se le confía, y así, permitir que la entidad soberana cumpla con sus fines. Estas personas reciben el nombre de servidores públicos.

Según el artículo 108 de la Constitución Federal lo son: "Los representantes de elección popular, miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal... "No obstante esto, no todo servidor público tiene la calidad de sujeto de una relación de trabajo, debido a que solamente tienen esa característica los que conforme al artículo 123 apartado "B" párrafo primero son trabajadores o empleados de los Poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) así como del D.D.F. En ese sentido, la ley reglamentaria de ese apartado nos sentencia quienes son reputados como tales siendo estos: "Los que prestan un servicio físico intelectual través de un nombramiento o por estar incluidos en las listas de raya. En atención a ello, puedo sugerir la siguiente clasificación de los no considerados como trabajadores públicos:

I.- Los titulares de las dependencias y demás órganos, en virtud de que así lo ordena el artículo 2o. que prescribe que la relación jurídica se entabla entre el titular y los trabajadores de base por tanto, da a entender que aquél hace las veces de patrón aunque, esto es un grave error técnico pues él sólo está ligado con la persona jurídica ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, quién actúa por conducto de los organismos ya citados en consecuencia, nada más se les podría estimar como representantes del patrón único que repito, es el Estado mexicano;

II.- Igualmente conforme al artículo 89 fracciones II, III, IV y V no son asalariados los denominados altos funcionarios

enlistados enunciativamente por dichas fracciones y que textualmente prescriben: II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios de despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerce el gobierno en el D.F., remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo por la Constitución o las leyes:

III.- Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con la aprobación del senado;

IV.- Nombrar con aprobación del senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, armada y fuerza aérea nacionales y demás empleados superiores de Hacienda;

V.- Nombrar los demás oficiales del Ejército, armada y fuerza aérea nacionales con arreglo a las leyes;

III.- Otra clase que está fuera de la regulación del apartado "B" es: a) Trabajadores de confianza de los "poderes" de la Unión; b) Trabajadores del ejército y fuerza armada con excepción de los que llevan a cabo su labor en la Secretaría de Marina y Defensa así como el personal militarizado; c) Miembros de la vigilancia en establecimientos penitenciarios cárceles o galeras; d) Aquéllos que efectúa sus funciones en base a un contrato de prestación de servicios u honorarios" (Artículo 8o. de la Ley burocrata).

En relación a los que sí se rigen por este apartado, podemos mencionar la siguiente clasificación;

1) Trabajadores temporales, por obra determinada o por tiempo fijo (Artículo 12);

2) Trabajadores por nombramiento o por estar anotados en las listas de raya (Arts. 3o. y 12o.);

3) En cuanto a los de nombramiento, según la naturaleza del mismo: interinos, provisionales, por tiempo fijo o por obra determinada (Artículo 15, fracción III):

4) Empleados de base y de confianza (Artículo 4o.) debiendo aclarar que éstos últimos solamente en cuanto al salario y al derecho a gozar de la seguridad social (Fracción XIV apartado "B").

**4.5 Análisis de las condiciones de trabajo y derechos colectivos contenidos en la Ley Burocrata en relación a los establecidos por la Ley Federal del Trabajo.**

Las condiciones de trabajo que norman la prestación de la función pública en donde, derivan los derechos mínimos a favor del servidor estatal, están instituidas en el título II, capítulos II y III de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Es válido hacer el comentario en el sentido de que, considero que los capítulos se encuentran erróneamente encuadrados ya que, forman parte del título correspondiente a los derechos y obligaciones de trabajadores y titulares del organismo pues aunque, de las mismas se generan éstos, no por ello se puede decir que son el efecto primordial, atento a lo ya expresado (29) donde, dije que las condiciones son la base sobre la cual se va a desarrollar las actividades.

Hecha esta observación, comenzaremos por abarcar lo relativo a la jornada; esta se encuentra regulada por los preceptos 21 al 26, y de su lectura se desprende el hecho de que es muy similar a la contenida en el trabajo productivo: se dispone la jornada máxima de 8 horas, su división en diurna, nocturna y mixta, con el mismo horario número de lapso de tiempo, y de veces consecutivas que pueden contemplar. Por último, cabe hacer notar que dado que la legislación no nos aporta una definición, aplicaremos supletoriamente con fundamento en el artículo 11, lo que prescribe la Ley del Trabajo aunque, debiendo prescindir del elemento subordinación, característico de la relación productiva porque, de la noción que da la Ley del servicio estatal, no se desprende

---

(29) Ver pág. 48.

éste elemento y por ende, ésta es la única divergencia sustancial entre ambos cuerpos legales, respecto a la jornada. Pienso que la jornada es en los términos de la Ley burócrata, el tiempo durante el cual el empleado público está obligado a realizar su servicio, para lo cual fue contratado.

### Salario

Al igual que la jornada, la normatividad no nos aporta un concepto y por tanto, en los mismos términos debemos de recurrir a lo manifestado por la Ley Federal del Trabajo y en consecuencia propongo ésta: Es la retribución o contraprestación que el Estado por medio de los titulares de los órganos públicos debe cubrir al servidor estatal por las funciones que debe realizar y que, está compuesto por una cuota en efectivo, así como de otras prestaciones que en dinero o en especie se le asignen.

Por otra parte, es notoriamente distinto la forma en que se determinan puesto que, en el trabajo público, son fijados unilateralmente por el Estado a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto (Artículo 32), quien anualmente publica los tabuladores regionales para cada puesto. Esto se comprende, si tomamos en cuenta que el dinero que se les cubre, no es propiedad del ente público, sino que, es parte integrante del Presupuesto de Egresos de la Federación es decir, del monto total con el cual se van a sufragar los diversos rubros públicos y que se conforman fundamentalmente con las aportaciones que llevan a cabo los contribuyentes.

De manera parecida a la función que efectúa la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, es la que lleva a efecto la intitulada Comisión Intersecretaral del Servicio Civil pues es la competente, para elaborar los estudios técnicos y así poder revisarlos y actualizarlos en los tabuladores regionales y zonas económicas en donde regirán sin embargo, en contraste con la de los salarios, a ésta no se le confiere la atribución de determinarlos dado que, tal facultad es exclusiva de las autoridades correspondientes de acuerdo con el artículo 35. Una última desigualdad trascenden-

tal es la que consagra el artículo 44, que especifica que un mismo puesto de los que determina el catálogo general de puestos del gobierno federal, gozará de idéntico salario, no importando la zona o el tipo de dependencia en que vaya a tener vigencia, situación que no acontece en tratándose de las actividades lucrativas en que por ejemplo, los salarios mínimos profesionales contienen una cantidad en numerario diferente, dependiendo la zona de que se trate.

### Vacaciones

En contraposición a lo que sucede con los asalariados sometidos al apartado "A", los burócratas, tienen estipulada a modo de garantía el derecho a las vacaciones. La fracción III indica que disfrutarán de ellas, como mínimo de 20 días anuales, repartidos en dos períodos iguales. En cumplimiento a ello, el artículo 30 menciona que los empleados que hayan adquirido más de seis meses ininterrumpidamente gozarán de dos períodos anuales de diez días cada uno además, se estipula que en caso de extrema necesidad, se le puede impedir que haga uso de ellas, no obteniendo por tal circunstancia el derecho a recibir doble salario. Claramente apreciamos que ambos apartados disciernen en su tratamiento puesto que, en las labores económicas se toma como punto de partida la antigüedad que cada obrero haya alcanzado, conforme a lo dispuesto por el artículo 76 de la Ley Federal del Trabajo. Asimismo, en las tareas productivas por ningún motivo se le puede prohibir el tomárselas, lo que como apunté si puede darse en el servicio público. Otro aspecto que hay que resaltar es lo referente a su pago. El precepto en comento no permite a los trabajadores del Estado el percibir una compensación monetaria lo que es más, los demás artículos relativos son omisos en ese sentido. Pensamos que en este caso, es válido aplicar supletoriamente lo que establece la Ley Federal del Trabajo en su artículo 78, que en su primera parte dice: "Los trabajadores que tengan más de un año de servicios disfrutarán de un período anual de vacaciones pagadas... "Por último, en similares términos las dos clases de jornaleros gozan de la prima vacacional que sólo difiere en cuanto a su porcentaje: 25% para los obreros produc-

tivos y 30% para los burócratas.

#### **Días de descanso (semanal y obligatorios)**

Respecto a los primeros, el artículo 27 casi se encarga de reproducir lo que aduce la Ley Federal del Trabajo en su artículo 69, y así estatuye: "Por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso cuando menos, con goce de salario íntegro. "Esta disposición quedó sin efecto a partir del 28 de diciembre de 1972, fecha en la que por iniciativa del Presidente Echeverría se publicó un acuerdo en el Diario Oficial de la Federación, por el que se prolongó a dos días continuos resolviendo que fueran preferentemente los sábados y domingos con goce de salario íntegro. Para el supuesto de que trabajen en domingo, tendrán derecho también a la prima dominical consistente, al igual que la otra clase de servicios, de un 25% como mínimo sobre la cuota diaria (Artículo 40).

En relación a los obligatorios, tenemos que únicamente se encuentran reglamentados por el artículo 29 en el que se indica que, lo serán aquellos que delimite el calendario oficial, amén de los que fijen las leyes electorales. De esta manera, nos percatamos de que mientras las actividades lucrativas los consigna la propia legislación, aquí son instituidos unilateralmente por el Estado, coincidiendo nada más por lógicas razones en los previstos por las leyes electorales. Por otro lado, la ley burócrata guarda silencio en los concerniente a que sí los obreros están o no obligados a prestar sus funciones en estos días, así como lo que pasaría para el supuesto de que aceptaran laborarlos. Nuevamente sostenemos que debe aplicarse supletoriamente lo que marca la ley laboral que al efecto, menciona -aparentemente- con fundamento en el artículo 75 2o. párrafo, que sí lo están, aunque teniendo el derecho de percibir un salario triple.

#### **Derechos colectivos.**

##### **Asociación**

Por obvios motivos, esta garantía social sólo se regula en pro de los servidores públicos. El artículo 67 describe de la misma manera a los sindicatos en que lo hace la Ley del Trabajo esto es, en asociaciones constituidas para el estudio, defensa y mejoramiento de sus intereses de clase. Dentro de las disposiciones más trascendentales sobresalen la 68 y 69, ya que con ellas se rompe con dos de sus principios básicos: el primero argumenta que en cada dependencia sólo podrá existir un sindicato (prohibición a la pluralidad sindical), el 69 por su parte quiebra el de la libertad pues, habla de que si un trabajador ya ha ingresado, no podrá dejar de formar parte de él. Excepto si es legalmente expulsado.

En torno a los requisitos para su creación y funcionamiento, estos son exactamente los mismos, es decir, un mínimo de veinte trabajadores, y la prestación ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los documentos que también marca la Ley Federal del Trabajo o sea, actas de constitución de asambleas y de elección de los dirigentes, relación de miembros y estatutos. Finalmente, las causas de terminación son muy parecidas a excepción del voto de las dos terceras partes de los agremiados, agregando la del Trabajo la expiración del término acordado en los estatutos. Por su parte, la Ley del Servicio Estatal establece la de reducción del mínimo de sus miembros o que exista previamente ya algún otro.

#### **Huelga.**

La normatividad burocrática al igual que en el supuesto del sindicato repite la definición y así prescribe que es la suspensión temporal de los trabajos llevada a cabo por una coalición de trabajadores por lo anterior, al igual que la otra ley, considera que ésta es la titular de este derecho. También el efecto es el mismo, es decir, el de que el Estado no está obligado a pagar el salario ni el empleado a prestar sus servicios. En lo relativo a la mayoría que se requiere, la Ley del Trabajo habla de que es suficiente la relativa en tanto ésta, precisa que es menester que la convengan las dos terceras partes (Artículo 99, Fracción II).

Pero, sin lugar a dudas la divergencia substancial, es en lo referente a sus objetivos de procedibilidad ya que, el trato es muy distante: en el campo industrial es posible que se pueda ejercer siempre y cuando se persiga alguna de las finalidades que limitativamente prevé el artículo 450 entre tanto, para los otros, el derecho está restringido dado que, conforme a la fracción XI del apartado "B" y su correlativo artículo 94, ordenan que solamente procede en el caso de que se violen de "manera general y sistemática" sus garantías sociales y demás derechos colectivos. Por tanto, para poder hacer uso de ella, tendrán que demostrar que se cumplen con tales extremos ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, quién a su libre criterio, decidirá si se cumplen o no tales circunstancias aunque, lógicamente tendrá que motivar su resolución, tal y como lo establece el artículo 16 constitucional.

## **CAPITULO 5: EL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN MEXICO**

## CAPITULO 5: EL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN MEXICO

## 5.1 Unipersonalidad del Ejecutivo Federal: estudio del artículo 80 de la Constitución Federal

Como ya lo hicimos notar en el capítulo anterior, la actividad del Estado se materializa en tres distintas funciones: legislativa, ejecutiva y jurisdiccional (30). La teleología de la actividad estatal implica, acorde con la filosofía jurídico-política que ha adoptado nuestra Ley Suprema, el ejercicio de la voluntad del pueblo manifestada en múltiples y variados actos en donde están inmersos todos sus deseos, fines y aspiraciones, encaminadas en última instancia a la obtención del bien común. Sin embargo, ante la imposibilidad fáctica de que el pueblo pueda actuar per se, debido esencialmente a la complejidad que envuelve a la sociedad, se ve en la necesidad de instituir para tal efecto, una representación a la que, la Carta Magna denomina "Poderes de la Unión" o sea, el poder público que dimana y se instituye para beneficio de éste", y por virtud del cual, "ejerce su poder soberano" (Arts. 39 y 41) y que además, se traduce en una serie de órganos a quienes se les va a confiar el cumplimiento de tales funciones. Es por eso que el artículo 49 sin querer contrariar el principio de indivisibilidad determina precisamente que para su ejercicio esto es, para una mayor eficacia, "El Supremo Poder de la Federación", o sea, el ejercicio de la soberanía se fragmenta en tres funciones, una de las cuales, se le asigna al Presidente. Es así que el artículo 80 Constitucional en concordancia con lo argumentado, prescribe: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo Federal de la Unión en un sólo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". A simple vista, percibimos el sentido que guarda lo dicho por esta disposición: la titularidad del Supremo Poder es propiedad exclusiva del pueblo, y por respeto al principio de indivisibilidad utiliza los términos "se deposita el ejercicio" lo cual denota, que le está confiriendo la gestión de la función administrativa (a juicio de algunos tratadistas estos dos términos son sinónimos) a una persona investida con el nombre de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Decimos que función en lugar de poder porque en caso contrario, estaríamos hablando de tres supremos poderes,

(30) Ver págs. 60-61.

lo cual obviamente conculcaría el tan indicado principio, que ha adoptado la Constitución. Además, la oración "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión" contenida en el primer párrafo del artículo 41, visiblemente significa que el susodicho poder no es más que el medio a través del cual se exterioriza el ejercicio de la soberanía popular, es decir, el modo en que la voluntad popular se expone para tratar de alcanzar los fines trazados. Por eso, el Presidente es el titular del órgano mandatario de la voluntad general, a quien se le ordena realizar de forma primordial la función administrativa.

Claramente se desprende el carácter personalísimo de este cargo, los vocablos "en un sólo individuo" no deja lugar a dudas incluso, interpretándolo a contrario sensu, prohíbe que dos o más individuos puedan ser sus depositarios, puesto que además como afirma Burgoa textualmente: "La unipersonalidad del Ejecutivo radica pues, en que esta función pública sólo se encomienda a un individuo, pues es el Presidente y no a varios, como serían tales secretarios (de Estado) ya que, en puridad constitucional, éstos no son depositarios de la misma. La consideración contraria o sea, la idea de que los secretarios tuviesen ese carácter, implicará, no sólo el desconocimiento del sistema presidencialista que proclama la Constitución, sino la inadmisibile suposición de que el "Poder Ejecutivo" fuese divisible según las ramas competenciales de los citados secretarios" (31).

## 5.2. El Presidente de la República como autoridad.

A fin de que los órganos públicos están en posibilidad de ejecutar eficazmente las actividades que el consenso popular le ha confiado o sea, para que puedan concretizar los propósitos esenciales, fue indispensable que delegara su poder soberano. En su asepción más amplia éste es aquella potestad inherente al pueblo que se encuentra por encima de cualquier otro tanto en el aspecto interno como en el externo. En los mismos términos se conduce Burgoa, que menciona: "Es el atributo del Poder del Estado, de esta actuación suprema que supedita todo lo que en ella existe,

(31) Burgoa, Ignacio; "Derecho Constitucional Mexicano" 7a. edición, Ed. Porrúa, pág. 756

que subordina todos los poderes y actividades que se despliegan en su seno por los diversos entes individuales, sociales, jurídicos y particulares o públicos que componen a la colectividad o se encuentran dentro de ella" (32)

Debido a que, el Presidente conforme al artículo 49 es quien preside el órgano que debe realizar una de las formas en que se traduce la soberanía nacional obvio resulta comentar que igualmente se le transfiere parte de la imperatividad que peculiariza a dicho poder lo que a su vez facilite el cumplimiento de sus objetivos. Así cuando en el uso de sus atribuciones emite actos administrativos de indole soberano o sea, cuando actúa en su calidad de imperio, somete a la voluntad de los particulares ejecutándolos aún en contra de su consentimiento ya que, para su existencia y eficacia basta la voluntad de la autoridad.

#### 5.2.1 Definición y contenido del acto de autoridad

Según Burgoa la palabra autoridad tiene dos asepciones, por un lado -dice- es sinónimo de "poder o potestad o actividad susceptible de imponerse a algo o a alguien, y referida al Estado implica el poder con que está investido, superior a todos los que existen en el desplegado en forma imperativa, de tal forma que a nada ni a nadie es dable desobedecerlo o discutirlo es decir, se trata de un poder de imperio emanado de la soberanía nacional cuyo titular real es el pueblo. La otra concepción está referida al órgano estatal que desarrolla una función específica tendiente a realizar las atribuciones en su nombre... que despliega ciertos actos, en ejercicio del poder de imperio, o sea, teniendo facultades de desición y ejecución produciendo una alteración, creación o extinción de situaciones jurídicas particulares o generales, llevadas a cabo en forma imperativa" (33).

Concluyendo, afirma que los actos emanados de una autoridad, presentan las siguientes particularidades:

a) Unilateralidad, puesto que, no requieren para su existencia,

(32) Idem. págs. 244-245.

validez y eficacia el acuerdo de voluntades del particular a quien se dirige;

b) Imperatividad, significa que tal voluntad del gobernado está subyugada al acto y por consecuencia, debe inexorablemente respetarlo;

c) Coercitividad, que denota la capacidad que tienen para que sean acatados de manera coercitiva, aún en contra del deseo del individuo (34).

En igual sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia es decir, acepta las que el distinguido autor nos precisa (35).

De la definición podemos extraer los siguientes elementos:

I) Acción volitiva a cargo de los órganos estatales, en su carácter de imperio, y en obediencia a lo que la ley les prescribe, encausada para con los particulares;

II) Relación jurídica de subordinación entre el poder público y los gobernados de que se trate, colocando en un plano superior al primero citado;

III) Manifestación de voluntad revelada en actos jurídicos imperativos y coercitivos, que originan situaciones de derecho concretas o generales según la naturaleza del acto y que, hacen variar al ámbito legal del gobernado (s).

### 5.2.2 Diversos actos de autoridad del Presidente

En atención a lo vertido en el punto que antecede observamos, al hacer una revisión de las facultades que las leyes le otorgan al Presidente, que dentro de ellas se encuentran diseminadas algunas que ostentan las características de un acto de soberanía. Con esto queremos manifestar que no toda gestión que realiza se refleja en esta clase de actos, así por ejemplo, cuando con fundamento en el artículo 133 constitucional celebra en nombre de la Nación un tratado, está realizando una tarea de política

(33) Burgoa, Ignacio; "El Juicio de Amparo", México 1990, 27a. edición, Ed. Porrúa, Págs. 187-188

internacional pues, asume el cargo no sólo como jefe de gobierno y jefe político, sino también de Estado. Igualmente acontece en el supuesto en que designa a sus colaboradores más cercanos, atribución que eminentemente es de estricto orden administrativo y que carece de las peculiaridades que conforman al acto soberano ya que, aquél es un acto bilateral o sea, que necesita de la anuencia del colaborador y por ende, no cuenta con las características que encierra a esta clase de actos.

Dentro de las prerrogativas que se materializan en actos de autoridad, debemos hacer mención de los siguientes:

1) De acuerdo con el artículo 29 constitucional, cuando ocurra un siniestro o perturbación grave de la paz pública, previa suspensión de las garantías individuales, y siempre que el Congreso General se lo autorize, tomar todas las medidas pertinentes para hacer frente a la emergencia y que, lógicamente no nada más pueden traducirse en actos administrativos, sino que pueden ser legislativos y que en un momento dado, ocasionado por tal suspensión, podría generar en acciones de molestia para con los particulares;

2) Un segundo ejemplo lo abarca el artículo 131 Constitucional, el cual concede entre otras, la facultad, previo permiso del Congreso de la Unión, de aumentar las cuotas de tarifas de exportación e importación, así como para restringir y prohibir las importaciones, exportaciones y tránsito de mercancías, a fin de cumplir con los objetivos, que el propio precepto prescribe;

3) La ley de expropiación le asigna la potestad de emitir la declaración de expropiación por virtud de la cual, se le privan a los gobernados de la propiedad de sus bienes a modo de satisfacer una causa de utilidad pública;

4) El artículo 33 constitucional le da el derecho exclusivo, de hacer abandonar sin prego juicio, a cualquier extranjero pernicioso es decir, que se considere que su estancia en el

(34) Idem, pág. 190-191

país podrían poner en grave peligro los intereses nacionales;

5) Por último, la Ley Federal de radio y Televisión, le confiere la prerrogativa de revocar las concesiones de los canales de radio y televisión.

### 5.3 Funciones del Presidente.

En las ideas expuestas en el primer tema de este capítulo, precise que el pueblo ejercita su soberanía por medio del instrumento que la Constitución denomina "Supremo Poder de la Federación" y que no son más que las llamadas funciones estatales que de acuerdo con el artículo 49 se dividen en Poder (entiéndase función) Legislativa, Ejecutiva y Judicial, a cargo de los órganos Congreso de la Unión (artículo 50), Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 80), y Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados de Circuito, Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito (Artículo 94) respectivamente.

Conforme a ello, cada uno de los depositarios de cada órgano tiene confiado por la Ley Suprema una cierta función, así, el Presidente debe de cumplir con las tareas que envuelve a la función administrativa, el Congreso General la legislativa, y la Suprema Corte conjuntamente con los otros tribunales, la Jurisdiccional. Al parecer, por el contenido del artículo, la Ley Fundamental, implícitamente da a entender que adopta la división de poderes en su más pura concepción esto es, que a cada organismo le compete el realizar una sola función sin embargo, esta apreciación resulta ser errónea pues, al hacer el estudio de las atribuciones que la Carta Magna les concede, aparece que todos se encuentran facultados para efectuar las otras dos que originalmente no les pertenecen.

De tal forma, al Presidente a pesar de que primordialmente gestiona la administrativa, excepcionalmente está en posibilidad de llevar a efecto tanto la legislativa como la jurisdiccional. La Suprema Corte ha confirmado el anterior criterio al argumentar en esta

---

(35) Suprema Corte de Justicia; "Manual del Juicio de Amparo", México 1990, Ed. Porrúa, primera reimpresión.

tesis lo siguiente: "La División de Poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponde a la esfera de atribuciones de otro poder así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran al Congreso de la Unión, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República, es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, de mutuo propio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso a uno de los poderes en que se deposita el Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder, para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los poderes de la Unión ejerza facultades propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna, o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas y, en segundo lugar que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables, para hacer efectiva una facultad propia, puesto que, es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta" (36).

En efecto, por lo que hace al presidente, diversos preceptos constitucionales le otorgan amén de la función administrativa, atribuciones en materia legislativa y jurisdiccional. Por principio de cuentas aludiremos a ejemplos de orden administrativo:

- 1.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios de

(36) Suprema Corte de Justicia informe de la seguridad sala 1979, Tesis 109, págs. 97 y 98.

Estado, Procurador General de la República, Jefe del D.D.F. y demás empleados de la Unión que no se encuentren protegidos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (Art. 89, Fracc. II);

2.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados, sometiéndolos a la aprobación del Senado (Art. 89 Fracc. X);

3.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión (Art. 89, Fracc. VIII);

4.- Convocar al Congreso General a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente (Art. 89, Fracc. XI);

5.- Gobernar al D.F. a través del Jefe del D.D.F. (Art. 73, Fracc. VI, inciso a).

6.- Habilitar toda clase de puertos, así como establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación (Art. 89, fracc. XIII).

#### **Funciones jurisdiccionales**

I.- Intervenir a juicio de algunos estudiosos en la solución de conflictos de orden laboral ya que, le corresponde designar al Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (Art. 612 de la Ley Federal del Trabajo);

II.- Por conducto de la Secretaría de la Reforma Agraria, le compete resolver los problemas que se susciten entre los núcleos de población ejidal y comunal en concordancia con las autoridades estatales y municipales (Art. 41 fracc. VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF));

III.- También la generalidad sostiene que participa en las cuestiones que se suscitan entre los gobernados y la Administración Pública toda vez que, los tribunales de lo

contencioso administrativo están estrechamente vinculados con él.

#### Funciones Legislativas.

A) Facultad de expedir reglamentos (Art. 89, fracc. I);

B) Dictar toda clase de medidas para hacer frente a una situación de grave peligro, siempre que se lo autorice el Congreso de la Unión (Art. 29 constitucional);

C) Atribución de legislar para aumentar, disminuir o suprimir cuotas de tarifas de exportación e importación, así como para restringir y prohibir exportaciones y tránsito de mercancías (Art. 131, párrafo segundo constitucional).

#### 5.3.1 Diferencias entre función administrativa y ejecutiva.

Aunque, en la doctrina la mayoría de los tratadistas utilizan como sinónimos a ambos términos pensamos que, aún y cuando guardan una estrecha relación, a mi criterio no es correcto confundirlas porque existen rasgos particulares que las distinguen. La expresión Función Ejecutiva etimológicamente hablando tal y como lo afirma Burgoa es: "La función pública consistente en realizar, cumplir o actualizar lo que se encuentra ordenado en las leyes como acto de autoridad" (37).

Esa misma connotación la acepta su fundamento constitucional, que se encuentra consagrado en la fracción primera del artículo 89 que a la letra prescribe: "Promulgar y EJECUTAR las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyéndolo, en la esfera administrativa a su exacta observancia". En ese sentido, esta fracción preceptúa que al Presidente le corresponde el cumplir los imperativos que las leyes de acuerdo únicamente con su esfera competencial le ordenan es decir, en el ámbito administrativo. En otras palabras, es materializar los designios de la legislación conforme a las atribuciones que igualmente le otorga, y que

se traducen en actos de autoridad, en virtud de la imperatividad con que están investidos no obstante, se reputan administrativos no únicamente porque desde el punto de vista formal, son efectuados por él sino también porque, poseen los elementos del acto administrativo a que ya hemos hecho referencia mismos que los diferencian de los legislativos y jurisdiccionales.

Por su parte, la administrativa se debe comprender en un sentido más amplio puesto que, involucra a una gran variedad de actos y que aunque, tienen también por finalidad en última instancia acatar con lo que la ley prescribe, están desprovistos del elemento autoritario v.g. el nombramiento de sus colaboradores, el otorgamiento de concesiones, el rendimiento de la gestión ante el Congreso, etc.

## **CAPITULO 6: LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

**CAPITULO 6: LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL****6.1 Significado del término Administración Pública**

Etimológicamente, según la opinión generalizada de los especialistas, la locución administración proviene de dos vocablos latinos: por un lado se dice que deviene de "administrador" que se refiere al que lleva o trae en la mano alguna cosa, o que da un servicio a otra; también se menciona que su raíz está en la locución "ministrare" que se entiende como la acción de servir o cuidar. Por su parte el término público presenta dos modalidades: primeramente se comprende como todo aquello ejecutado en beneficio de la colectividad y en segundo lugar, se interpreta como la actividad que realiza el Estado y que se refleja en la prestación de servicios en favor de la comunidad. Desde aquí puedo afirmar que nace la conceptualización que han acogido los tratadistas, y que se basa en dos criterios: formal y material. De esta manera, manifiestan que por el primero apuntado, se debe de enfocar hacia el órgano que la ejecuta de acuerdo con el segundo, es decir, prescindiendo del órgano, es la actuación encaminada a cumplir con lo marcado por la ley, amén de la emisión de una gran diversidad de actos tendientes a satisfacer las necesidades fundamentales de la población y cuyas características ya anotamos. Por eso, para estar en posibilidad de expresar una definición correcta, es pertinente considerar a ambos criterios en vía de ejemplo, el autor Serra Rojas, nos comenta que: "Es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad ejecutar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas apuntan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación" (38).

Por su parte el Licenciado Acosta Romero menciona: "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 dos poderes (Legislativo y Judicial) su acción es continua y permanente siempre persigue el interés público adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta

---

(38) Serra Rojas, Andrés; Op. cit., pág. 79.

con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales, c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos" (39). En esa virtud y siguiendo las ideas vertidas en torno a funciones del Estado, advertimos que la palabra está supeditada con la función administrativa y el órgano que la lleva a cabo esto es, referida al conjunto de organismos relacionados jerárquicamente con el Presidente (Secretarías de Estado, PGR, D.D.F. y presidencia de la República) así como de aquellos que sin estarlo, dependen indirectamente de él (Organismos descentralizados, por ejemplo) y que se encuentran encargados de ejecutarla. Cabe agregar que dada la complejidad y diversidad de actos en que se transforma esta, no es posible definirla con exactitud por tal motivo, sólo utilizaré -al exponer mi concepto- los elementos que los dejan perfectamente identificados respecto a las otras dos funciones.

Dicho esto, creo que ya es factible el describirla en el aspecto federal o sea, la que tiene injerencia en todo el país, en los siguientes términos: Es el aparato que la Constitución crea, y las leyes reglamentarias regulan su organización y funcionamiento, como medio de auxilio para el Presidente al ejecutar todos los actos concretos, particulares y personales en que se desenvuelven la función administrativa, y el cual está compuesto por un conjunto de organismos que están bajo su subordinación, denominados órganos centralizados, así como de otros que sin estarlo, guardan una cierta relación jurídica hacia él, llamados genéricamente organismos paraestatales.

## 6.2. Organización.

Para el autor Manuel María Díez la organización se entiende como: "Una ordenación de los elementos necesarios para perseguir determinados objetivos o fines y para asegurar una adecuada integración y coordinación de las actividades sobre la base de la división del trabajo" (40). Acosta Romero por su parte afirma: "La Administración Pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente es decir, organizarse para realizar sus actividades rápida, eficaz y convenientemente,

(39) Acosta Romero, Miguel; "Teoría General del Derecho Administrativo", México 1990, Porrúa, p. 108

para ello ha tratado a través de la evolución de la Administración Pública, de buscar formas de organización que respondan a las necesidades del país en un momento determinado, agregando, "Es la forma o modo en que se estructura y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr su unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encomienda a la ejecución de los fines del Estado" (41).

Estos razonamientos nos expresan que la organización administrativa es el medio indispensable para que los diversos órganos que conforman a la Administración Pública Federal puedan fácilmente ejecutar las distintas tareas que engloba la función administrativa de acuerdo con las atribuciones que les corresponden de una manera rápida y eficaz, reflejándose en una ordenación sistemática de dichos organismos, así como del establecimiento de una distribu-

ción de competencia y de los vínculos que guardan unos con otros sino también, con el Presidente.

Conforma al artículo 90 Constitucional, la organización se divide en dos: A) Organización centralizada y B) Organización Paraestatal pues, a la letra dice: "La Administración Pública será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo en su operación".

De esta forma, el precepto sólo se limita a mencionar las unidades que la integran, no fijando en ningún instante, en donde van a estar estructuradas cada una de ellas, ni las facultades y gestión que les compete realizar, amén de las relaciones que surgen entre ellos puesto que, autoriza y al mismo tiempo ordena que la Ley Orgánica respectiva que emane del Congreso General,

(40) Citado por Delgadillo Gutiérrez en: "Elementos de Derecho Administrativo", 1er. curso, pág. 87.

se encargue de reglamentar estas situaciones jurídicas. Es así que, la vigente Ley Orgánica de fecha 22 de diciembre de 1976, estipula que la centralizada la componen: La Presidencia de la República, los Departamentos Administrativos (actualmente sólo es el D.D.F.), la Procuraduría General de la República y las Secretarías de Estado (Artículo 10. 1er. párrafo). Entre tanto, las paraestatales la configuran los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones de seguros y fianzas y los fideicomisos (Artículo 10. 2o. párrafo).

No obstante, la organización no se agota en las dos clases aludidas sino que, derivan de las disposiciones legales aplicables, otras dos formas: nos referimos a la desconcentración y descentralización "por servicio"; cabe mencionar que en virtud de que, el abarcar todo el análisis del primer tipo de ordenación, rebasaría los propósitos que se persiguen en el presente trabajo indagatorio, por ello solamente nos concretaremos a hacer una somera remisión de lo que constituyen ser. Tocante al segundo, esto lo desarrollaremos con la debida amplitud en el último capítulo.

Por lo que hace a la desconcentración, ésta encuentra su fundamento legal en el artículo 17 de la multicitada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), que textualmente preceptúa: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones aplicables".

De lo anterior se deduce que la desconcentración encierra a un grupo de organismos que sin dejar de formar parte de un órgano centralizado debido a que, se encuentran subordinados a él, cediendo, por tanto, de personalidad jurídica y patrimonio

propios, pero en el que se depositan ciertas facultades que originalmente pertenecían al ente central, gozando para el buen acatamiento de sus atribuciones, de cierta autonomía técnico-administrativa.

### 6.3 Los organismos centralizados; características.

De conformidad con lo que dispone el artículo 2o. de la LOAPF, que indica: "En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública centralizada: I.- Secretarías de Estado; II.- Departamentos administrativos. "Es notorio el texto del precepto ya que, faculta a esos organismos para llevar a efecto la función administrativa sin embargo, aún y cuando no hay disposición expresa de esta ley en que se determine que los otros órganos centralizados (PGR y Presidencia de la República) pueden expresar actos de esa naturaleza, considero que esto no impide que lo puedan hacer porque de algunas de sus atribuciones se desprende que sí es factible, v.g. la PGR emite opiniones respecto a la constitucionalidad de proyectos que le somete el "Ejecutivo", tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal, representa a la Federación en los juicios de amparo donde ella es parte, etc. Lo mismo sucede con la otra dependencia en que por ejemplo, una de sus unidades en concreto, La Dirección General de Comunicación Social de entre sus facultades están: A) Realizar todos los servicios de información de la Presidencia, B) Informar sobre las actividades que ejecuta el primer mandatario, C) Elabora y efectúa los programas de la misma.

De aquí podemos sostener que se deriva la primera característica de estos órganos puesto que, se consolidan en auxiliares directos del Presidente en el ejercicio de la función administrativa (sin que como ya lo vimos, ellos implique que esté imposibilitado para efectuar las otras dos). Por consecuencia, es el jefe supremo de dicho aparato estatal, creado por la Carta Magna expresamente para que le sirva de apoyo en sus labores públicas.

Igualmente, y en virtud del carácter unipersonal del que está impregnado este órgano, como medio en que se deposita la soberanía popular (conjuntamente con los otros dos "Poderes") para que en nombre y representación del pueblo gestione todo el accionar que se le ha asignado, encausado a lograr los fines que en el entorno administrativo se ha fijado alcanzar la comunidad adquiriendo por tanto, la calidad de ser el único responsable ante la sociedad del estado que presentan las tareas públicas a su cargo.

Es por eso que, se le permite nombrar y remover libremente a los titulares de los organismos centralizados (Art. 89, fracc.II constitucional) y Directores de las unidades que conforman a la Presidencia de la República (Art. 5o., fracc. I de la Ley Burócrata).

Por esta razón, tanto los jefes superiores, como el personal a su servicio actúan al igual que el Presidente, en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, ejemplo de ello lo constituye lo que establece el artículo 14, párrafo 2o. de la LOAPF que textualmente dice: "En los juicios de amparo, el Presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponda el asunto, según la distribución de competencias".

Por su importancia transcribimos la siguiente jurisprudencia dictada por la Suprema Corte de Justicia la cual, ratifica lo dicho con antelación: "Las Secretarías de Estado representan al Ejecutivo en cada ramo del mismo, y aunque tienen facultades y atribuciones propias, no por eso dejan de obrar como órgano de ese poder, representando sus propias funciones, ya que no sería posible que el Presidente de la República interviniera en todos y cada uno de los actos de funcionamiento de dicho poder. Todo acto de Secretaría de Estado es de responsabilidad del Poder Ejecutivo" (42).

En forma analoga se expresa la segunda Sala de la propia Suprema Corte en la siguiente tesis jurisprudencial que a continuación me permito transcribir:

"Sostener que la ley de Secretarías de Estado encarga a la de Economía (hoy de Comercio) la materia de monopolios, y que esa ley, fundada en el artículo 90 de la Constitución, debe entenderse en el sentido de que dicha Secretaría goza de cierta libertad y autonomía en esta materia, es desconocer la finalidad de aquélla, que no es otra que la de fijar la competencia genérica de cada Secretaría, pero sin que por ello puedan actuar en cada materia sin ley especial, ni mucho menos que la repetida ley subvierta los principios constitucionales, dando a las Secretarías de Estado facultades que, conforme a la Constitución, sólo corresponde al titular del Poder Ejecutivo; es decir, que conforme a los artículos 92, 93 y 108 de la Constitución, los Secretarios de Estado tienen facultades ejecutivas y gozan de cierta autonomía en las materias de su ramo y una gran libertad de acción, con amplitud de criterio para resolver cada caso en concreto, sin someterlo al juicio y voluntad del Presidente de la República, es destruir la unidad del poder; es olvidar que dentro del régimen constitucional el Presidente de la República es el único titular del Ejecutivo, que tiene el uso y el ejercicio de las facultades ejecutivas; es, finalmente, desconocer el alcance que el refrendo tiene de acuerdo con el artículo 92 constitucional, el cual, de la misma manera que los demás textos relativos, no dan a los Secretarios de Estado mayores facultades ni distintas siquiera de las que al Presidente de la República corresponden" (43).

Surgen de esta a su vez, otra particularidad que es la subordinación y dependencia directa hacia el Presidente, es decir, la sumisión y obediencia que le deben rendir naciendo con ello, la llamada jerarquización, de la que hablaremos con detenimiento en los dos próximos puntos de este capítulo.

La cuarta característica está basada en el siguiente razonamiento: al contar en su actuación con la misma personalidad del Estado, además de ejecutar las diligencias propias de la función pública, es obvio decir que su patrimonio que les está asignado para tal efecto, debe ser constitutivo del patrimonio estatal. Los subsecuentes ejemplos corroboran esta aseveración: 1) Los bienes

(43) Compilación 1917-1965, Tesis 224, Sala Administrativa, Tesis 510 del Apéndice 1975, Segunda Sala, Tesis 402 del Apéndice 1985, Segunda Sala.

inmuebles que usan, son bienes del dominio público destinados a un servicio público y los muebles pertenecen al dominio privado de la Federación (arts. 34, Fracc. I y 3o. Fracc. V de la Ley General de Bienes Nacionales); 2) El dinero que requieren para solventar los gastos que causa la prestación de sus tareas y las que nacen de los derechos de sus trabajadores, derivan del presupuesto de egresos de la Federación y por ende, solamente les es dable aplicar la correspondiente partida de acuerdo con las directrices contenidos en los programas anuales previamente elaborados.

Por esto último, estimo que en primera instancia, tampoco gozan de autonomía financiera ya que, de los ingresos que perciben, no pueden darles el uso que deseen pues, deben aplicarlos de la forma en que se los indiquen los acuerdos, decretos, así como lo prestablecido en las leyes administrativas y los programas anuales. Por las mismas consideraciones, pienso que adolecen de autonomía técnico-operativa porque, también deben de obrar con base al radio de acción que la política administrativa acordada les determine, amén de las atribuciones que los cuerpos legales les consagran o sea, acorde con los cometidos que a cada ente centralizado le ha sido encomendado.

Igualmente, opino que no tienen una real autonomía jurídica es decir, la facultad para darse sus propias normas, esto debido a que, las bases generales de estructuración, funcionamiento y facultades están delineados en función de las prerrogativas que el ordenamiento les otorga, aunado a lo que decide el reglamento interior que es expedido por el Presidente (Arts. 14, 15, 16 y 18 de la LOAPF) para con las Secretarías de Estado.

Digo que no es real en virtud de que, el artículo 19 de la propia ley permite a los titulares elaborar los manuales de organización en los que como su nombre lo da a entender, contiene entre otras cosas, la organización y funcionamiento de cada unidad que configura al organismo; no es propiamente una proyección de esta característica toda vez que, creo que la función de dichos manuales estriba en pormenorizar lo que tanto la legislación

como el reglamento interior norman es decir, de especificar dentro del conjunto de atribuciones que le corresponden al organismo, cuales compete a cada unidad. Basándose en el principio de legalidad en el sentido de que la autoridad puede hacer exclusivamente lo que la ley le autoriza, vemos que tal precepto únicamente les concede dar información más detallada de la estructuración y funcionamiento de la dependencia. En cuanto al D.D.F. éste se encuentra organizado por la Ley Orgánica que expide el Congreso General (Art. 73, fracc. VI constitucional). Por todos estos argumentos, notamos que su autonomía jurídica es casi inexistente y en sentido estricto, puedo asegurar que no estamos ante esta particularidad.

Otra peculiaridad es la que se refiere a la emisión de actos de autoridad. Al hacer alusión a ellos, dijimos que surgen de algunas prerrogativas que la Constitución y otras leyes proclaman pero, ante la imposibilidad fáctica de que, en el caso del Presidente, pueda cumplir con ellas, delega una gran parte de las mismas, de entre las cuales existe un buen número que se reflejan en actos de soberanía. Así, al hacer una revisión de sus atribuciones, observamos que en general de conformidad con lo que dispone de manera tácita el artículo 27, fracción XIX de la LOAPP, todas las Secretarías de Estado pueden ejercitar el derecho de expropiación; a la letra dice: "A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: XIX Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia".

Aunado a esto, todas, a excepción tal vez de la recién instituida Secretaría de Desarrollo Social, tienen encomendado por las leyes atribuciones que se manifiestan en actos de autoridad, v.g. A) A la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos le compete imponer sanciones por violaciones a la Ley Federal de Aguas (Art. 135 de esa ley), B) A la de Turismo tiene prerrogativa para fijar e imponer el monto de las sanciones por transgresiones a las disposiciones en materia turística, C) A la de Comercio le corresponde dictar todas las medidas pertinentes para que se respeten las normas protectoras de los consumidores (Art.

6, Fracc. IX de la ley de la materia), D) La del Trabajo y Previsión Social está facultada para imponer sanciones por violaciones al artículo 123 constitucional, Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos (Art. 40, Fracc. I, de la LOAPF), E) A la de Hacienda se le encarga el cobro de los impuestos y demás cargas tributarias en el ámbito federal (Art. 31, Fracc. IV idem.).

Lo mismo acontece con el D.D.F., PGR e incluso con algunas de las unidades de la Presidencia. Al primero, su Ley Orgánica le autoriza imponer sanciones por infracciones a su ley de hacienda, por lo que hace a la segunda, el artículo 13 del Código Federal de Procedimientos Penales le establece la facultad de ejecutar las órdenes de aprehensión que previamente le haya librado la autoridad judicial. Por último, la Oficina de Coordinación de la Presidencia, dentro de sus atribuciones está la de vigilar el acatamiento de los acuerdos y órdenes presidenciales (acuerdo de creación de este organismo, publicado en el D.O.F. del 7 de diciembre de 1988).

El último rasgo distintivo de estos entes, deriva del hecho de que, debido a las prerrogativas que le están establecidas legalmente, deben de desarrollar una gran gama de actividades de distinta naturaleza (aunque de cualquier forma siempre cumplen con los elementos del acto administrativo), en ese sentido, como ejemplo la de Relaciones Exteriores funge como el representante de la Nación en el extranjero (actuación de las consideradas como de Estado); concede a los extranjeros permisos y licencias para adquirir el dominio de bienes dentro del país (tarea estrictamente administrativa); y tiene el deber de comparecer por conducto del titular ante el Congreso para informar acerca del estado en que se encuentra su gestión (actividad eminentemente política) (Art. 28, Fraccs. I, V y XXIII de la LOAPF).

#### **6.4 Dependencia con el Presidente de la República: jerarquización administrativa.**

Por las consideraciones y argumentos difundidos, respecto a las particularidades que reflejan los entes centrales, se desprende

otra, que alude a la vinculación que los une a él y que, en virtud de su trascendencia, la trato en los dos últimos puntos que integran el contenido de este capítulo. A esa relación se le conoce en la doctrina como la jerarquización administrativa. Para Serra Rojas esta implica: "El orden y grado que guardan entre sí los diferentes órganos superiores y subordinados de la Administración Pública, los cuales están previstos legalmente de determinadas facultades" (44).

Por su lado Acosta Romero indica que es: "El orden y grado que guarda entre sí los distintos órganos de la Administración Pública, establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos, para determinar órganos superiores, coordinados e inferiores mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejerce por los titulares (personas físicas) de los mismos órganos agregando: "es una relación bilateral (entre superiores e inferiores) que entraña derechos y obligaciones correlativas, entre las personas que desempeñan, como titulares de los cargos públicos ya sean funcionarios o empleados" (45).

El licenciado Delgadillo Gutiérrez aduce que: "Es un vínculo que liga a las unidades que integran toda organización colocando a unas respecto a otras en una relación de dependencia, que les da estabilidad y cohesión" (46). De las definiciones, se deduce que ésta es parte de una organización que conforma a cada órgano administrativo agrupándose a partir del Presidente, quien está colocando en la cúspide de la estructura, naciendo de ella una subordinación y dependencia dentro de las unidades inferiores hacia las que se encuentran en los planos superiores.

#### 6.4.1 Facultades derivadas de la jerarquización

Los tratadistas coinciden en afirmar que los efectos derivados de esta relación se traducen en todos los poderes o facultades establecidas a favor de las autoridades de rango supremo, que les permite ejercer el control sobre las unidades que están bajo su dependencia, fortaleciendo de esta manera, la uniformidad

---

(44) Serra Rojas, Op. Cit., pág. 434;

en la actuación de cada uno de ellos, están son:

1.- Facultad de nombramiento, que como su denominación lo dice, se traduce en la atribución para designar a los funcionarios inferiores;

2.- Facultad de revisión, que es la prerrogativa por la que el superior analiza un determinado acto proveniente de un inferior, a fin de constatar si es o no legal, pudiendo de acuerdo con el caso en concreto, suspenderlo, modificarlo, revocarlo o confirmarlo;

3.- Facultad de vigilancia, esto es, por virtud de la cual, se fiscaliza el desarrollo de las tareas que llevan a cabo los servidores públicos o sus órdenes;

4.- Facultad disciplinaria, que es la que se manifiesta en el poder sancionador por violaciones que los subordinados hayan cometido a sus deberes primordiales en la ejecución de sus funciones, mismos que se encuentran prescritos por la legislación correspondientes;

5.- Facultad de decisión, o sea, por medio de la cual, se emiten una gran cantidad de actos administrativos, con los que los órganos jerárquicamente más elevados dictaminan los lineamientos y procedimientos a seguir por parte de los inferiores;

6.- Facultad de mando, es decir, el derecho por el que el superior ordena a través de circulares, oficios, etc. Los seguimientos que deben observar en el ejercicio de sus actividades;

7.- Facultad de resolver conflictos de competencia, que es el poder por el que el superior decide las controversias que se susciten entre dos o más dependencias o unidades en materia de competencia.

(45) Acosta Romero, Op. Cit., pág. 128.

(46) Delgadillo Gutiérrez, Op. Cit. pág. 82.

## **CAPITULO 7: LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS FEDERALES**

## CAPITULO 7: LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS FEDERALES

### 7.1 Génesis

#### 7.1.1 Histórica

A la fecha, es incierto el verdadero origen de estas instituciones, y en general, de las paraestatales. Lo anterior, debido a que no existe un consenso definido entre los estudiosos del tema en nuestro país acerca del lugar y época en que nacieron; no habiendo en consecuencia, una teoría que además de ser aceptada, sea completamente convincente. Bajo tales consideraciones, podemos decir que existen cuatro tesis que tratan de explicarlo:

1) En primer lugar, se encuentra la hipótesis sustentada entre otros, por el autor Acosta Romero, quien afirma que surgen en Europa, concretamente en Francia, donde se crean institutos que denominaban "establecimientos públicos descentralizados" debido -dice-: "A que obedecía a la necesidad de atender un servicio público con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada ya que, de acuerdo con esas ideas, el personal tenía un estatuto jurídico distinto del de la burocracia" (47).

2) Una segunda, es la que establece que las empresas públicas, empiezan a aparecer en México, a partir del siglo XIX, pues es hasta ese siglo, cuando el Estado asume un papel intervencionista en el aspecto económico;

3) La tercera, sostenida por Omar Guerrero, indica que es en España donde se empiezan a gestar lo que después serán estos entes, constituyendo el antecedente más lejano de las llamadas "Direcciones Generales", creadas durante el Virreynato, y que posteriormente fueron adoptadas por nuestra Nación. Al respecto dice: "Las instituciones descentralizadas del siglo XIX fueron muy poderosas, lo que atrajo la atención de algunos

---

(47) Acosta Romero, Op. Cit., Pág. 351.

pensadores administrativos. Esto ocurrió en España donde nacen tales entidades, y naturalmente en México, dos son adoptadas... México al heredarlas del Virreynato o importarlas desde suelo español, las calca y las hace funcionar en condiciones geográficas, sociales, económicas, históricas propias de un nuevo país. Tanto en España como en México, las instituciones descentralizadas adquieren las formas organizativas más diversas, en consecuencia con el objeto por el cual fueron instituidas. Sin embargo, la forma usual adoptará las modalidades de la "Dirección General" (48). Así aunando en ello, nos menciona que el autor ibérico Francisco Salvela fue el primero en hablar de estas, quién dice que surgen derivado del hecho de que cuando los ministros de gobierno, por la excesiva carga de atribuciones, se ven en la necesidad de auxiliarse en esas direcciones de tal forma que, a los directores les correspondía despachar los asuntos que les confiara el ministro, rindiéndole cuentas de su gestión y ejerciendo las facultades que les haya delegado la ley expresamente. Concluyendo sostiene que tienen su génesis: "De la necesidad que el Estado tenía que atender en cierta forma, no por medio de los ministros, sino de instituciones diversas. Sin embargo el principio de responsabilidad ministerial exigía someterlas bajo control, disminuyendo por tanto, su autonomía de gestión" (49). Por último es importante destacar la citación que hace respecto a una de las primeras direcciones generales en México, creada durante la Colonia: 9 de febrero de 1768; bajo el nombre de "Dirección General de Temporalidades"; cuya finalidad estribaba en: "El manejo, cuenta y razón de los bienes confiscados a los jesuitas, además de encargarse de la administración de propiedades rústicas y urbanas que no se habían podido enajenar".

En términos similares se conduce la última de las corrientes puesto que, aún y cuando hace alusión del mismo período (finales del siglo XVIII), difiere en cuanto estima que estos tienen sus antecedentes más primitivos en los estancos y que, es defendida principalmente por los tratadistas Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez. De acuerdo con ellos, debido a la intervención que el Estado ha tenido, en las actividades producti-

(48) Guerrero, Omar; "El Estado y la Administración Pública en México", INAP, México 1989, 1a. edición, pág. 244.

vas, siempre ha estado presente aún en países eminentemente de corte liberal. En México el ancestro más distante dicen que se da en la etapa colonial siendo estos, los estancos, que eran: "Un monopolio sobre determinada rama de la producción, establecido por el gobierno de la Corona, durante toda la colonia, y cuya vigencia prácticamente se prolongó hasta mediados del siglo XIX" (50). Sobre todo, anotan al del Tabaco, cuyo nombre fue el de "Real Renta del Tabaco" creado en 1765, teniendo como funciones las de reglamentar y supervisar las actividades de siembra, procesamiento y venta del mismo, con el objetivo esencial de aumentar el poderío económico de la Corona. Agregan que estos estancos perseguían fundamentalmente: "Regular y restringir algunas actividades económicas, especialmente agrícolas y mineras, que podían afectar la economía de la metrópoli, así como para promover y estimular otras que fortalecieran su posición económica" (51). Análogas a estas fueron las del cobre, plomo, azogue, pólvora, etc. Con posterioridad y derivado de los cambios ideológicos en materia de política económica que se dieron a partir de la entrada en vigor de la actual Constitución, en donde se le otorga al Estado la rectoría del desarrollo económico, cultural, y social del país, para tal efecto, esto es para materializarla, el ente público se convierte en un interventor directo dentro del proceso económico, en diversas formas, no sólo incentivando a la iniciativa privada para que invierta, sino también, participando en ramas productivas abandonadas por ésta, o administrando los recursos del país y en general, vigilando que en el libre juego del quehacer económico no se lesionen los intereses de las mayorías. En ese sentido recalcan: "Se puede afirmar que la mayor parte de este tipo de instituciones a las que formalmente se engloban dentro del término de "Administración Pública Paraestatal" fueron creadas con el propósito definido de auxiliar al gobierno federal en la atención de las nuevas funciones que la Constitución de 1917 otorgó al Estado Mexicano" (52). De tal suerte, empiezan a aparecer a raíz de esta circunstancia, empresas tales como Comisión de Fomento Minero, Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Nacional Financiera, etc.

---

(49) Idem, pág. 244

(50) Carrillo Castro Alejandro y García Ramírez Servio, "La Empresa Pública en México; México 1986, 1a. reimpresión, ed. Porrúa, Pág. 33.

### 7.1.2 Legal.

Jurídicamente, de conformidad con lo que dispone el artículo 45 de la LOAPF en vigor, los órganos descentralizados presentan dos instancias a través de las cuales pueden originarse:

1) Por medio de una ley o decreto del Congreso de la Unión;

2) Por un decreto emitido por el Presidente. En primer lugar haremos referencia a la ley y decreto emanado del Congreso General.

Por lo que hace a la ley, ya sostuvimos que ésta es el principal acto que realiza el órgano encargado de la función que lleva su nombre (Legislativa) en el aspecto federal y que esta a cargo de éste. Se han vertido múltiples definiciones, así por ejemplo el civilista Galindo Garfias establece: "Es una regla social obligatoria establecida con carácter permanente por la autoridad pública, sancionada por la fuerza". No obstante las características que encierra la misma, y que son aceptadas por la doctrina son las siguientes: a) Generales, es decir, la ley se interpreta como una regla de conducta hipotética, aplicable a todo comportamiento que se adecue a lo que la misma prescribe; b) Impersonales quiere esto decir, que no se enfocan hacia un número determinado de personas, sino a todas aquellas que se encuadren en la hipótesis normativa; c) Abstractas, esto es, está hecha para todos los casos que se sitúen en el supuesto que sanciona, y sin que se agote o deje de tener vigencia al efectuarse en la práctica esos actos; d) Obligatorias, implica que la ley contiene un acto de imperio y que por ende, en caso de violación a lo que determina, está en posibilidad de que se cumpla, incluso en contra de la voluntad de los particulares, por conducto de los medios coercitivos de que disponga.

En relación al Decreto que vierte el propio Congreso, parece ser que si se toma en cuenta lo que establece el artículo 70

constitucional en su primera parte, se puede decir que es un sinónimo de ley pues además, la Ley Suprema no aporta elementos que permitan diferenciarlos. Esta misma idea comparte el Doctor Gabino Fraga, quien sentencia: "Que tratando de buscar antecedentes que aclaren el sentido de la disposición, encontramos que ya desde el texto primitivo de la Constitución de 1857, el artículo 64 distinguía las resoluciones del Congreso en "leyes o acuerdos económicos", en la discusión habida en el constituyente con motivo de ese precepto el diputado Moreno expresó la conveniencia de que las resoluciones del Congreso tengan el carácter de ley o decreto, estableciendo la distinción de que mientras la ley se refiere a un objeto general el decreto sólo comprende un objeto particular" (53).

Sin embargo, dentro de los conocedores, la opinión generalizada es en el sentido de que mientras la ley es de carácter general, el decreto es particular, v.g. el autor Acosta Romero dice: "Será todo aquél que emane del Congreso de la Unión, o de cualquiera de sus cámaras, actos mediante los cuales se exprese una resolución, creando una situación jurídica concreta o particular" (54). En los mismos términos se expresa Francisco Shroeder Cordero -colaborador en "Constitución comentada" de la UNAM al aseverar: "... pero en el caso del artículo en comento, debemos aclarar que el Congreso Federal expide, además de sus leyes y sus reformas, otras disposiciones de carácter particular, en función por ejemplo de un cargo público determinado, como pueden ser las licencias que se otorgan al primer mandatario del país... (55).

En cuanto al decreto que expide el Presidente, Acosta Romero aduce que éste es: "Una decisión que se expresa en un acto administrativo puro y simple, dictado de acuerdo con facultades establecidas en la ley, que crea situaciones jurídicas individuales" (56). Por su parte el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM afirma: "Expresión jurídica de la voluntad del órgano ejecutivo, que dicta resoluciones en el ejercicio de sus funciones sobre una especie particular de los negocios públicos" (57).

Concluyendo puedo decir que los organismos descentralizados nacen legalmente a través de un acto general, impersonal, abstracto y obligatorio del Congreso de la Unión, así como de un Decreto emitido por el mismo o por el Presidente de la República o sea, de un acto particular personal y concreto.

## 7.2 Bases jurídicas

### 7.2.1 Fundamento constitucional

Hasta antes de la reforma al artículo 90 Constitucional Federal, publicada en el D.O.F. del 21 de abril de 1981, la base suprema se encontraba localizada en la fracción XXXI del Apartado "A" del artículo 123 COntitucional inciso 1, adicionado con fecha 18 de noviembre de 1942, y que a la letra dice: "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: inciso 1) aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.

A pesar de lo que antecede, es dable informar acerca del trascendental comentario que nos proporciona Acosta Romero en el que menciona que el fundamento ya estaba contemplado con antelación en el artículo 28 párrafos 4a. y 5o., que textualmente indican: IV. "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radio-telegrafía, y la comunicación vía satélite, emisión de billetes por medio de un solo banco, organismos descentralizados del gobierno federal, petróleo, y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivo, y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, y las actividades que expresamente señalan las leyes que expida el Congreso de la Unión". V. "El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las

leyes, participe por sí o con los sectores social y privado".

Compartimos este juicio, pues es claro el espíritu de tales párrafos, al prescribir que determinadas áreas, por ser claves para que contribuyan a lograr el desarrollo integral de la nación, no es oportuno que estén en manos de los particulares ya que, ello ocasionaría un grave perjuicio a los intereses patrios. Es por esto, que la Carta Magna considera conveniente que exclusivamente dichos campos fueran administrados -originalmente, por lo que veremos más adelante- por él. Consecuentemente, de manera tácita ordena que el ente estatal se haga cargo de ellas, así como que por vía de una ley se establezcan las empresas que llevan a cabo las gestiones que envuelve cada área.

Actualmente, el artículo 90 es el sostén de las personas jurídicas descentralizadas, al estatuir: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal 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 y definirá las bases de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre estas y las Secretaría de Estado y Departamentos administrativos".

#### **7.2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Leyes previas: en relación a los organismos descentralizados.**

Esta se estima como el ordenamiento reglamentario del artículo 90 ya transcrito. En una de sus partes, de forma imperativa, ordena visiblemente que el Congreso deberá crear una legislación en la que se establezca la organización, funcionamiento, distribución de competencias, vínculos, etc. es por eso, que se va a encargar de pormenorizar lo que marca tal precepto constitucional.

Como ya lo hice notar, este artículo reformó al original, el

21 de abril de 1981, y que a la letra indicaba: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarías que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretario". Es así que, en cumplimiento, se promulga la primera Ley de Secretarías de Estado, el 25 de diciembre de 1917. A partir de aquí fueron promulgadas otras más, que en orden cronológico son: a) Ley de Secretarías de Estado, departamentos administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal del 22 de marzo de 1934, b) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939, c) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, d) Ley de Secretarías de Estado y Departamentos de 1958 y e) La actual del 29 de diciembre de 1976.

Aún a pesar de lo anterior, los entes descentralizados, no contaban hasta antes de 1947 con una normatividad en donde se estipulará su existencia jurídica así como su estructuración, funcionamiento y otros aspectos importantes, es decir, no contaban con un soporte legal en el ámbito administrativo. Es precisamente en esa fecha con la entrada en vigor de la primera ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el D.O.F. del 31 de diciembre de 1947, en donde por prístina ocasión se hace alusión a estos entes de derecho. Su artículo 2o. nos proporciona una definición al preceptuar: "Para los efectos de esta ley, son organismos descentralizados, las personas morales creadas por el Estado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que además satisfagan alguno de los siguientes requisitos... "Además, reguló otras situaciones también de gran interés. Esta reglamentación la continuaron las otras dos legislaciones de control público del 4 de enero de 1966 y 31 de diciembre de 1970, aunque es válido decir que ambas adolecieron del hecho de no considerarlas parte integrante de la Administración Pública Federal.

Esta circunstancia, sólo aconteció a partir de la entrada en vigencia de la actual Ley Orgánica, y de esa manera, en su artículo 10. párrafo 2o. se subraya: "Los organismos descentralizados, las empresas de participación mayoritaria, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal".

Finalmente, el 15 de mayo de 1986, entró en vigor la Ley Federal de Entidades Paraestatales que abrogó a la de control de 1970, y con tal motivo, se reglamenta todo lo concerniente a las entidades paraestatales.

### 7.2.3 Su reglamentación en el aspecto administrativo: Principales preceptos de la legislación que les son aplicables.

Debido a que tanto la LOAPF como la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP), se constituyen a mi parecer en las dos leyes primordiales en lo tocante a su regulación jurídica, sólo nos concretaremos exclusivamente a hacer mención de ellas pues, el referirnos a otros cuerpos legales que tienen implicación para con dichos entes, causaría que nos vieramos en la imperiosa necesidad de hacer un análisis por demás exhaustivo, propósito no deseado en esta investigación.

El artículo 10. de la LOAPF en su párrafo 2o. determina que sectores configuran a la Administración Pública Paraestatal y que, ya reproducimos. Se nota perfectamente por la redacción de esa disposición que la ley les da a las entidades la condición de auxiliares para que sirvan de apoyo al Presidente. Corrobora esto, el texto de su artículo 3o. que determina: "El Poder Ejecutivo de la Unión, se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I.- Organismos descentralizados;
- II.- ..."

El artículo 45 nos aporta la descripción de estas entidades, al establecer: "Son organismos descentralizados las unidades 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". De la noción se desprenden sus elementos más distintivos o sea, la de actuar en el mundo del derecho, ostentando una personalidad propia distinta a la del Estado y operando con un conjunto de derechos y obligaciones igualmente propias.

El artículo 14 es el fundamento legal de la relación que los liga con el Presidente, conocida con el nombre de sectorización, que posteriormente abordaremos con mayor detenimiento.

Respecto a la LFEP, encontramos que la primera disposición importante, es la número 8, en el que se confirma el principio de autonomía que los rige en su accionar; a la letra dice: "Las entidades Paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente ley y en lo que no se opongan a ésta, a las demás que se relacionen con la administración pública".

Los fines que limitativamente todo ente descentralizado está facultado para alcanzar, nos lo proporciona el artículo 14 que textualmente estatuye: "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

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

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

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

Los componentes que debe abarcar la herramienta legal de su creación nos lo enuncia el artículo 15 de manera descriptiva, siendo estos:

- I.- La denominación del organismo;
- II.- El domicilio legal;
- III.- El objeto, conforme a lo indicado en el artículo 14;
- IV.- Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como aquellos que se determinen para su incremento;
- V.- La manera de integrar el Organismo de Gobierno y designar al director general, así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;
- VI.- Las facultades y obligaciones del Organismo de Gobierno, manifestando cuales de esas funciones son indelegables;
- VII.- Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del mismo;
- VIII.- Sus Organismos de vigilancia, así como sus facultades y,
- IX.- El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones Laborales.

Otra expresión de la autonomía que los particulariza, está sustentada en el onceavo párrafo del precepto aludido con antelación, concretamente por lo que hace al punto de vista legal toda vez que atribuye al órgano de gobierno para elaborar el estatuto orgánico, en el que se establezcan las bases de organización, así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integran al organismo".

Tocante a la forma en que se estructuran, esto se determina en función de lo que dictamine el Congreso o el Presidente esto es, en la ley o decreto respectivo se fijarán las unidades que

lo integrarán lógicamente tomando en cuenta la trascendencia o complejidad que encierra a los propósitos para los cuales fue establecido, lo que a su vez, permita obtener tales fines.

Sin perjuicio de esto, la ley sí prevé al órgano que jerárquicamente está en la cúspide, y que se encuentra conferido en primer lugar al órgano de gobierno, debiendo estar conformado como mínimo por cinco personas y máximo con 15, con sus respectivos suplentes, y que es encabezado por el titular de la Secretaría de Estado en que se halle sectorizado el organismo (Art. 18). En segunda instancia, está el Director General a quien el ordenamiento le confiere conjuntamente con el anterior, la parte administrativa. No obstante, salvo las excepciones que marca la ley, el Director es elegido por el Presidente por sí o por conducto del coordinador de sector. De acuerdo con el artículo 22, la prerrogativa fundamental de éste, es la de fungir como el representante legal del ente.

Una más de sus áreas es el de vigilancia, que con fundamento en el artículo 60, lo forman un comisario público propietario y un suplente, mismos que son nombrados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Opcionalmente también, pueden crearse los comités o subcomités técnicos, a modo de que: "Apoyen la programación estratégica y la supervisión de la marcha normal de la entidad paraestatal, atendiendo los problemas de organización y administración de los procesos productivos, así como para la selección y aplicación de los adelantos tecnológicos y uso de los demás instrumentos que permitan elevar la eficiencia" (Artículo 56).

La última de las unidades a que hace mención son los denominados "Comités mixtos de productividad" y que a diferencia de aquellos deben forzosamente estructurarse en cada una de las paraestatales pudiendo equipararlas en un momento dado a las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento que contempla la Ley Federal del Trabajo en donde como ya sabemos, participan los trabajadores y los representantes patronales. Comenta la disposición: "Los coordinadores de sector promoverán el establecimiento de comités de productividad de las entidades paraestatales, con la participa-

ción de representantes de los trabajadores y de la administración de la entidad que analizarán modelos relativos a la organización de los procesos productivos, de selección y aplicación de los adelantos tecnológicos y el uso de los demás instrumentos que permitan elevar la eficiencia de las mismas".

Acerca de su disolución, esta está prevista por el artículo 16, ahí se delimita que compete a la SHCP, oyendo el parecer de la coordinadora, el proponer al Presidente su liquidación, siempre y cuando deje de cumplir con sus metas, o su operación resulte perjudicial.

### 7.3 Características

Al hablar de cada una de las peculiaridades de las personas morales descentralizadas, tomaremos como base a las que les he atribuido a las dependencias, a fin de que pueda ser posible o factible el conseguir el objetivo básico de este trabajo. En contraste a las Secretarías de Estado, D.D.F., Procuraduría General de la República y Presidencia de la República, mismas que se convierten como aquellas en que el Presidente delega parte de sus atribuciones en materia administrativa, según se desprende con lo que dispone el artículo 2o. de la LOAPF ya transcrito, los entes descentralizados no llevan a cabo propiamente actos de esa índole, pues aunque, se podría pensar que en el estricto sentido de la palabra, si ejercitan actuaciones de carácter administrativo, estas no devienen de las atribuciones que tanto la Constitución como la leyes ordinarias le concenden al titular del órgano ejecutivo, sino que derivan del hecho de que en el ejercicio de su soberanía, expuesta en la ley, resolvió el pueblo que ante la imposibilidad de que éste, pudiera cumplir con las tareas que encierra la ejecución de actividades de una naturaleza especial, se crearán personas jurídicas a quienes se les comisionará la gestión de esta clase de labores. Así por ejemplo, por lo que hace a las estratégicas o prioritarias, ordenó por medio de la Constitución que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para su eficaz manejo (artículo 28 sexto párrafo). Es menester afirmar que el término

contar, no lo estimo como sinónimo de propiedad más bien, me da la impresión de que significa como apoyo o auxilio. De esa manera, aún y cuando este tipo de tareas originalmente pertenecen al Estado, por las características de personalidad y patrimonio propios, creó que el ente público las trasladó en definitiva a ellos. Lo mismo pasa con las faenas de seguridad social, las que en ningún momento se le confieren expresamente al Presidente sino que, por ejemplo en el caso del IMSS este surge, para acatar lo que la fracción XXIX del artículo 123 ordena es decir, para prestar los servicios que la misma delimita, actividades sociales que la fracción en comento no le consagra como facultad al titular de la función administrativa. Esta apreciación se corrobora de la lectura a la misma, que a la letra dice: "Es de utilidad pública la ley del seguro social, y ella contempla seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y de cualquier otro encomendado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales o familiares".

De la ejecución de servicios públicos, podemos constatar que acontece exactamente lo mismo, pues, si bien esta labor es de carácter administrativo, llevada a cabo generalmente por el órgano ejecutivo, en ciertos momentos, esta puede ser desarrollada por los particulares a través de la figura jurídica de la concesión por ende, no estamos ante la presencia de una prerrogativa propia y exclusiva del Presidente o dependencias. En concordancia con esto, el artículo 28 de la Ley Suprema en su párrafo octavo establece: "El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio público de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y de la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público". Del contenido del precepto se desprende de manera implícita que sin perjuicio de que en origen el servicio de interés general incumbe al Estado,

aquéel no se desvirtúa si es ejecutado por los gobernados.

Si bien el Presidente tiene competencia para nombrar y remover libremente a los Directores de las unidades descentralizadas (Art. 21 de LFEP y 5o. inciso a de la LOAPF) esto es a consecuencia de que él se consolida como el jefe supremo del ámbito administrativo, y sin tomar en cuenta de que las actuaciones ejercitadas por éstos, ya no le corresponden, también es cierto que dada la característica apuntada, es el responsable ante el pueblo de su buen funcionamiento y por eso, es imprescindible que se encuentre autorizado para que designe como tal, a una persona de su absoluta confianza que le asegure en buena medida la óptima marcha del organismo, y en caso de no responder, lo pueda remover libremente de su puesto. De ahí que igualmente ejerza un estricto control y fiscalización en torno a su desenvolvimiento y por esta razón, es posible que pueda, previo el procedimiento instaurado legalmente, disolverlos (Art. 16 LFEP).

EN divergencia con los centralizados, creemos que en cuanto a los poderes en que se materializa el ejercicio de la jerarquía administrativa, no se presentan todas y cada una de estas facultades y por lo tanto, sostengo que no existe entre el Presidente y éstos, dicha vinculación de derecho, que solamente se presenta entre él y la organización central. En consecuencia, al no derivarse todos esos poderes ya analizados, pienso que no se puede hablar de ella en la esfera descentralizada. Al hacer un exámen profundo de los multicitados poderes, trasladándolos a las unidades en cuestión, observamos que el Presidente y sus dependencias, si ejerzen sobre ellas, los siguientes:

A) Nombramiento, con fundamento en los artículos ya citados, el Presidente o el coordinador de sector, nombran al Director General;

B) De Decisión, debido a que en su funcionamiento se deben de ajustar a los lineamientos generales de sus programas sectoriales, amén de lo que se determina en el Plan Nacional de Desarrollo y la ley de planeación (Arts. 46 y 47 de la LFEP). Sin embargo, esta resulta ser relativa, pues gracias a la autonomía

operativa de que disfrutan pueden conducirse en la forma que estimen más oportuna, para lograr el cabal cumplimiento de sus objetivos (Art. 11 de la ley citada);

C) De vigilancia, en virtud de que corresponde a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el efectuar la fiscalización de su gestión en conjunto con la coordinadora de sector (Arts. 60, 64 y 65 Idem.).

D) Sancionador, ya que, es facultad de la Secretaría de la Contraloría General, imponer sanciones por violaciones a los deberes públicos. En nuestro criterio la jerarquización se desvanece, cuando nos referimos a aquellos en que tanto el Presidente como las dependencias están impedidas legalmente para ejecutarlos, siendo éstos:

1) De mando, en base a la autonomía ya que, es imposible que en todo instante se viera truncada su actuación por constantes órdenes e instrucciones, con lo cual desaparecería dicha autonomía;

2) De revisión, como ya lo apreciamos, ésta se materializa en la facultad que posee todo superior para revisar los actos emitidos por los inferiores para así modificarlos, revocarlos o ratificarlos, ya sea de oficio o a petición de los particulares. Claramente notamos que tal atribución proviene de la actividad de los órganos frente a aquellos y que en cierta forma modifican su esfera jurídica, situación que es inimaginable entre las instituciones descentralizadas porque, su teleología es de servicios a la comunidad, y en congruencia, los actos que expiden, carecen como lo estudiaremos con más detenimiento con posterioridad, de ser autoritarios, y de que trasciendan en la esfera jurídica de los particulares;

3) Poder para resolver conflictos de competencia, esto ocasionado por lo que estatuye el artículo 24 de la LOAPF, en el sentido de que sólo es dable su vigencia cuando se presenten controversias competenciales entre Secretarías de Estado o entre éstas y el D.D.F., reza el artículo: "En casos extraordinarios

o cuando exista duda sobre la competencia de alguna secretaría de estado o departamento administrativo para conocer en un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a que dependencia corresponde el despacho del mismo".

También, en divergencia con las dependencias, éstas si cuentan con un patrimonio propio, el artículo 45 de la LOAPF prescribe que la misma se configura como una de sus características, entendiéndolo como el conjunto de derechos y obligaciones valuable o no en dinero que poseen. Su patrimonio está limitado por diversas disposiciones así, en relación a los bienes, los artículos 2o. Fracción V y 34, fracción VI de la Ley General de Bienes Nacionales dice que son parte del dominio público de la Federación además, tratándose de sus erogaciones, estas pertenecen al gasto público (Art. 2o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público). Desde mi humilde punto de vista, estos argumentos no son suficientes para afirmar que se disipa dicha peculiaridad: En primer lugar, las limitantes anotadas se explican dada la naturaleza de la que están investidos, así como de los propósitos que persiguen. En segunda instancia, por lo que hace a los bienes, la propia ley de bienes en su artículo 34 fracción IV estipula que los que se utilizan para oficinas o para cumplir con sus fines, quedan fuera del patrimonio estatal. Por último, en cuanto a sus recursos, una parte de ellos los constituyen sus utilidades (cuando realizan gestiones lucrativas, v.g. PEMEX), que si bien es verdad que un porcentaje se aporta al presupuesto de ingresos de la Federación, lo es también que lo restante su utiliza para cubrir los salarios de los trabajadores, compra y reparación de maquinaria, etc. no pudiendo decirse que el dinero para solventar estas situaciones sean propiedad del Estado.

Al contar con patrimonio propio es obvio que, la legislación les conceda personalidad jurídica diferente a la estatal. Lo anterior significa que al actuar en el mundo del Derecho, lo hacen por sí mismos, de tal forma que todas las obligaciones y derechos que asume con motivo de sus funciones, son de su propia responsabilidad. Por tal circunstancia, la LOAPF en

su artículo 22 le otorga la representación legal al Director General, quien a su vez la puede delegar en otros individuos. En ese orden de ideas, y a modo de ejemplo cuando se ejercita el derecho de acción ante los tribunales competentes en el caso concreto para demandar al IMSS, no se interpone la demanda en contra del mal llamado órgano ejecutivo sino que, directamente la institución toma el carácter de demandada.

Una más de las particularidades que los distinguen y que ya he aludido, es la autonomía. Sobre el particular, es oportuno mencionar que ésta, contiene varios enfoques y de esa forma, hablamos de la financiera, operativa y jurídica; ciertamente, las tres clases de autonomía no se deben entender en el sentido amplio del término pues, existen restricciones -aunque ello no implique que desaparecen. No podría ser extensiva porque ello daría como consecuencia que salieran del control que el Presidente ejerce sobre las mismas, ya que repito, es el responsable de su funcionamiento, evitando así, que dejen de alcanzar sus propósitos, o que su desenvolvimiento resulte perjudicial.

La autonomía de tipo jurídico es la posibilidad que tienen para darse sus propias normas o estatutos, que van a regular su organización y funcionamiento. Al respecto el artículo 15 de la LFEP en su antepenúltimo párrafo ordena: "El órgano de gobierno deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización y funcionamiento, así como las facultades y funciones que corresponden a las distintas áreas que integran el organismo". La restricción estriba en que el texto del estatuto debe de estar acorde con los principios que determina la ley de entidades paraestatales (LFEP) así como los lineamientos que contempla el instrumento que los estructuró.

La operativa encuentra su fundamento en el artículo 11 de la legislación en comento, que al efecto indica: "Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control

establecidos en la presente ley y en lo que no se opongan a esta a las demás que se relacionen con la administración pública. "En los mismos términos que el párrafo anterior, esta no es plena ya que, deben de adaptarse a las directrices legales y sistemas de vigilancia.

En tratándose de la financiera ésta radica en la capacidad para obtener de mutuo propio, así como para manejar y aplicar sus ingresos, así la disposición 52 del mismo cuerpo legal prescribe: "La entidad paraestatal manejará, y erogará sus recursos por medio de sus órganos... y sujetarse a los controles e informes respectivos de conformidad con la legislación aplicable".

El precepto transcrito permite pues, que estos organismos puedan administrar y gastar sus recursos siempre y cuando, sea efectuada de una manera eficiente. No obstante, de lo normado por el artículo se origina otro obstáculo ya que, faculta a los órganos competentes para fiscalizar que esas fases de su actividad financiera sean adecuadas, evitando el posible desvío de fondos y demás irregularidades que se pudieran ocasionar.

Salvo la excepción que más tarde expondré, las entidades descentralizadas no ejecutan actos de autoridad. Al hacer un reconocimiento de las facultades que la LFEP determina a sus órganos directivos no se percata que alguna de éstas, involucre las características de unilateralidad, imperatividad y coercitividad que engloba a todo acto de imperio. Estimo que no es factible concebir que pudieran ejecutar tal género de actuación, en virtud de la especial naturaleza de sus fines y funciones. Misma opinión comparte el autor Serra Rojas, quien argumenta: "Los organismos descentralizados por servicio realizan fines estatales específicos, pero no tienen el carácter de autoridad a que alude el artículo 103, fracción I, de la Constitución" (58).

El Poder Judicial Federal ha reiterado este criterio en diversas jurisprudencias, de las que me permito transcribir las siguientes: COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.- "La Comisión Federal de Electricidad es

un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, corporación política catalogada dentro de la categoría de personas morales en los términos de la fracción II del artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, por cuyo carácter particular no puede ser enjuiciado en la vía constitucional de amparo instituida esencialmente para combatir actos de autoridad que violen las garantías individuales pues su naturaleza queda fuera del concepto de autoridad, al carecer de las atribuciones de ésta, por no tener imperio para hacer cumplir sus resoluciones. En consecuencia, no pueden ser demandadas a través del juicio de amparo, ya que éste sólo procede por actos de autoridad que violen garantías individuales, como lo establece el artículo 1o., fracción I, de la ley de la materia".

Amparo en Revisión 16-78 Héctor Valdivia Ochoa, 15 de mayo de 1978, Unanimidad 4 votos, Ponente Génaro David Góngora Pimentel, Primer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, Informe de 1978, p. 329 (59).

PETROLEOS MEXICANOS. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.- "El organismo descentralizado Petróleos Mexicanos carece de imperio para hacer cumplir sus determinaciones, por lo que en términos del artículo 103, fracción I constitucional y la fracción 1 de la ley de amparo, no tiene el carácter de autoridad para los efectos del amparo".

Amparo en Revisión 3209-86. José Luna y otros. 10 de septiembre de 1986. Unanimidad 4 votos. Ponente Anastacio González Martínez. Ausente Manuel Gutiérrez de Velasco. Secretario Luis Antonio Castillo González, Tesis No. 363.

#### Precedentes.

Amparo en Revisión 728-82. Salvador Hernández Espinoza y otros (poblado Ojo Caliente; municipio y Estado de Aguascalientes) 5 de agosto de 1982. Unanimidad 4 votos. Ponente Fausto Moreno y Flores de Corona. Disidente Anastacio González Martínez. Secretario José Javier Aguilar Domínguez.

(59) Suprema Corte de Justicia; "Jurisprudencia Mexicana", México 1988, Cárdenas Editores, 1a. edición, pág. 763.

Amparo en Revisión 8451-85. Jorge Ernesto Calderón Gama y otro. 9 de abril de 1986. Mayoría 4 votos. Ponente ministro Jorge Iñarritu. Secretario Adrián Avendaño Constantino (60).

La exclusión a tal regla, corre a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social quien se encuentra atribuido por su ley (artículos 29 y 30) para cobrar y en su caso, exigir el pago de la cantidad de dinero que debe cubrir el patrón directa o indirectamente (reteniendo al trabajador un porcentaje de su salario integral), constituyéndose al efecto en autoridad ordenadora y ejecutora al mismo tiempo. Sin embargo, considero que en este caso la calidad de autoridad de esta institución, no surge de sus propias metas más bien, proviene del hecho de que se convierte en un organismo auxiliar de la autoridad fiscal federal ya que, las cuotas forman parte de los ingresos tributarios de ésta, catalogados dentro del rubro de aportaciones de seguridad social, y cuyo rasgo primordial radica en que el Estado los puede, en ejercicio de su potestad tributaria, requerir de manera coercitiva. Estos razonamientos también son vertidos por la Suprema Corte de Justicia, tal y como se desprende de la siguiente jurisprudencia:

SEGURO SOCIAL. INSTITUTO MEXICANO DEL. SU CARACTER DE ORGANISMO FISCAL AUTONOMO NO MODIFICA SU NATURALEZA DE ORGANISMO DESCENTRALIZADO.

"La circunstancia de que el artículo 135 de la Ley del Seguro Social (cuyo contenido normativo reproducen substancialmente los artículos 267, 268 y 271 de la vigente ley) otorgue al Instituto Mexicano del Seguro Social la calidad de organismo fiscal autónomo y que como tal, tenga facultades para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares, así como para imponer a estos, el acatamiento de sus determinaciones, sólo significa que en este limitado ámbito de su actuación y precisamente para las finalidades previstas por el mencionado precepto legal, está investido del carácter de autoridad. Estas atribuciones que se han considerado necesarias para el resguardo de la eficaz prestación del servicio público

---

(60) Góngora Pimentel Génaro: "Introducción al Estudio del Juicio de Amparo", México 1990, 3a. edición, Ed. Porrúa, pág. 8.

obligatorio que le compete, en nada modifica su intrínseca estructura legal de organismo público descentralizado con personalidad jurídica propia y, por lo tanto, como entidad separada de la administración central".

Amparo Directo 1262-69. Instituto Mexicano del Seguro Social. 25 de abril de 1973. 5 votos. Ponente Pedro Guerrero Martínez. Semanario Judicial. Séptima Epoca, volúmenes 187-192, julio-diciembre 1984. Tercera Parte, 2a. Sala, pág. 125.

En similares términos se conduce ésta otra:

SEGURO SOCIAL. EL INSTITUTO MEXICANO DEL ES AUTORIDAD.- "A partir de la reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social que establece la facultad del Instituto del Seguro Social para determinar el monto de las aportaciones obrero-patronales que deben cubrirse para atender los servicios que presta, es de estimarse que el propio instituto actúa como organismo fiscal autónomo y que, por tanto, tiene el carácter de autoridad para los efectos del amparo que contra él se interponga".

Jurisprudencia No. 219, apéndice del Semanario Judicial de la Federación de 1975, tercera parte, 2a. Sala, p. 492 (61).

#### 7.4 Fines.

Es trascendental el hecho de que abarquemos a los objetivos que estas instituciones persiguen toda vez que, los mismos se consolidan como la razón de su existencia amén de que uno de ellos, esto es, el de la prestación de servicios públicos es el que toma en cuenta la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para someter a su régimen a dichos entes en otra palabras, quedan encuadrados dentro del marco normativo de dicho ordenamiento; en ese sentido, su artículo primero establece: "La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del gobierno del D.F. de las instituciones que

a continuación se enumeran..., así como de otros organismos descentralizados que tengan a su cargo función de servicios públicos. "Por eso resulta oportuno dejar perfectamente precisado lo que se debe entender por esta clase de tareas.

Conforme al artículo 14 de esa normatividad (LFEP) la finalidad de todo ente descentralizado puede ser:

I) Actividades que resulten de las áreas estratégicas y prioritarias;

II) Prestación de un servicio público o social;

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

Los campos estratégicos y prioritarios, no están especificados por la ley de entidades, solamente al respecto el artículo sexto menciona que en primera instancia las estratégicas son aquellas que expresamente enlista el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional siendo esas: "Acuñaación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía comunicación vía satélite, emisión de billetes por un sólo banco, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, electricidad y ferrocarriles.

En segunda instancia, indica que las prioritarias son las que se encuentran consignadas en los artículos 25, 26 y 28 de la Carta Magna, agregando que estos tienen como fin el de satisfacer los intereses nacionales y necesidades populares. De acuerdo con el paragrafo quinto del artículo 25, y a diferencia de las estratégicas, pueden participar en la realización de tareas que las involucren, los sectores social y privado, es así que, siguiendo el principio que enmarca a tales áreas, que aporta en su artículo 14 la LFEP, se puede aseverar que son parte de ellas, la producción, distribución de bienes y servicios socialmente necesarios (Art. 25 constitucional párrafo octavo); y la producción y distribución de artículos de consumo necesario

o popular (Art. 28 constitucional, segundo párrafo).

De las labores encausadas a la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, creo que éstos se deben de configurar como aquellas destinadas a la obtención y gasto de aportaciones económicas para efectuar diversas medidas que tiendan a la protección y bienestar de ciertos grupos sociales en el ámbito por ejemplo de la salud pública (IMSS o ISSSTE).

De la prestación de servicios sociales, puedo decir que estos resultan ser actividades administrativas muy vagas e imprecisas, debido a que no hay un concepto legal que las describa, ni mucho menos que la ley haga una enunciación de cuales podían tomarse como tales. Incluso, el tratadista Serra Rojas nos asegura que no tienen una real significación jurídica; el autor Juan de Soto, citado por él, nos asevera que: "Los autores tienen más o menos una concepción amplia de estos servicios. Se admite como tales a los servicios que se orientan a suministrar "prestaciones sociales" con el fin de manejar la situación de personas desfavorecidas, con el fin de reparar las injusticias sociales y a disminuir las desigualdes de todo género" (62).

Desde ese punto de vista, podría asegurar que llevan a efecto esta clase de servicios: La Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

Respecto a los servicios públicos, debemos anotar que en principio, este es uno de los temas más discutidos en el Derecho Administrativo dado que, no se ha llegado a conformar una definición que satisfaga a la mayoría de los tratadistas inclusive, hay algunos que aseguran que es imposible integrarla. A juicio de Acosta Romero esto es a consecuencia de que: "No hay un criterio unitario sobre la existencia de esta noción... no hay quizá noción más imprecisa que la relativa al servicio público, y que las definiciones de servicio por otra parte, no pueden ser concordantes por cuanto están sujetas a conceptos, según los autores, de orden político jurídico o político económico, lo que produce indefectible

mente la mayor disparidad de criterios" (63). Agrega, indicando que: "Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)" (64).

Por su lado Serra Rojas argumenta: "Es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeto a un régimen especial de derecho público" (65). Maurice Hariou, apuntado por Rojas, manifiesta: "Es un servicio técnico que se presta al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización no lucrativa" (66).

De las descripciones anotadas, podemos obtener los siguientes elementos, que son reconocidos a su vez, por la mayoría de los doctrinarios:

- A) Es una acción técnica;
- B) Ejecutada en forma continua, general, regular y generalmente gratuita;
- C) Prestada por el ente público o excepcionalmente por los particulares vía concesión;
- D) Sujeta a un régimen de derecho público;
- E) Para satisfacer una necesidad colectiva de índole trascendental.

Según el artículo 23 párrafo primero de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, el servicio público -respetando los lineamientos ya referidos -lo identifica como: "... La actividad organizada que se realiza conforme a la ley o reglamentos para

(63) Acosta Romero; Op. Cit., págs. 733-734

(64) Idem. Pág. 737.

satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público".

De entre las disposiciones de nuestro Código Político Fundamental que hacen alusión a ellos, sobresalen los siguientes: 1) Artículo 3o. que en su fracción IX indica que lo es la impartición de educación; 2) Artículo 5o. párrafo 4o., que prescribe varios ejemplos: servicio de las armas, de jurado, de cargos concejiles, de elección popular, etc. 3) Artículo 115, fracción III, en la que se enuncian: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abastos, panteones, calles, parques, jardines, seguridad pública y tránsito.

#### 7.5 Vinculación jurídica con el Presidente: Sectorización.

Concorde a lo que exprese con antelación, al hablar de la responsabilidad del Presidente frente al pueblo del desenvolvimiento de estos organismos, en donde hice notar, que derivado de la imposibilidad para que pudiese realizar las funciones encomendadas por el propio pueblo, y a fin de obtener un eficaz manejo en la operación de tales actividades, la voluntad popular exteriorizada en la Constitución resolvió la acreación de ciertos entes que ejecutarán tales tareas recayendo su control lógicamente, en el titular del órgano ejecutivo (Arts. 25, 4o. párrafo y 28, 6o. párrafo). Igualmente, el artículo 90 de la propia Constitución, siguiendo estas directrices, y con el afán de facilitar la forma en que el Ejecutivo intervendrá en su operación esto es, la clase de relación que existirá entre ambos.

Por dicha causa, y en cumplimiento a lo anterior, el ordenamiento reglamentario del artículo 90 (LOAPP) en sus preceptos marcados con los numerales 48 y 49, estructuró los cimientos de tal vinculación. Artículo 48: "A fin de que pueda llevar a efecto la intervención que conforme a las entidades de la administración pública paraestatal, el Presidente de la República los agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de dichas entidades en relación con la esfera de competencia, que ésta y otras leyes

atribuyen a las Secretarías y departamentos administrativos". El 49 abunda, al preceptuar: "La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda, según el agrupamiento por sectores definidos que haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo".

Compete a las coordinadoras coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes".

También el 50 estatuye: "Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gastos, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competen a la coordinadora de sector".

Concretizando esto, la LFEP precisa las prerrogativas que estas dos dependencias pueden aplicarles. Los artículos 51 y 54 facultan a la de Hacienda para delimitar los seguimientos en cuanto a las erogaciones que pueden efectuar y, autorizar en lo conducente el programa financiero que les remita la entidad. A la de la Contraloría, le corresponde además del poder disciplinario que le concede la fracción XVII del artículo 32 bis. de la LOAPF, conforme al artículo 60 vigilar su accionar, evaluando y elaborando estudios sobre:... La eficiencia con la que ejercen los desembolsos en los rubros de gasto corriente e inversión, así como en lo referente a los ingresos y en general, solicitarán la información y efectuarán los actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones..."

Por otra parte se le confiere a cada coordinadora las siguientes atribuciones de acuerdo con lo que determina el artículo 20.

del "Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores", que fué publicado en el D.O.F. del 17 de enero de 1977:

A) "Planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades, que este acuerdo agrupa en el sector correspondiente en los términos de la LOAPF;

B) Orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación control y evaluación del gasto público de las entidades listadas en el sector respectivo para este efecto, presentará a la SPP, los proyectos de presupuesto anual de las entidades mencionadas, en los términos de los artículos 6o., 17 y 21 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal;

C) Presentar ante la SHCP, debidamente aprobadas por la SPP, los proyectos y programa de actividades de las entidades del sector correspondiente que requieran de financiamiento para su realización, en los términos del artículo 2o. de la Ley General de Deuda Pública;

D) Vigilar la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades del sector respectivo, con la intervención que en su caso corresponda a la SHCP conforme, a las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública;

E) Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de las entidades enlistadas en el sector que corresponda;

F) Someter a la consideración del Ejecutivo Federal las medidas administrativas que se requieran para instrumentar la coordinación de las entidades agrupadas en el sector respectivo".

## 7.6 Ambito laboral. Planteamiento.

La base constitucional del régimen laboral de los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, está plasmado en la fracción XXXI inciso 1, consignándose tácitamente que las relaciones de trabajo se sujetarán a lo dispuesto por la

Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos. Por su importancia transcribimos lo que preceptúa la misma: "XXXI.- La aplicación de las leyes del trabajo corresponden 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) Aquellas que sean administradas en forma directa o DESCENTRALIZADA por el gobierno Federal".

En materia laboral, esta fracción es la que precisa los casos en que limitativamente corresponde conocer a las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje por tanto, los conflictos que se susciten entre los empleados y la persona moral descentralizada son de su competencia exclusiva.

Contrariamente a esta prescripción, la legislación reglamentaria del apartado "B" del mismo artículo, el cual rige para los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Departamento del D.F., y que inclusive, no hace alusión en ningún momento a tales instituciones, esto es, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece en su artículo 10, que los organismos descentralizados que expresamente enuncia, así como otros que tengan a su cargo servicios públicos, se regularán en lo sucesivo por lo que estipula este cuerpo legal, ordenando textualmente: "La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del D.F., 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 de Valores, Comisión Federal de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil "Maximino Avila Camacho" y Hospital Infantil, así como de los otros organismos descentralizados que tengan a su cargo funciones de servicios públicos".

Es evidente la conculcación a la Ley Fundamental; esta se encuentra por encima de cualquier ordenamiento jurídico y en este caso,

como su nombre lo dice, la legislación reglamentaria tiene como premisa esencial, la de detallar las bases generales contempladas en un precepto constitucional -en este supuesto el artículo 123 en su apartado "B"- de tal suerte, que no le es dable a la ley del servicio estatal, abarcar situaciones jurídicas que no están consagradas por dicho apartado en donde vuelvo a recalcar, en ningún momento se hace remisión a los multicitados entes descentralizados.

Por tales circunstancias, en la actualidad las personas jurídicas en comento, presentan un lamentable doble sistema legal en el área laboral: algunos como PEMEX, CFE, IMSS, Ferrocarriles Nacionales de México, Caminos y Puentes Federales, etc. se les aplica la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos; en tanto que otros tales como el ISSSTE, PROFECO, Sistema de Transporte Colectivo, Instituto Nacional de la Vivienda, etc. se regulan por la normatividad contenida en la "Ley Burócrata" y su reglamentación; ocasionando con ello entre otras cosas, una grave inseguridad jurídica.

No existe así, un criterio legal definido que sirva de sustento para la colocación de estos entes, dentro de uno y otro apartado y consecuentemente, de un régimen laboral y otro. Esta situación queda al capricho del Congreso de la Unión o del Presidente puesto que, gozan de la facultad (arbitrariedad, mejor dicho) de fijar a su libre arbitrio en el instrumento de creación (ley o decreto) que tipo de legislación laboral va a conducir los vínculos de trabajo en cada organismo. Así lo marca la Fracción IX del artículo 15 de la LFEP que a la letra dice: "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 establecerá, entre otros elementos:

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

## 7.7 Crítica a la fracción IX del artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Al efectuar el estudio de esta fracción, nos percatamos de que la misma resulta ser a todas luces ilegal e inconstitucional y para demostrarlo, expongo los siguientes argumentos jurídicos:

I) Partiendo del principio de legalidad consagrado a modo de garantía individual por la Constitución en su artículo 16, 1er. párrafo el cual se traduce en el hecho de que todo servidor público debe de fundar y motivar todas sus resoluciones que deba emitir con motivo del ejercicio de sus funciones, esto es, que debe mencionar el sustento legal que apoya su accionar, amén de establecer los razonamientos lógico-jurídicos que igualmente lo justifican. En el caso que nos ocupa, vemos que tanto el Congreso General como el Presidente, al promulgar el instrumento creador correspondiente, designan de manera inocua a que estatuto laboral estarán encuadrados, sin que la ley en comento explique en su exposición de motivos la razón del porqué de esta situación, y digo esto porque, es indudable que repercute substancialmente en los derechos de los trabajadores el hecho de encontrarse inmersos en cualesquiera de ambos apartados pues, dependiendo del régimen al que están supeditados, es el tipo de garantías sociales de que disfrutarán.

II) En segundo lugar, porque tal disposición vulnera el principio que es aceptado por el Derecho Mexicano, conocido con el nombre de "reserva de la ley" y el cual, significa que determinadas materias solamente pueden ser reguladas por una ley en sentido formal y material, es decir, emanada del "Poder Legislativo". Una de esas figuras creo, la constituye las garantías sociales de orden laboral. El fundamento legal de tal aseveración nos lo aportan los artículos 73 Fracción X y 123 párrafo II constitucionales; el primero es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123, en tanto que este, en el párrafo anotado preceptúa: "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales registrarán...

"De esta forma dichos preceptos dan a entender que en cuanto todo lo relativo al Derecho del Trabajo (incluyendo por supuesto a dichas garantías) es atribución única del Congreso. Es el caso que, aún y cuando la ley en estudio es de carácter administrativo, de alguna forma está invadiendo el campo de las leyes laborales, al regular indirectamente los derechos obreros. Además, el precepto especifica que por un decreto del Ejecutivo se pueden aunque sea superficialmente, determinar la clase de garantías que gozarán los asalariados de estos entes, lo que implica igualmente, regular lo relativo a ellas.

III) Sabemos que es de "explorado derecho" el que toda situación o figura jurídica que está reglamentada en Derecho Mexicano debe de contar fozosamente con una base constitucional ya directamente, o indirectamente. En el incidente en análisis no lo hay ya que, no existe artículo constitucional que autorice al Congreso y al Presidente para ejercer la facultad consistente en incluir en uno y otro apartado a los órganos descentralizados.

IV) Finalmente, es inconstitucional dado que, el propio artículo 123 en su fracción XXXI inciso 1, ordena -como ya lo vimos- tácitamente que las susodichas entidades se registrarán por el apartado "A" y por ende, la multicitada fracción IX no está respetando lo anterior y por consecuencia, transgrede flagrantemente a la Ley Suprema.

## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

1.- La distinción radical entre la garantía individual y la social de carácter laboral, estriba en el hecho de que la primera se manifiesta en una serie de circunstancias, requisitos y condiciones establecidos por la Carta Magna, y que todo órgano público debe de observar, al actuar en el ejercicio de sus atribuciones frente a los particulares es decir, cuando está investido de su calidad de imperio, a fin de no violar los derechos que enunciativamente consagra la misma en favor de los gobernados; en tanto, la social se refleja en el establecimiento por parte de ésta, de una serie de derechos mínimos en pro de todo trabajador en su interactuar con el otro factor de la producción (empresarios) así como el Estado en su calidad de patrón para así, asegurarles su existencia como grupo, al mismo tiempo que ello les permita alcanzar una forma de vida digna y decorosa.

2.- Las garantías sociales instituidas para los operarios en general, y para los empleados del Estado son muy similares, la única divergencia esencial gira en torno a los objetivos que se persiguen en cada una de las clases de labores: propósitos lucrativos en el trabajo productivo y de servicio en el estatal; es por eso, que las de contenido económico tienen un tratamiento contrastante en concreto, por lo que se refiere al salario, a la huelga y al reparto de utilidades puesto que, los sueldos de los burócratas no se precisan por acuerdo entre las partes, sino que esto compete al ente público unilateralmente. En cuanto a la huelga, ésta sólo procede en beneficio de aquellos, cuando se violan de manera "general y sistemática" sus derechos. Por último, no disfrutaban del reparto de utilidades, por obvias razones.

3.- Tomando en consideración las características que presentan los organismos centralizados de la Administración Pública Federal, incluyendo de manera particular a la estrecha vinculación y dependencia que guardan con el Presidente, pienso que sí se les puede ubicar como parte integrante del mal denominado "Poder Ejecutivo Federal" aclarando que este,

nada más a modo de una ficción jurídica o sea, PARA LOS EFECTOS DE LA RELACION LABORAL en virtud de que, estaríamos vulnerando de lo contrario, el principio de unipersonalidad que envuelve a tal "Poder" y que, nuestra Ley Fundamental ha adoptado, según se desprende del texto del artículo 80. En ese orden de ideas, estimo que las dependencias se deben de ajustar al apartado "B", su ley reglamentaria y demás preceptos acordes con la función pública.

4.- Dada las diferencias substanciales que en la parte respectiva de ésta tesis precise entre los entes centralizados y los descentralizados a mi juicio, éstos no pueden ser componentes del órgano Ejecutivo Federal pero reitero, únicamente para la aplicación del estatuto laboral; suprimiéndose de antemano, la hipótesis consistente en que pudiesen conformar al Legislativo, Judicial o al propio Departamento del D.F. Por ende, es válido afirmar que por vía de exclusión, quedan al margen del ámbito personal de aplicación prescrito en el apartado "B", que está destinado a normar las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión y D.D.F. con el personal que en estas instituciones pretan sus servicios.

5.- En consecuencia, el régimen al que deben sujetarse los trabajos y patrones de los entes descentralizados en general, es el que se contempla bajo el apartado "A" y por tanto, regularse los vínculos de trabajo por las disposiciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos.

6.- En base a lo anterior, es oportuno solicitar la derogación en lo conducente del artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la abrogación de la fracción IX del artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraesatales.

7.- Igualmente, es indispensable que la Ley Federal del Trabajo, cumpla con lo que tácitamente le ordena la fracción XXXI inciso lo. del artículo 123, esto es, que las personas jurídicas descentralizadas al conducirse por el apartado "A"

debe en su carácter de ley reglamentaria concretizar su regulación, y para tal efecto, el Congreso General tiene que adicionar un capítulo propio para ellos, dentro del título sexto relativo a los trabajos especiales, que concuerde con las particularidades y finalidades que persiguen. No obstante, debido a que en la mayor parte de los casos, no llevan a cabo actividades lucrativas, es congruente pedir adicionalmente, se les prohíba el derecho al reparto de utilidades, se les establezca la huelga restringida, así como la fijación del salario de manera unilateral por parte del Estado y la igualdad de sueldo para cada puesto de trabajo independientemente de la institución o zona en que tenga vigencia, en los términos de la Ley "burócrata".

8.- En tratándose de los que eminentemente sí realizan gestiones a las que obtienen utilidades, no es dable aplicarles las limitantes que anteceden.

9.- A fin de que pueda ser factible lo expuesto en las conclusiones 7 y 8, "Poder Legislativo" Federal o el Presidente de la República, deberán precisar en la ley o decreto respectivo, si entre sus objetivos está el desarrollar tareas provechosas.

10.- Al efecto, pido que el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos amplíe la fracción III del artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, para quedar como sigue: III.- "El objeto de los organismos conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta ley, PRECISANDO SI CONFORME A LAS FUNCIONES QUE EJECUTAN, PARA ALCANZAR DICHO PROPOSITO, SI LES ESTA PERMITIDO O NO, EL DESARROLLAR ACTOS REDITUABLES EN UTILIDADES".

## BIBLIOGRAFIA

## BIBLIOGRAFIA

- I.- ACOSTA ROMERO, Miguel; "Teoría General del Derecho Administrativo", México 1990, 9a. edición, Ed. Porrúa.
- II.- BAZDRESH, Luis; "Garantías Constitucionales", México 1990, 4a. edición, Ed. Trillas.
- III.- BENSUSAN, Graciela, et. al; "El Obrero Mexicano", Tomo IV, México 1985, 2s. edición, Ed. Siglo XXI.
- IV.- BURGOA, ORIGUELA, Ignacio; "Derecho Constitucional Mexicano", México 1989, 7a. edición, Ed. Porrúa.
- V.- \_\_\_\_\_; "El Juicio de Amparo", México, 1990, 27a. edición, Ed. Porrúa.
- VI.- \_\_\_\_\_; "Las Garantías Individuales", México 1989, 22a. edición, Ed. Porrúa.
- VII.- CARPIZO MCGREGOR, Jorge; "La Constitución Mexicana de 1917", México 1990, 8a. edición, Ed. Porrúa.
- VIII.- CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCIA RAMIREZ, Sergio; "La Empresa Pública en México", México 1986, 1a. reimpresión Ed. Miguel Angel Porrúa.
- IX.- CAVAZOS FLORES, Baltazar; "35 Lecciones de Derecho Laboral", México 1990, 1a. reimpresión, Ed. Trillas.
- X.- CERVANTES CAMPOS, Pedro; "Apuntamientos para una Teoría del Proceso Laboral", México 1981, 1a. edición, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- XI.- CONGRESO DE LA UNION (Cámara de Diputados L Legislatura); "Los Derechos del pueblo mexicano", Tomo III, México 1978, 1a. edición, Ed. Porrúa.

- XII.- DAVALOS, José; "Derecho del Trabajo I," México 1990, 3a. edición, Ed. Porrúa.
- XIII.- DE LA CUEVA, Mario; "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", Tomo I, México 1988, 11a. Edición, Ed. Porrúa.
- XIV.- DELGADILLO GUTIERREZ, "Elementos de Derecho Administrativo", 1er. curso, México 1989, 1a. reimpresión, Ed. Limusa.
- XV.- FRAGA, Gabino; "Derecho Administrativo", México 1990, 29a. edición, Ed. Porrúa.
- XVI.- GONGORA PIMENTEL, Genaro; "Introducción al Estudio del Juicio de Amparo", México 1990, 3a. edición, Ed. Porrúa.
- XVII.- GUERRERO, Omar; "El Estado y la Administración Pública en México", México 1989, 1a. edición, Ed. INAP.
- XVIII.- INSTITUTO DE ESTUDIOS HISTORICOS DE LA REVOLUCION MEXICANA (INHERM); "Nuestra Constitución", No. 24: "Del Trabajo y la Previsión Social, Artículo 123", México 1990, 1a. edición, Ed. INHERM.
- XIX.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS (UNAM); "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada", México 1985, 1a. edición, Ed. UNAM.
- XX.- \_\_\_\_\_; "Diccionario Jurídico Mexicano". Tomos II y IV, México 1991, 4a. edición, Ed. UNAM.
- XXI.- KENNETH TURNER, John; "México Bárbaro", México 1989, 1a. edición.
- XXII.- LOZANO, José María; "Estudio del Derecho Constitucional Patrio en lo relativo a los Derechos del Hombre;" México 1987, 4a. edición fascimular, Ed. Porrúa.

- XXIII.- PASTOR ROUAIX; "Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917", México 1959, 2a. edición, Ed. INEHRM.
- XXIV.- RUIZ MASSIEU Y VALADES RIOS, Diego; "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", México 1988, 1a. edición, Ed. Porrúa.
- XXV.- SAYEG HELU, Jorge; "México: Democracia Social", México 1981, 1a. edición, Ed. ENEP ACATLAN (UNAM).
- XXVI.- SERRA ROJAS, Andrés; "Derecho Administrativo", Tomo I, México 1988, 14a. edición, Ed. Porrúa.
- XXVII.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION; "Jurisprudencia Mexicana", México 198, 1a. edición, Cárdenas Editores (recopiladora).
- XVIII.- \_\_\_\_\_; "Manual del Juicio de Amparo", México 19990, 1a. reimpresión, Ed. Themis.

## LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México 1992, 94a. edición, Colección Porrúa.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales y su reglamento tematizada, México 1992, 1a. edición, Ed. PAC.
- "Nueva Ley Federal del Trabajo tematizada y sistematizada", Cavazos Flores et al, México 1990, 25a. edición, Ed. Trillas.
- "Legislación Federal del Trabajo Burocrático", Trueba Alberto y Trueba Urbin Jorge, 28a. edición, Ed. Porrúa.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tematizada, México 1992, 1a. edición, Ed. PAC.