

846
20j



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

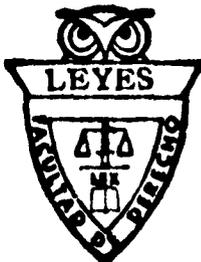
FACULTAD DE DERECHO

**SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION,
EN MATERIA DE COMPETENCIA
LABORAL**

FALLA DE ORIGEN

TESIS PROFESIONAL

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



CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D. F.,

1995



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES:

Gregorio Sandoval y Socorro Rodríguez.

Por todo lo que me han enseñado y por el apoyo incondicional que siempre me han brindado.

A MI ESPOSO:

Carlos, por el apoyo, comprensión y amor que has tenido hacia mí.

A MI PEQUEÑO HIJO:

Jorge Carlos, por el amor que siento hacia él y con la esperanza de formar un hombre de bien.

A MIS HERMANOS:

Hilda Mónica, Víctor Hugo, Nora Concepción,
Gregorio, Raymundo Gabriel y Lilia Karina,
con cariño y afecto.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO, por haber
sido el refugio de mis inquie
tudes y aspiraciones.

I N D I C E

INTRODUCCION.

1. ANTECEDENTES.....	1
1.1. ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.....	8
1.2. LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.....	10
1.3. LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.....	17
2. LA JERARQUIA DE LAS LEYES.....	20
2.1. NORMA SUPERIOR Y NORMA INFERIOR.....	23
2.2. LOS DIFERENTES GRADOS DE ORDEN JURIDICO.....	28
2.2.1. LA CONSTITUCION.....	32
2.2.2. LOS PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO.....	36
2.2.3. LA JURISPRUDENCIA.....	40
2.2.4. LA COSTUMBRE.....	43
2.3. NORMAS GENERALES EXPEDIDAS DE ACUERDO CON LA CONSTITUCION...	46
2.3.1. LEYES.....	46
2.3.2. REGLAMENTOS.....	50
2.3.3. DECRETOS.....	53
2.3.4. ACUERDOS.....	57
3. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.....	60
3.1. CONSTITUCION.....	63
3.1.1. ORGANIZACION.....	69
3.1.2. FUNCIONAMIENTO.....	72
3.2. SERVICIO POSTAL MEXICANO.....	74

3.2.1. CONSTITUCION.....	76
3.2.2. ORGANIZACION.....	79
3.2.3. FUNCIONAMIENTO.....	81
3.3. CONASUPO.....	83
3.3.1. CONSTITUCION.....	87
3.3.2. ORGANIZACION.....	91
3.3.3. FUNCIONAMIENTO.....	96
3.4. INSTITUTO MEXICANO DE LA RADIO.....	98
3.4.1. CONSTITUCION.....	100
3.4.2. ORGANIZACION.....	103
3.4.3. FUNCIONAMIENTO.....	106
4. COMPETENCIA.....	108
4.1. ARTICULO 123 APARTADO A DE NUESTRA CARTA MAGNA.....	111
4.1.1. APLICACION DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.....	116
4.2. ARTICULO 123 APARTADO B DE NUESTRA CARTA MAGNA.....	124
4.2.1. APLICACION DE LA LEY BUROCRATICA.....	127

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

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

En el presente trabajo me propongo dar una respuesta lógica jurídica a una pregunta específica; ¿Cuál es la autoridad competente para conocer de los conflictos laborales entre los Organismos Públicos Descentralizados y su personal?, la respuesta no es sencilla para hacerlo hay que estudiar minuciosamente el tema de competencia.

Se estudiarán en el primer capítulo, los antecedentes -- históricos de las condiciones de trabajo de los obreros mexicanos antes y después de la Revolución Mexicana, en donde se va a dar un panorama general de las conquistas logradas por los trabajadores en contra de la tiranía de los patronos a quienes el Gobierno les otorgaba facilidades para la explotación inhumana de la fuerza de trabajo.

En el segundo capítulo, se analizará la Jerarquía existente de las leyes, según la teoría piramidal del orden jurídico, aportado por Kelsen, en donde dando una interpretación de la teoría antes señalada, veremos que el contenido de las leyes expedidas por el Poder Legislativo no pueden contrariar, ni restringir, ni ampliar el comprender de las normas constitucionales, de la misma manera el abarcar de los reglamentos, decretos o acuerdos expedidos por el Poder Ejecutivo no podrán contrariar, ni ampliar el abarcar de las leyes del Poder Legislativo; el poseer de una ley, reglamento, decreto o acuerdo que viole lo establecido en nuestra Constitución, carecerá de validez. En materia de trabajo, encontramos una excepción donde las leyes, reglamentos, decretos o acuerdos, si pueden ampliar los beneficios

establecidos en nuestra Carta Magna Mexicana, con el fin de aproximarse cada vez más a los ideales de la justicia social.

En el tercer capítulo se analiza una idea general de lo que son los Organismos Públicos Descentralizados, pasando inmediatamente al estudio de los decretos de creación de aquellos citados, entre los que se anotan: Servicio Postal Mexicano, CONASUPO, y del Instituto Mexicano de la Radio. Se tratará de analizar la aplicación que tiene el decreto de creación de cada uno de los Organismos antes señalados, así como cualquier otro decreto de creación de algún otro en donde se establezcan principios que restrinjan o contravengan lo establecido en nuestra Ley Suprema.

Por último, con la mayor objetividad posible y a partir de la Jerarquía de las normas, se establecerá a qué autoridad corresponde la competencia para conocer de los conflictos laborales entre aquellos y su personal.

1. ANTECEDENTES.

La aparición del Derecho del Trabajo fué consecuencia del abandono jurídico en que se encontraban los trabajadores frente al abuso ventajoso de los económicamente poderosos, surgió entonces como un derecho protector de la clase trabajadora, como un derecho de clase; como un derecho social.

El progreso material que se realizó durante la dictadura de Porfirio Díaz fue en gran parte resultado de la explotación inmoderada de las riquezas naturales y del pueblo mexicano, por parte de los terratenientes mexicanos dueños de casi toda la riqueza del país.

Los campesinos despojados de sus tierras, se convirtieron en peones de las haciendas, explotados por la tienda de raya, por las deudas y sometidos a la autoridad del amo o del cacique por los procedimientos más crueles.

En 1857 se instaló en nuestro país el Congreso Constituyente a fin de redactar una Constitución que normase la estructura física de la patria y en la misma casi se estuvo a punto de marcar el inicio del Derecho del Trabajo en México ya que al discutirse el texto del artículo cuarto de dicha Constitución, relativo a la libertad de industria y trabajo, se avisoraron hechos tendientes a una impresión de la normatividad del trabajo, pero desgraciadamente al confundirse el problema de la libertad de industria con el de protección al trabajo, volvió a quedar exento el pueblo de México, de una regulación laboral, al dejar

nuévemente dentro del Código Civil el contrato de trabajo.

Los trabajadores al servicio de los capitalistas iniciaron su organización definitiva, primero mediante la formación de sociedades mutualistas y después por cooperativas que fueron los antecedentes del sindicalismo y de las luchas obreras. Así lograron formarse más tarde los Círculos de Obreros Libres con el objeto de velar por los intereses de los trabajadores y luchar por la mejoría de su situación.

El Partido Liberal Mexicano dirigido entre otros por los hermanos Flores Magón (1905), lanzó un manifiesto a la Nación, expresando los objetivos que el propio partido perseguía.

Estos postulados del Partido Liberal Mexicano, tuvieron una gran influencia en la preparación de los ánimos y de la acción de la clase trabajadora contra la dictadura porfiriana, a tal grado que en casi todas las zonas fabriles de la República se organizaron Centros Obreros para hacer efectivas sus demandas. Fué así como surgieron dos grandes movimientos los cuales pusieron de manifiesto la fuerza que iban adquiriendo las organizaciones de trabajadores.

Ocurrió el primero en Cananea, Sonora, (1906) donde miles de trabajadores de la Compañía Minera de Cobre realizaron un movimiento de protesta (huelga), porque reclamaban mejores salarios y trato igual al que se daba a los trabajadores extranjeros, entre otras.

La Compañía rechazó las demandas y pidió el auxilio armado,

no solo del Estado de Sonora, sino de las autoridades del vecino país del norte; los empleados de la Compañía dieron muerte a varios obreros mexicanos, los que respondieron a pedradas. El gobernador Constitucional del Estado, se presentó en Cananea con más de doscientos Norteamericanos armados. Muchos trabajadores mexicanos fueron muertos y el Presidente Díaz aprobó la conducta de la tropa y el gobierno sonorense.

Desde el punto de vista social, la huelga de Cananea, ha constituido un ejemplo que dió a nuestras leyes laborales un contenido real y no teórico, al consagrar la jornada de ocho horas, el principio de igualdad de trato y la exigencia de que se mantenga una proporción del noventa por ciento de trabajadores mexicanos respecto de los que laboren en una determinada empresa.

En 1906 un grupo de obreros de las fábricas textiles de Atlixco, Puebla se declaró en huelga, como protesta contra un reglamento de trabajo que se les quería imponer en el cual se prohibía que los obreros recibieran visitas en su casa, de leer periódicos o libros, sin previa censura y autorización de los administradores de las fábricas; aceptación de descuentos en el salario; pago del material estropeado y horario de las seis de la mañana a ocho de la noche; que es rechazado por los obreros y por tal motivo estallan en huelga 30 fábricas de la misma zona, esto al fracasar las tentativas de conciliación. Los huelguistas fueron apoyados por los trabajadores de la zona de Orizaba (Río Blanco, Nogales y Santa Rosa), quienes hicieron un paro para plantear sus propias demandas que consistían fundamentalmente en aumento de salarios y reducción de la jornada de trabajo. El Presidente

Díaz dispuso que el conflicto se resolviera mediante un arbitraje, el cual resultó favorable a los industriales y obligaba a los trabajadores a reanudar inmediatamente a su trabajo. Esto hizo que la huelga tomara ~~carácteres~~ francamente rebeldes ya que los trabajadores acordaron no ceder y " el lunes 7 de enero de 1907, las fábricas lanzaron su ronco silbido, llamando a los trabajadores a la faena, los industriales estaban seguros que los obreros no se atreverían a desobedecer el laudo presidencial, máxime cuando habían hecho correr la versión de que las autoridades del Cantón de Orizaba tenían órdenes estrictas de hacer que el trabajo se reanudara desde luego, para que el comercio no siguiera sufriendo con el paro. De todas las calles que conducen a las factorías, se vió avanzar la masa compacta de obreros, que los amos, satisfechos, veían regresar vencidos. Pronto se desengañaron:... Los activos se lanzaron, impulsados por la ira, contra la tienda de raya a la que le prendieron fuego. Sobre ella, simbolo de la tiranía, descargaron su rencor durante tantos años contenido."¹ Pero pronto hicieron acto de presencia la fuerza federal militar así como la policía montada y el jefe político de Orizaba, quien llegó acompañado de un cuerpo de rurales y recibieron a los obreros con un torrente de plomo. El ministro de guerra porfiriano, Rosalindo Martínez, consumo la matanza, mujeres, hombres, viejos y niños; nadie se salvo de la criminal acción.

Las huelgas de Cananea y Río Blanco adquieren un significado más amplio que el de la lucha de clases, se elevan al grado de una

¹ MANCISIDOR, José, Historia de la Revolución Mexicana, cuadragésima - primera edición, Costa-mic, México, 1982, p.p. 54,55.

lucha nacionalista. Estos movimientos sirvieron de base para el estallido de la Revolución Mexicana.

Las leyes más importantes sobre la materia, que fueron expedidas durante ese período de lucha; son casi todos los autores están acordes en señalar que las más trascendentes son las siguientes:

a) La legislación del Estado de Jalisco:

La Ley del Trabajo de Manuel Aguirre Berlanga, se expidió el 7 de octubre de 1914, dicha Ley creaba Juntas Municipales, competentes para resolver todos los conflictos que se presentaban entre los trabajadores y sus patrones. Se constituía una Junta para la agricultura, otra para la ganadería y otra para las restantes industrias de la localidad, en dicho Municipio.

Los miembros de las Juntas eran nombrados por los representantes de los obreros y de los patrones y podrían ser removidos libremente y en cualquier momento.

b) La Legislación del Estado de Veracruz:

La Ley de Cándido Aguilar, promulgada el 19 de octubre de 1914, encomendaba la administración de justicia laboral a las Juntas de Administración Civil, mismas que habían sido creadas por decreto de 26 de agosto de 1914.

Las respectivas Juntas, se encargan de oír las quejas de patrones y obreros para dirimir las diferencias que entre ellos se suscitaban, oyendo a los representantes de gremios y sociedades, en caso necesario al correspondiente Inspector de Gobierno. Las Juntas podían imponer multas o arresto a los infractores de la Ley lo que les daba gran fuerza para cumplir con su cometido que era entre otros, dirimir los conflictos laborales.

Se facultaba al Gobernador y Comandante militar del Estado para nombrar y remover libremente a los miembros de las Juntas, por lo que los trabajadores y patrones no tenían una representación directa en ellas.

Con estas Juntas de Administración Civil se independizó la justicia obrera de la civil.

c) Legislación laboral del Estado de Yucatán.

El 14 de mayo de 1915 se promulgó en Mérida una Ley creando el Consejo de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje, meses después, el 11 de diciembre del mismo año se promulgó la Ley de Trabajo del Estado.

El autor de estas leyes, Salvador Alvarado, se propuso evitar la explotación de las clases trabajadoras y cooperar en peñosamente a la transformación del trabajo del Estado de Yucatán. Tuvo una definitiva influencia en el contenido de la Constitución

social de Querétaro.

La Ley del Estado de Yucatán, encomienda a las autoridades - de trabajo la vigilancia, la aplicación y desarrollo de la Ley a las Juntas de Conciliación, al Tribunal de Arbitraje y el Departamento - de Trabajo.

Las Juntas de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje, eran los organismos encargados de aplicar la Ley; la creación de éstas dos autoridades significaba la destrucción de la tesis de que el Estado es el único que puede ejercer el poder público; como poder independiente, gozarían los tribunales de trabajo de una libertad absoluta y de un amplio poder ejecutivo para decidir todas las cuestiones relativas al fenómeno económico y habrían de constituir la mejor garantía de la clase trabajadora.

La legislación de trabajo sólo era un mínimo de condiciones que los tribunales habrían de mejorar en beneficio de los trabajadores.

Las Juntas de Conciliación habrían de establecerse en cada distrito industrial. Tenían como misión procurar que se celebraran convenios industriales entre las organizaciones de trabajadores y patrones y, en caso de no ser posible, podían imponer una solución para que rigiera provisionalmente durante un mes, en tanto se resolvía en definitiva por el Tribunal de Arbitraje.

El Departamento de Trabajo era un órgano de consulta para

los Tribunales de Trabajo, además debía enfocar el estudio del problema económico-social desde todos los puntos de vista.

d) Legislación Laboral del Estado de Coahuila.

Siendo Gobernador del Estado Gustavo Espinosa Mireles promulgó un decreto de fecha 28 de septiembre de 1916, por el cual se creaba una Sección de Trabajo, compuesta por varios Departamentos entre ellos el de Conciliación y Protección cuya misión era intervenir como mediador amigable, como árbitro en las diferencias que surgieran entre los sujetos de la relación de trabajo. El Departamento que se cita nunca intervenía oficiosamente. Para activarlo era necesario la solicitud de una de las partes, mismas que no tenían representación directa en la dependencia de referencia.

La Revolución que había empezado siendo un movimiento político, había ido tomando poco a poco caracteres de tipo social. Se desarrollaron los sindicatos y se organiza la fuerza obrera como elemento revolucionario; se aprobaron numerosas leyes en favor de los trabajadores de la ciudad y del campo; fue entonces cuando Carranza convocó al pueblo para que eligieran representantes a una Asamblea Constituyente, para determinar el rumbo de la Nación, el cual culminó en la Constitución de 1917.

1.1. ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

La historia del Derecho del Trabajo en México, la encontramos fielmente reflejada en el Artículo 123 de Nuestra Carta Magna Mexicana de 1917. En dicho precepto se recogieron todos los ideales, aspiraciones y necesidades de la clase laborante que con anterioridad a 1917 habían sido la preocupación fundamental de un pueblo que buscaba su Conciliación constitucional basada en un sistema de legalidad.

En el anteproyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza en Querétaro se señalaba que sólo el Congreso tendría facultades para dictar leyes en materia de trabajo. Esta tesis fue desechada y en el proemio del artículo 123 se concedió la facultad para hacerlo tanto en el Congreso de la Unión como a los gobiernos de los Estados. Sin embargo, pocos años después, el Presidente Portes Gil, propuso la reforma de la fracción X del artículo 73 Constitucional, relativo a las facultades del Congreso y la del proemio del artículo 123, para que sólo el Congreso contara con esa facultad, fue aceptado el proyecto y contando con el concenso unánime de los diputados y de los legisladores de los Estados, con fecha 22 de agosto de 1929 se declararon aprobadas las reformas.

Las Juntas Federales de Conciliación y la Federal de Conciliación y Arbitraje nacieron de necesidades prácticas pues numerosos conflictos de trabajo afectaban directamente a la economía nacional y otros no podían ser resueltos por las Juntas de los Estados, porque trascendían los límites de su jurisdicción.

La legalidad constitucional de estas disposiciones fue

largamente combatida, pero el debate quedó clausurado al federalizarse la expedición de las leyes de trabajo en el año de 1929.

El 18 de noviembre de 1942 se adicionó al artículo 123 Constitucional, la fracción XXXI, en donde se incluyó la competencia federal de diversas materias.

El 6 de diciembre de 1960 al artículo 123 tuvo una adición, una de las más importantes que se le han hecho, ya que incorporó a dicho precepto a los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y de los Gobiernos del Distrito Federal y Territorios, como consecuencia de ello el texto original se convirtió en apartado "A", por lo que se refiere a los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo. El apartado "B", con catorce fracciones, se refiere a los empleados del Gobierno.

La fracción XXXI del artículo 123, tuvo algunas otras adiciones y reformas para atribuir a la jurisdicción federal del conocimiento de los asuntos relacionados de otras empresas, ~~cuyas ramas industriales por su importancia se sometieron a la jurisdicción federal.~~

1.2. LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.

Antes de que se aprobara definitivamente, un texto como Ley, hubo dos proyectos que sirvieron de base, el primero conocido como Proyecto Portes Gil por haberse elaborado durante la gestión del citado, - como Presidente de la República y fue redactado por una Comisión ~~compuesta~~ por los li-

enciados Enrique Delhuncou, Praxedis Balboa y Alfredo Iñárritu.

Este proyecto fue el antecedente directo de la Ley, aunque difería en algunos conceptos de ella, como por ejemplo: En el proyecto se consideraba al Estado como patrono y por lo tanto sujeto a las disposiciones del Código, aunque aclaraba que el Estado asumía ese carácter, cuando tenía a su cargo empresas o servicios que puedan ser desempeñados por particulares.

En la Ley Federal del Trabajo de 1931 se establecía que las relaciones entre el Estado y sus servidores, por su naturaleza misma del servicio, deberían tener un tratamiento especial, para que no pusiera, en un momento dado, en peligro la correcta realización de las actividades públicas.

El Proyecto regulaba cuatro diferentes tipos de contratos:

- 1.- Individual,
- 2.- Colectivo,
- 3.- De equipo, y
- 4.- Contrato Ley.

Ordenó también los contratos especiales para trabajo de campo, minero, ferrocarrilero, a domicilio y de aprendices preveía dos tipos de asociaciones profesionales; el sindicato gremial y el de

industria.

El tan mencionado Proyecto no resistió la crítica de los trabajadores y patrones, porque, cuando llegó al Congreso, la oposición que encontró entre los representantes hizo que fuera retirado.

El segundo Proyecto, que ya no llevaría el nombre de Código sino de Ley, fue formulado siendo Secretario de Industria, Comercio y Trabajo el licenciado Aarón Sáenz. La Comisión redactora la integraron los licenciados Eduardo Suárez, Aquiles Cruz y Cayetano Ruíz García, quienes tuvieron en consideración para prepararlo las conclusiones de una Convención obrero-patronal organizada para la propia Secretaría de Industria.

Fue hasta la segunda mitad del año de 1931, cuando se celebró en la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, una Convención obrero-patronal que fue la base para reformar el Proyecto Portes Gil. Todas las ideas de la Convención obrero-patronal, así como lo mucho de bueno que tenía el Proyecto Portes Gil, fueron aprobadas para crear la Ley Federal del Trabajo que en época del Presidente Ortiz Rubio, fue expedida por el Congreso el 18 de agosto de 1931 y publicada en el Diario Oficial el 28 del mismo mes y año.

La Ley Federal del Trabajo se integraba con 685 artículos y 14 transitorios, distribuidos en once títulos.

Al leer la Ley, se antoja comentarla artículo por artículo

ya que, además de ser muy interesante, es la base de nuestra legislación laboral actual; sin embargo, concretaremos a su estudio a la parte medular que nos interesa.

La Ley establecía en su artículo primero: "La presente Ley es de observancia general en toda la República y su aplicación corresponde a las autoridades federales y locales, en los casos y términos que la misma establece ".²

Este artículo simplemente ratifica lo que a la reforma de 1929 estatuyó en el primer párrafo del artículo 123 Constitucional, complementada con su fracción XXXI que enumera las materias de competencia federal.

En la Ley de 1931 los órganos jurisdiccionales competentes para la aplicación de las disposiciones de dicha Ley eran los siguientes:

- a) Las Juntas Municipales de Conciliación;
- b) Las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje;
- c) Las Juntas Federales de Conciliación;
- d) La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje;

² Ley Federal del Trabajo y otras Leyes Laborales, (comentarios y jurisprudencia) Juan B. Climent Baltrán. Esfinge, México, D.F. 1968, p.29

e) Los Inspectores de Trabajo, y

f) Las Comisiones de Salarios Mínimos.

Las autoridades Laborales mencionadas en los incisos anteriores, escapan al interés primordial del objeto de esta Tesis, por lo que no nos detendremos en su estudio.

El planteamiento de la cuestión de competencia produce el efecto inicial de suspender la tramitación del procedimiento.

Art. 438.- "Las competencias se deciden:

I. Por las Juntas Centrales en pleno:

a) Cuando se trate de Juntas Municipales de la misma entidad federativa, y

b) Cuando se trate de diversos grupos de las Centrales.

II. Por la Junta Federal en pleno, cuando se trate de Juntas Federales de Conciliación entre sí o de los diversos grupos que las integran.

III. Por el Tribunal Superior de Justicia de la entidad federativa correspondiente cuando se trate de Juntas de Conciliación y Arbitraje Locales y cualquier otra autoridad judicial del Estado o

entidad.

IV. Por la Suprema Corte de Justicia cuando se trate:

a) De las Juntas de distintas entidades federativas;

b) De las Juntas Municipales o Centrales y Juntas Federales -
de Conciliación o de Conciliación y Arbitraje;

c) De las autoridades judiciales cuando sean de distintas
entidades, y

d) De las autoridades judiciales y Juntas Federales."³

Las resoluciones dictadas por las Juntas Centrales y Federales de Conciliación y Arbitraje, que ~~deciden~~ una competencia no pueden ser impugnadas ni mediante recurso alguno, ni a través del juicio de amparo. La Suprema Corte, al respecto, declaró que los laudos de las Juntas - que deciden sobre la cuestión de fondo pueden ser impugnadas por medio del juicio de amparo, por la parte vencida, fundándose en su Constitucionalidad por falta de competencia de la autoridad que los haya dictado.

Procede también el amparo contra las resoluciones de los Tribunales Superiores de Justicia sobre cuestiones de competencias

³ Ibidem, p.p. 270, 271.

entre Tribunales Judiciales y del Trabajo de un mismo Estado.

En la jurisdicción laboral las cuestiones de competencia pueden promoverse por inhibitoria o por declinatoria. Promovida por uno de estos medios, no puede abandonarse para intentar el otro. Tampoco puede promoverse estos medios simultánea ni sucesivamente.

La inhibitoria debe promoverse ante la Junta que se considere competente, pidiéndole que se dirija a la que se estime sin competencia, para que se inhiba del conocimiento y remita el expediente. Puede promoverse en cualquier tiempo, siempre, naturalmente que sea antes de la pronunciación del laudo.

La declinatoria debe promoverse ante la Junta que se considera incompetente, precisamente al contestar la demanda, pidiéndole que se abstenga del conocimiento.

Las Juntas deben inhibirse de oficio del conocimiento de aquéllos conflictos que no son de su competencia, aunque las partes no hayan opuesto la excepción correspondiente.

La declaración de incompetencia en relación con un determinado órgano jurisdiccional, produce el efecto de dejar expedito el camino al órgano que para la decisión del caso sea competente. Además, es nulo todo lo actuado por los Tribunales de Trabajo que hayan sido declarados incompetentes.

La Ley Federal del Trabajo de 1931, sufrió durante sus casi cuarenta años de vigencia diversas modificaciones, pero el transcurso del tiempo distanció cada vez más los preceptos de la Ley de la realidad, por lo que al devenir desembocó en la necesidad de elaborar una nueva Ley que mucho tardó, pero que ayudada por los hechos históricos políticos de finales de los sesentas por fin llegó en abril de 1970.

1.3. LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.

La vigente Ley del Trabajo tiene dos anteproyectos como antecedente de su creación; uno de 1962, resultado del trabajo que durante dos años realizó la Comisión nombrada por el Presidente Adolfo López Mateos e integrada por Mario de la Cueva, Salomón González Blanco, Ma. Cristina Salmorán de Tamayo y Ramiro Lozano. Este anteproyecto exigía, para su adopción, de una reforma previa de las fracciones II, III, VI, IX, XXI, XXII y XXXI del apartado "A" del artículo 123 constitucional, la reforma fué publicada el día 21 de noviembre de 1962, a pesar de que, inicialmente, la idea del Presidente era la elaboración de un anteproyecto de la Ley que sustituyera a la de 1931; sin embargo el proyecto de Ley quedó en el escritorio del Presidente de la República.

En el proceso de elaboración de la Ley, hubo un salto significativo entre 1962 y 1967, fecha en que el nuevo Presidente Gustavo Díaz Ordaz, convocó a la misma Comisión, aumentándola con el licenciado Alfonso López Aparicio, para que se avocara de nuevo al estudio y elaboración de un anteproyecto de la Ley de Trabajo.

El anteproyecto fue, por órdenes del Presidente, puesto a disposición en las organizaciones obreras y patronales para que aportaran sus puntos de vista.

La postura de la clase patronal fue totalmente negativa, ya que rechazaron todas las normas que se proponían mejorar las prestaciones de los trabajadores.

En diciembre de 1968, Díaz Ordaz, envió al Congreso la Iniciativa de la Ley Federal del Trabajo, quizás apresurado por los sucesos de octubre de ese mismo año. En el seno de la Cámara de Diputados se recrudecieron las discusiones obrero-patronales, sobre el contenido de la Ley y fundamentalmente de las reformas que ésta presentaba en relación a la anterior.

Pasaría un año a partir de la fecha de la Iniciativa, para que fuera aprobada por el Congreso, la Ley que a la fecha rige las relaciones entre los factores de la producción.

La Exposición de Motivos de la nueva Ley, reconocía y no podía ser de otra forma la disposición constitucional, que ordena la aplicación dual de la Ley Federal del Trabajo, ya por autoridades Federales, ya por las locales. Sin embargo como vimos con la Ley de 1931 y veremos con la de 1970 la esfera de competencia de la autoridad federal en materia laboral se ha ido ampliando cada vez más, atento a la evolución de las relaciones reguladas.

La Ley Federal del Trabajo fué publicada en el Diario Oficial de primero de abril de 1970 y entró en vigor el primero de mayo del mismo año; se integraba con 980 artículos y 12 transitorios divididos en 16 títulos.

El tema de competencia en la nueva Ley lo analizaremos en el capítulo cuarto de éste trabajo.

2. LA JERARQUIA DE LAS LEYES.

Es de gran importancia para la ciencia del derecho la problemática relacionada con los principios referentes a la ordenación de un conjunto de normas. Aquella tiene como una de sus tareas la de establecer y determinar los principios y reglas conforme a las cuales un conjunto de normas forman un orden o sistema.

Dice Kelsen, " Una pluralidad de normas forma una unidad, un sistema, un orden, cuando su validez puede ser una norma fundamental constituye la unidad en la pluralidad de todas las normas que integran un orden. Y el que una norma pertenezca a un orden determinado deriva sólo del hecho de que su validez pueda ser referida a la norma fundamental que constituye a ese orden."⁴

Dependiendo a la naturaleza de la norma fundamental puede distinguirse dos tipos de órdenes normativos;

1.- Los órdenes estáticos.- Las normas o sea, la conducta humana indicada por ellas ha de considerarse como debida, en virtud de su sustancia, porque su contenido tiene una cualidad inmediateamente evidente, que le confiere validez. Y las disposiciones reciben esta calificación por el contenido, debido al hecho de ser referibles a una regla fundamental bajo cuyo contenido puede subsumirse el de las pautas que integran el orden, como lo particular bajo lo general. Las normas morales

⁴ KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho , UNAM, México, 1992, p. 94.

forman ese tipo de órdenes.

2.- Los órdenes dinámicos tienen otras características. La Norma Fundamental de aquellos no vale por su contenido, porque se considere que éste es evidentemente bueno o justo, sino porque establece un procedimiento fundamental de creación de las normas que integran el orden en cuestión. Las disposiciones que integran un orden dinámico valen sólo porque y en tanto han sido creadas, puestas de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley Suprema del orden respectivo.

Con lo antes expuesto se puede concebir el orden jurídico como un conjunto de reglas jerárquicas estructuradas bajo el principio dinámico. Podemos entonces definir dos clases de normas en el orden dinámico; las superiores y las inferiores. Las primeras son aquellas que determinan el proceso de creación de otras y determinan su contenido. Las segundas, son aquellas que han sido creadas siguiendo el procedimiento establecido en la norma superior y teniendo el contenido determinado por esta. La consideración de una pluralidad de disposiciones que guardan entre sí relaciones de superioridad e inferioridad, de carácter dinámico produce el concepto de un orden jerárquico.

En el sistema jerárquico dispositivo de la legislación mexicana, la Norma Superior es la Constitución, cuya supremacía se consigna en el Texto Fundamental.

" Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, Celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que puedan haber en las Constituciones o leyes de los Estados. "5

El orden jurídico no es un sistema de disposiciones de derecho situadas en un mismo plano, sino una construcción escalonada de diversos estrados de normas jurídicas.

Las fuentes del derecho del trabajo se puntualizan en el artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo, que a la letra dice:

" Artículo 17. A falta de disposición expresa en la Constitución, en esta ley o sus Reglamentos, o en los Tratados a que se refiere el artículo 6º, se tomarán en consideración sus disposiciones que regulen casos semejantes, los principios generales de derecho, los principios generales de justicia social que deriven del artículo 123 de la Constitución,

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , Porrúa, -- México, 1994, p. 127.

la jurisprudencia, la costumbre y la equidad."6

Este artículo aparentemente, señala un orden jerárquico en las normas de trabajo, no es así, ya que el principio que regula la materia laboral es el de que serán aplicables, en primer término las normas más favorables al trabajador, independientemente de su jerarquía.

De lo anterior resulta que no es aventurado sostener en la Constitución, en el campo del derecho del trabajo, tiene una importancia fundamental en cuanto establece mínimos generales, pero puede ser superada jerárquicamente por otras fuentes formales, ya que el legislador hubiere intervenido una sola vez y para siempre, en beneficio de la clase trabajadora, lejos de haberla beneficiado le hubiera impuesto barreras infranqueables para sus nuevas conquistas; de esta suerte, podemos hablar, dentro del ámbito laboral, de salario mínimo y no de máximo; de jornada máxima y no de mínima.

Así, la norma inferior puede contrariar o ampliar en beneficio del trabajador, el contenido de la superior. La norma inferior puede restringir el contenido de la superior en todo aquello que obligue al patrón y favorezca al trabajador.

2.1. NORMA SUPERIOR Y NORMA INFERIOR.

6 Ley Federal del Trabajo, " Comentarios, Prontuario y Jurisprudencia", comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, - sexagésima octava edición, Porrúa, México, 1992, p. 31.

El análisis del derecho, que revela el carácter dinámico de este sistema Jurídico así como la función de la Norma Fundamental, revela otra peculiaridad del mismo derecho: éste regula su propia institución en cuanto una regla jurídica determina la forma en que la otra es hecha así como, en cierta medida, el contenido de la misma. Cuando una disposición jurídica es válida por haber sido inventada en la forma establecida - por otra, la última constituye la razón de validez de la primera. La relación entre la que regula la creación de otra y esta misma norma, puede presentarse como un vínculo de supra y subordinación, siendo estas figuras de lenguaje de índole especial. La regla que determina la instauración de otra, es superior a ésta, creada de acuerdo con tal regulación, inferior a la primera. El orden jurídico, especialmente, aquél cuya personificación constituye el Estado, no es por tanto, un sistema de leyes coordinadas entre sí, que se hallasen, por así decirlo, una al lado de la otra, en un mismo plano, sino que se trata de una verdadera jerarquía de diferentes alturas. La unidad de esas disposiciones háyase constituida por el hecho que la creación de la de grado superior, cuya creación es determinada, a su vez, por otra todavía más alta. Lo que constituye la unidad del sistema es precisamente la circunstancia de que tal regreso termina en la norma de grado más alto, o básica, que representa la suprema razón de validez de todo el orden jurídico.

Cuando nos encontramos con dos sistemas laborales exactamente atribuibles al mismo caso. Para determinar cual es la regla que efectivamente debemos aplicar a ese caso, podemos recurrir a alguno de estos dos procedimientos.

a) El de la adaptación del principio de mayor jerarquía.

b) El de la aplicación de la regla más favorable al trabajador.

Examinemos cuál de estos procedimientos consagra el Derecho del Trabajo Mexicano.

El orden jerárquico del Sistema Jurídico Mexicano lo establece el artículo 133 constitucional, con los grados superiores siguientes:

1º. Constitución Federal.

2º. Tratados Internacionales y Leyes Federales.

De acuerdo con la doctrina; los tres grados inmediatos inferiores serían los siguientes:

3º Leyes Ordinarias.

4º. Leyes Reglamentarias, y

5º. Normas Individualizadas.

Cuando las disposiciones aplicables son de distinta jerarquía, por ejemplo, una perteneciente a la Constitución y otra a la Ley Federal del Trabajo, de acuerdo al primer procedimiento, la norma, que debemos aplicar es la Constitucional, por ser la de mayor jerarquía independientemente de que sea más o menos favorable para el trabajador.

El procedimiento de aplicación de la regla de mayor jerarquía, cuando ésta sea menos favorable para el trabajador, va en contra de la característica de autarquía de las normas laborales.

Las normas de Derecho del Trabajo participan de la característica de autarquía porque imperan independientemente de la voluntad de las partes, garantizan los beneficios íntimos de los trabajadores y pueden derogarse relativamente cuando es para establecer mejores beneficios para ellos mismos. Es decir, la Constitución establece los beneficios bajos a favor de los trabajadores y precisamente por ser mínimos faculta a las disposiciones de inferior jerarquía para que los mejoren.

Sí la Constitución permite a las reglas inferiores para que mejoren los rendimientos míseros, es fácil advertir que cuando sean aplicables a un mismo caso una norma constitucional y una norma de inferior jerarquía, debemos optar por la que más favorezca al trabajador. Sostener lo contrario, sería negar que la Constitución aprueba a las normas inferiores para que mejoren los provechos bajos que ella consagra.

El curso de aplicación de la norma más favorable, lo acepta tácitamente el artículo 123 apartado "A" de nuestra Constitución, al consignar los beneficios mínimos a favor de los trabajadores y al autorizar a las normas de inferior jerarquía que los mejoren. Pero a mayor abundamiento, la Ley Federal del Trabajo lo reconoce y lo consagra

expresamente en el artículo 18 que a la letra dice:

"Artículo 18. En la interpretación de las normas de trabajo se tomarán en consideración sus finalidades señaladas en los artículos 2º y 3º. En caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador."⁷

Así mismo, en el numeral 3º transitorio, al disponer " Los contratos de trabajo individuales o colectivos que establezcan derechos, beneficios y prerrogativas en favor de los trabajadores, inferiores a los que les concede esta Ley no producirán en lo sucesivo efecto legal, entendiéndose substituidas las cláusulas respectivas por las que establece esta ley.

Los contratos de trabajo individuales o colectivos o los convenios que establezcan derechos, beneficios o prerrogativas en favor de los trabajadores, superiores a los que esta Ley les concede, continuarán surtiendo efectos."⁸

En otros términos: Ante una pluralidad de normas provenientes de diversas fuentes, aplicable al mismo caso, el artículo 18 y el 3º transitorio de la ley laboral, consagran expresamente el procedimiento de aplicación de la regla más favorable para el trabajador.

7 Ibidem, p.p. 31,32.

8 Ibidem, p. 457.

2.2. LOS DIFERENTES GRADOS DE ORDEN JURIDICO.

El orden jurídico es un sistema normativo de derecho construído en forma escalonado de diversos estrados de la misma índole.

Hans Kelsen describe esquemáticamente la estructura jerárquica de un orden jurídico nacional de la siguiente manera: " El grado superior del derecho positivo es la Constitución, entendida en el sentido material de la palabra, cuya función esencial es la de designar los órganos encargados de la creación de las normas generales y determinar el procedimiento que deben seguir.

Inmediatamente después de la Constitución encontramos las normas generales emanadas del procedimiento legislativo, las cuales determinan no solo los órganos y el procedimiento, sino también y sobre todo el contenido de las normas individuales que han de ser dictadas por las autoridades judiciales y administrativas. "9

En la actualidad y siguiendo los criterios modernos de la clasificación de las fuentes, siempre desde el punto de vista jurídico, se han agrupado en las llamadas fuentes formales y en fuentes reales, aunque algunos tratadistas consideran también dentro, de dicha clasificación,

9 KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho , " Introducción a la Ciencia del Derecho. " Décima Séptima edición, Tr. Moises Nilve, Universita ria de Buenos Aires, Argentina, 1981, p.p. 147, 148.

las denominadas fuentes históricas.

Las fuentes formales del derecho son:

- a) La ley
- b) La costumbre
- c) La jurisprudencia
- d) La doctrina
- e) Los principios generales de derecho

Además de las mencionadas fuentes formales del derecho, encontramos en la disciplina laboral, otras especiales que le son privativas y que desde luego conservan, en exclusiva, una situación de primacía en relación con las generales, las cuales son:

- a) El contrato colectivo de trabajo el cual "es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con el objeto de establecer las condiciones según las cuales debe presentarse el trabajo a una o más empresas o establecimientos."¹⁰

¹⁰ Ley Federal del Trabajo , op. cit. p. 183.

El contrato colectivo: a) Da sentido a la libertad sindical y a la huelga. b) En él se sintetizan los esfuerzos y las inquietudes de los trabajadores organizados en sindicatos. c) Rompe cualquier privilegio del patrón en favor de uno o algunos trabajadores. d) Las condiciones de trabajo se aplican con sentido de igualdad a todos los trabajadores y, e) Se encuentra por encima de la ley, pues una de las funciones de éste, es la de superar, paulatinamente, los derechos otorgados a los trabajadores por la legislación laboral.

b) Contrato Ley o Contrato Colectivo Obligatorio, - " es el convenio 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 trabajo en una rama determinada de la industria, y declarado obligatorio en una o varias Entidades Federativas, en una o varias áreas geográficas que abarquen una o más de dichas Entidades, o en todo el territorio nacional. "11

Constituye, al menos teóricamente, la figura que de manera más legítima consagra los fines más importantes de nuestra disciplina, ya que a través de ella no sólo se otorgan los beneficios mayores que, con el carácter de norma, se pueden conceder a los trabajadores, sino que, además, por medio de ella se establece el mayor trato de igualdad

11 Ibidem, p. 189.

que entre los trabajadores pueda darse, de aquí que esta fuente tenga una mayor jerarquía que el mismo contrato colectivo.

c) La Sentencia Colectiva o Laudo Constitutivo Colectivo. Se trata de las resoluciones emanadas de los Tribunales de Trabajo, Junta de Conciliación y Arbitraje, en ocasión de los conflictos colectivos de carácter económico que se someten a su conocimiento y solución, cuyo laudo tiene como consecuencia el establecimiento de nuevas condiciones de trabajo, de manera semejante a lo que se hace por conducto de una ley; por tal motivo se les ha otorgado el carácter de fuente formal del Derecho del Trabajo.

Las fuentes reales son las que están constituidas, por los factores o elementos determinantes del contenido de las normas jurídicas. Son las que efectivamente integran el derecho, en virtud de que se forman por los actos humanos que requieren de la tutela jurídica.

La principal de ellas en el Derecho del Trabajo ha sido, es y será el abuso patronal; también el consentimiento paternalista estatal.

Como esta disciplina jurídica nació frente a la necesidad de establecer un justo equilibrio entre los factores de la producción, resulta evidente que las penurias de los operarios constituyen la fuente real más importante del Derecho Laboral.

Esta rama humanística referida debe tutelar las necesidades de los

activos para lograr el tan deseado equilibrio del capital y el trabajo. Sin embargo, ello no quiere decir que implique que el Derecho Laboral, en su afán de proteger al obrero, se desatienda de los derechos y garantías de los patrones, puesto que las autoridades laborales siempre deben tener por límite, en la creación eventual de esta parte jurídica el orden normativo creado por la Constitución, las garantías individuales de los patrones y del propio derecho de propiedad, considerado como función social.

Las aspiraciones obreras también deben considerarse como fuentes del Derecho Laboral, ya que de no ser así, este sería de carácter absoluto.

Las fuentes históricas se encuentran integradas por los documentos o libros que encierran el texto de una ley o con - junto de leyes.

2.2.1. LA CONSTITUCIÓN.

Rafael de Pina Vara define la Constitución como el "orden jurídico que constituye el Estado, determinando su estructura política, sus funciones características, los poderes encargados de cumplirlas, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad." ¹²

¹² DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, séptima edición, Porrúa, México, 1978, p. 151.

Entendemos por Constitución, siguiendo con este aspecto los conceptos del doctor Felipe Tena Ramírez a la " Ley Suprema del País, expedida por el Poder Constituyente en el ejercicio de la soberanía, que tiene por objeto organizar los poderes públicos circunscribiéndolos en esferas de competencia y proteger frente aquéllos, ciertos derechos del hombre. "13

La idea que dá de la Constitución que es la Norma Fundamental o Ley Suprema, deriva de dos consideraciones principales. En primer término, las normas constitucionales; en los países de una constitución escrita, hállasen por encima de la legislación ordinaria y sólo pueden ser modificadas de acuerdo con un procedimiento mucho más complicado y largo que el que debe seguirse para la elaboración de las demás leyes; en segundo lugar, tales normas representan el fundamento formal de validez de preceptos jurídicos de inferior rango.

Los órganos de poder reciben su investidura y sus facultades en una fuente superior a ellos mismos, como lo es la Constitución, eso quiere decir que el autor de esta debe ser distinto y estar por encima de la voluntad particular de los órganos. La doctrina designa al primero como poder constituyente y a los segundos los llama poderes constituidos.

La estructura jerárquica del orden jurídico de un Estado

13 TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano , segunda edición, Porrúa, México, 1987, p. 55.

puede expresarse toscamente en los siguientes términos: Supuesta la existencia de la Norma Fundamental, esta representa el nivel más alto dentro del derecho nacional. El término "Constitución" es entendido aquí en un sentido material. En sentido formal, es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales cuyo objeto es dificultar la modificación de las mismas.

La Constitución, en sentido material, está constituida por los preceptos que regula la creación de normas jurídicas generales y especialmente la elaboración de Leyes. Puede determinar los órganos del proceso legislativo y hasta cierto grado, el contenido de las leyes futuras.

Las constituciones desde el punto de vista jurídico, se clasifican en cuatro grandes grupos:

1.- Escritas.- Las que están codificadas en un sólo documento en el que se inserta su contenido en una forma ordenada y sistemática. .

2.- Consuetudinarias.- Las que emanan de la costumbre y su articulado ni está sistemáticamente ordenado, ni dividido por capítulos, correspondientes cada uno de ellos a una materia; sin que lo anterior quiera decir que no estén de manera alguna expresadas en forma escrita.

3.- Rígidas.- Las que para su reforma o adición precisan de un órgano especial distinto al legislativo ordinario y de un procedimiento también especial, diferente al empleado normalmente para el segundo proceso mencionado.

4.- Flexibles.- Son las que para su modificación, al contrario de la anterior, no precisan de un órgano ni de un procedimiento especial.

Nuestra Constitución actualmente en vigor, pertenece al grupo de las escritas y de las rígidas. Primero, porque está contenida en un código único, separado por capítulos y los capítulos por materia; su articulado está sistemáticamente ordenado, a cada capítulo corresponde el contenido de una materia. Segundo, porque el espíritu de nuestro legislador Constituyente, pretendió apartarlo de la sencillez que para su elaboración tiene el proceso legislativo ordinario.

En los apartados anteriores explicamos a la Constitución como la Norma Suprema de un orden jurídico; este es el punto de partida para la construcción del ámbito respectivo en el Derecho del Trabajo, por lo que podemos decir que aquella es la Norma Superior al establecer mínimos legales y por así decirlo autorizar a las demás fuentes del Derecho del Trabajo para mejorar los beneficios mínimos establecidos en su artículo 123, a favor de los trabajadores, es decir, que las demás fuentes del Derecho Laboral puedan superar jerárquicamente a la Constitución, con el fin de lograr el justo equilibrio entre los elementos de la relación de trabajo.

2.2.2. LOS PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO.

Son principios de derecho natural que se encuentran en la conciencia de todo hombre con sentido de honestidad y justicia y a los que se refiere la Constitución General de la República en su artículo 14; la Ley Federal del Trabajo en su artículo 17 y el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 19, sin ninguna definición conceptual sobre los mismos, nos obliga a precisarlos y concretar su verdadera significación en el campo del derecho.

Dichos principios superiores de justicia, rectores del derecho positivo significan, criterios definidos y concretos, propios para interpretar e integrar la ley y son fundamentalmente:

a) Igualdad.- Se puede considerar que consiste en que las leyes que deben de ser generales, no pueden establecer excepciones a favor o en contra de personas o grupos determinados, ni para restarles o negarles derechos ni para concederles privilegios o prerrogativas.

La igualdad como garantía individual podemos concebirla en el sentido de que se deben considerar como iguales ante la Ley, únicamente a los que se encuentran en la misma situación jurídica.

El principio de igualdad lo ha consagrado nuestro ordenamiento jurídico laboral en sus dos manifestaciones; por una parte, les da un tratamiento igual a los patrones y trabajadores en cuanto son personas

humanas que participan de las dimensiones universales e invariantes de inteligencia y voluntad; y, por la otra, tomando en cuenta esta igualdad esencial, también asimila a los trabajadores entre sí cuando dispone; "para trabajo igual debe corresponder salario igual;" no podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, - sexo , edad, credo religioso, doctrina política o condición social;" las condiciones de trabajo deberán ser iguales para trabajos iguales.

b) Libertad.- Debemos distinguir entre la natural y la jurídica. La libertad natural, es la posibilidad de hacer todo lo que se estima deseable y factible. La libertad jurídica es la opción que se tiene de hacer todo lo que se desea dentro de los lineamientos que el sistema legal vigente establezca , siendo por tanto encuadrada en el ordenamiento social y jurídico que rige en la comunidad donde el hombre se desenvuelve.

Ambas están reconocidas como garantías individuales y establecidas constitucionalmente, consagrándole el Capítulo Primero, de su Título Primero, la Carta Magna Mexicana, la que garantiza, entre otras libertades, las de: creencias, de educación, para dedicarse a la profesión, industria, comercio y trabajo que se desee, siendo lícitos.

La Ley Reglamentaria del artículo 123-A, Constitucional, también lo reconoce en el precepto 3º que dispone: el trabajo exige respeto para las - libertades de quien lo presta; el numeral 4º que prescribe; no se podrá impedir el trabajo a ninguna persona ni que se dedique a la profesión, industria o

comercio que le acomode, siendo lícitos; en el artículo 40 que ordena: - los trabajadores en ningún caso estarán obligados a prestar sus servicios por más de un año.

La libertad de trabajo, consagrada por el Derecho del Trabajo, se encuentra limitada; cuando se ataquen los derechos de tercero o se ofendan los de la sociedad; en cuanto que el 10% es el porcentaje máximo de extranjeros que pueden prestar sus servicios en una empresa; los trabajadores de los buques, tripulantes aeronáuticos y ferrocarrileros no pueden ser extranjeros sino que deben ser mexicanos; entre otras.

c) Seguridad y certeza jurídica.- Estos vocablos que generalmente se emplean como sinónimos, no lo son, pues la seguridad jurídica a) es la garantía que tiene el individuo en el orden referido establecido de que sus derechos le son reconocidos y en su caso protegidos por el Estado; b) es objetiva y representa una garantía de estabilidad, la que a su vez exige un definido y respetado estado de derecho.

La certeza jurídica, es una situación subjetiva del individuo que conoce cuál debe ser su conducta. Este principio se da cuando el individuo conoce la ley y la seguridad jurídica, cuando el individuo y no solamente la primera, sino que además que puede ser protegido y respaldado hasta por la fuerza pública, si fuera necesario, en defensa de sus legítimos derechos.

La certeza jurídica existe por ser la ley y ésta es conocida; y la seguridad jurídica, se produce a posterioridad, es decir, cuando la norma legal es violada o desconocida y se impone su aplicación.

Tanto a una como a la otra le es indispensable la existencia del derecho positivo.

Se puede afirmar que la garantía de seguridad jurídica, consiste en la obligación que tiene la autoridad, al emitir sus actos como tal, de cumplir con las formalidades y los requisitos señalados al efecto en la Constitución y en las leyes que de ella emanan.

Estas garantías, se establecen y regulan en los artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 26 de la Carta Magna Mexicana, los que en resumen establecen que las autoridades deben ajustarse, revestir y fundar sus actos a lo dispuesto en los artículos antes citados, los que representan y consagran las garantías de seguridad jurídica que comentamos.

Las garantías jurídicas o de legalidad establecidas constitucionalmente y protegidas mediante el derecho dan base para el ejercicio de la acción de amparo en los casos de su desconocimiento o violación. Se fundamentan entre otros, en el principio constitucional y jurisprudencialmente establecido, de que nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes aplicables exactamente el caso de que se trate.

2.2.3. LA JURISPRUDENCIA.

Tradicionalmente se ha utilizado esta palabra para designar la ciencia del derecho.

La jurisprudencia como fuente del derecho posee dos acepciones distintas. " En una de ellas equivale a ciencias del derecho o teoría del orden jurídico positivo. En la otra sirve para designar el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales ".¹⁴

" En la actualidad se entiende por jurisprudencia el criterio uniforme manifestado reiteradamente en la aplicación del derecho por un tribunal superior u supremo y contenido en sus sentencias ".¹⁵

Algunas veces, la ley otorga a las tesis expuestas en las resoluciones de ciertas autoridades judiciales, carácter obligatorio, relativamente a otras autoridades de inferior rango. En nuestro derecho, por ejemplo, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia obliga a la propia Corte y a los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados, Distrito Federal y Tribunales Administrativos y del

¹⁴ GARCIA MAYNES, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, cuadragésima edición, Porrúa, México, 1991, p. 68.

¹⁵ DE PINA, Rafael, op. cit. p. 258.

Trabajo, locales y federales.

Las sentencias de los juzgados de primera instancia no forman jurisprudencia.

La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia funcionando en pleno sobre interpretación de la Constitución, leyes, reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano es obligatoria, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce ministros.

Las ejecutorias de las salas de la Suprema Corte de Justicia constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por lo menos por cuatro ministros.

La jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en materia de su competencia exclusiva, es obligatoria para los mismos tribunales, así como para los Juzgados de Distrito, Tribunales Judiciales del fuero común, Tribunales Administrativos y del Trabajo que funcionan dentro de su jurisdicción territorial.

Las ejecutorias de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que los

integran.

La jurisprudencia se interrumpe, dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por catorce ministros, si se trata de la sustentada por el Pleno, por cuatro si se trata de una Sala y por unanimidad de votos tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito. En todo caso, en la ejecutoria respectiva deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción, las cuales se referirán a las que se tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia relativa.

La expresión " se interrumpe " no es correcta, ya que al dictarse una ejecutoria discrepante la jurisprudencia no se interrumpe ni se modifica, sino se deroga. Una sola resolución discrepante puede, pues destruir la obligatoriedad de las tesis jurisprudenciales. Lo cual significa que aquí, a diferencia de lo que ocurre en el caso de las disposiciones que emanan del Poder legislativo, una norma individualizada deroga a otra de índole abstracta.

La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias contradictorias en los juicios en que fueron pronunciadas.

La jurisprudencia sigue la finalidad de obtener una interpretación uniforme del derecho nacional en los casos que la realidad presenta a los jueces.

La función de la jurisprudencia no es la de crear derecho , sino la de interpretar al creado por el legislador.

La jurisprudencia es, no obstante, un instrumento muy valioso para el juez en el momento que debe aplicar la norma legal utilizada para resolver el caso concreto sometido a su dominio.

Las autoridades de trabajo encuentran en la jurisprudencia la solución a muchos problemas que la legislación laboral no tiene previstos.

La naturaleza eminentemente cambiante del Derecho del Trabajo, no puede estar ajustada a preceptos legales que ameriten periódicas revisiones o reformas y por ello la jurisprudencia permite resolver, de acuerdo con las exigencias sociales y la equidad, los conflictos de trabajo que rebasan el ordenamiento legal estatuido.

En cuanto a su jerarquía en el Derecho del Trabajo se aplicará en primer término, la jurisprudencia, en cuanto otorgue mayores beneficios a los trabajadores respecto de las demás fuentes formales, pero sólo en cuanto aclare y precise el alcance de los textos legales en vigor.

2.2.4. LA COSTUMBRE.

La costumbre como fuente formal del derecho es un uso implantado en una colectividad y considerado por ésta como jurídicamente obligatorio.

Rafael de Pina Vara la define como la " Forma espontánea de creación de normas de conducta. Regulación de la conducta surgida espontáneamente de un grupo social y de observancia voluntaria para quienes la constituyen, sin que para su infracción quepa la posibilidad de la imposición forzosa para la autoridad, salvo que se encuentre incorporada al sistema jurídico nacional ".¹⁶

Gény define a la costumbre como " un uso existente en un grupo social, que expresa un sentimiento jurídico de los individuos que componen dicho grupo ".¹⁷

Las definiciones precedentes revelan que el derecho consuetudinario posee dos características:

1.- Está integrado por un conjunto de reglas sociales derivadas de un uso más o menos largo; y

2.- Tales reglas transfórmanse en derecho positivo cuando los individuos que las practican les reconocen obligatoriedad, cual si se tratáse de una ley.

La costumbre también cuenta con dos elementos:

Elemento subjetivo, consistente en la idea de que el uso

¹⁶ *Ibidem*, p. 161.

¹⁷ GARCIA MAYNES, Eduardo, *op. cit.* p. 61.

en cuestión es jurídicamente obligatorio y debe, por tanto, aplicarse.

Elemento objetivo, consistente en la práctica, suficientemente prolongada, de un determinado proceder.

La convicción de la obligatoriedad de la costumbre implica la de que el poder público pueda aplicarla, inclusive de manera coactiva, como ocurre con los preceptos formulados por el legislador.

Algunos autores sostienen que la regla consuetudinaria no puede transformarse en precepto jurídico mientras el poder público no le reconoce carácter obligatorio. En materia de trabajo, se reconoce a la costumbre como precepto de derecho, en el artículo 17 de la Ley de la materia.

La costumbre en sí misma, juega el papel de fuente supletoria más importante en materia de trabajo, pero tiene aplicación solo si se forma en beneficio de los trabajadores, en cuyo caso y ante la posibilidad de que exista una ley que otorgue a los trabajadores menores beneficios que la costumbre, ésta debe aplicarse por encima de la Ley.

Para que pueda tener aplicación, es necesario que como en el caso de derecho común, reúna los dos elementos, uno subjetivo y el otro objetivo que mencionamos con anterioridad.

Por lo cual, para que se repunte que existe una costumbre de empresa, cuya prueba le corresponde desde luego al trabajador, no basta

que por una sola vez se otorgue el beneficio determinado, sino que es necesario que se siga repitiendo para que en el futuro pueda obligar al patrón.

2.3. NORMAS GENERALES EXPEDIDAS DE ACUERDO CON LA CONSTITUCIÓN.

Las normas generales establecidas legislativa o consuetudinariamente representan un nivel inmediatamente inferior a la Constitución, en el orden jerárquico del derecho. Estas normas generales tienen que ser aplicadas por los instrumentos competentes para ello, especialmente los tribunales, pero también las autoridades administrativas.

Los órganos aplicadores del derecho deben ser instituidos de acuerdo con el orden jurídico el cual ha de determinar asimismo el procedimiento que tales medios están obligados a observar cuando aplican las normas jurídicas. Así, pues las normas generales del derecho legislado o consuetudinario tienen una función doble:

1.- Determinar quienes son los conductos encargados de la aplicación del derecho y cuál es el procedimiento a que deben someterse.

2.- Determinar los actos judiciales y administrativos de tales órganos. Por medio de sus actos, los últimos crean normas individuales, al aplicar en casos concretos las reglas generales.

2.3.1. LEYES.

La ley es la norma jurídica obligatoria y general dictada por legítimo poder para regular la conducta de los hombres o para establecer los instrumentos para el cumplimiento de sus fines.

Para el jurista Julien Bonnecase, la ley tiene dos significados, uno estricto y otro amplio; en el primer sentido, la ley es una regla de derecho directamente emanada del Poder Legislativo, con aprobación y sanción del Poder Ejecutivo, mediante la promulgación respectiva; pero en su sentido amplio, la ley es una regla abstracta y obligatoria de conducta, de naturaleza general y permanente, que se refiere a un número indefinido de personas, de actos o de hechos, con aplicación durante un tiempo indefinido y dotada del carácter coercitivo del derecho.

Dentro del primer criterio la ley es una norma jurídica emanada del Poder Legislativo, aprobada y sancionada por el Ejecutivo y además promulgada de manera tal que quedarían fuera del concepto de ley, los decretos, reglamentos, etc.

Dentro del segundo criterio sí cabría incluirlos ya que la ley es toda norma general, obligatoria, emanada de quien, conforme al derecho, tenga facultades para legislar.

Las características esenciales de la ley son:

a) General.- es decir, su aplicación se extiende a cualquier persona física o moral, de derecho público o privado, que se encuentre en la hipótesis que contemple la norma.

b) Obligatoria.- toda persona a la que le sea aplicable tiene que acatarla.

c).- Permanente.- su vigencia perdura hasta ser abrogada o derogada por otra norma posterior.

d) Unilateral.- su expedición por parte del Estado no necesita del consentimiento del destinatario.

e) Irretroactiva.- no puede obrar o tener efecto sobre lo pasado.

f) Coactiva.- su aplicación es posible sin el consentimiento del obligado.

g) Abstracta.- una vez expedida la ley, podrán o no presentarse casos que realicen el supuesto, pero se aplicará la consecuencia en el momento en que se opere el primero.

Hablemos ahora de una división de los actos propiamente legislativos del Congreso, los cuales suelen clasificarse en:

1.- Leyes orgánicas, son las que regulan la estructura o el funcionamiento de alguno de los órganos del Estado.

2.- Leyes reglamentarias.- Son las que desarrollan en detalle algún mandamiento contenido en la Constitución.

3.- Leyes ordinarias, son simplemente el resultado de una actividad autorizada por la Constitución. La ley ordinaria es aquella que requiere sólo la aprobación de la Cámara de Diputados y Senadores,

de acuerdo con las fases que consigna el artículo 72 constitucional.

El efecto primario de la Ley, es resolver la situación jurídica, creada por ella, al aplicarse a los casos que le están sujetos. Su aplicación es provocada por la realización de un acto (supuesto jurídico) en previsión del cual fue dictada por el legislador.

De acuerdo con nuestra Carta Magna la organización política de la República Mexicana esta dividida en federal y local. El derecho federal esta constituido por el conjunto de leyes que rigen en toda la Nación y que obligan por igual a todos los ciudadanos. El derecho local, rige únicamente dentro del territorio de cada Estado de la República.

La legislación del trabajo, por su origen es federal, es decir, exclusivamente el Congreso de la Unión tiene la facultad para legislar y expedir en toda la República las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 Constitucional, pero su aplicación corresponde, en principio a las autoridades locales y por excepción a las autoridades federales. Los casos de excepción los señala el artículo 123 apartado A fracción XXXI de nuestra Constitución.

La Ley Federal del Trabajo no priva sobre las restantes fuentes formales del derecho laboral en tanto cuando impide la formación de un derecho autónomo que reduzca los beneficios que la propia ley otorga a los trabajadores, más nada impide y al contrario, el derecho autónomo tiene como misión, hasta donde los derechos de la clase patronal lo permitan, los beneficios consignados en la ley.

2.3.2. REGLAMENTOS.

Fundamentalmente el reglamento es el puente que une a la Ley con su ejecución y que hace posible vincular lo abstracto del dispositivo legal con la realidad.

Gabino Fraga dice que el reglamento es " una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder legislativo."¹⁸

" Algunas veces, la creación de normas generales se divide en dos o más etapas. Ciertas Constituciones otorgan a determinadas autoridades administrativas, por ejemplo, al Jefe del Estado o a los miembros de un gabinete, el poder de expedir normas generales de acuerdo con las cuales son elaboradas determinadas prescripciones de una Ley. Estas normas generales, que no son creadas por el legislador, sino por otro órgano, sobre la base de normas generales que el legislador ha expedido, se llaman reglamentos u ordenanzas. " ¹⁹

Debemos considerar por reglamento al conjunto sistematizado

18 FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo , Porrúa, ~~décima sexta edición,~~ México, 1972, p. 104.

19 KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y el Estado, Tr. Eduardo García Maynes, UNAM, México, 1983, p. 154.

de normas, disposiciones, reglas, principios y conceptos dictados por la autoridad u organizaciones facultadas para ello a fin de lograr la mejor ejecución de lo dispuesto en una ley; o para establecer y delimitar el régimen interno de administración y trabajo de una Organización o Departamento.

Los reglamentos que expide el Presidente de la República en ejercicio de la facultad contenida en la fracción I del artículo 89 constitucional, sólo podrán referirse a las leyes que emanen del Congreso de la Unión. No podrá ejercer esta facultad para reglamentar algún artículo de la Constitución, pues este campo incumbe a las leyes reglamentarias u orgánicas que siempre son expedidas por el Congreso de la Unión.

El reglamento siempre deberá estar subordinado a una Ley, por lo que es posible hacer una reglamentación que no tenga como base en una Ley del Congreso. Este principio sufre una excepción en los artículos 10 y 21 de la Constitución y posiblemente también en el artículo 27 del mismo Ordenamiento Fundamental.

Los reglamentos también pueden establecerse por los particulares cuando se trata de regular las actividades y relaciones internas de una corporación o persona moral determinada, los que son aceptados por la doctrina y también expresa tácitamente por el orden jurídico establecido.

Un ejemplo particular, es el reglamento interior

de trabajo, regulado por el artículo 422 y siguientes de la Ley de la Materia, el que dispone que se constituyan en los centros de trabajo, comisiones mixtas de representantes del patrón y de los trabajadores para su elaboración, el cual no debe redundar en las mismas normas que la legislación del trabajo señala, sino que deberán establecer las formas y condiciones determinadas y precisas para que se preste el trabajo en las empresas de manera que se desenvuelva en la forma más expedita y eficiente posible.

En cuanto a los reglamentos de autoridades, existen los internos de los Organos de Estado, como son los del Poder Ejecutivo y Secretarías de Despacho del Poder Judicial y de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, cuyo instrumento regula la actividad interna de esas entidades legislativas, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 77, fracción III de la Constitución, que autoriza y faculta expresamente a cada cuerpo legislativo para dictar su propio reglamento interno.

Las características principales del reglamento administrativo son:

- 1.- Constituyen reglas o normas jurídicas generales.
- 2.- Es una manifestación de voluntad del órgano público competente, una actividad legislativa de la administración.

Por los efectos que produce al crear normas generales,

abstractas e impersonales, siendo siempre el procedimiento de su formación mucho más sencillo que el de la Ley.

Un requisito legal imprescindible para su validez que expide el Presidente de la República es el refrendo ministerial por el secretario del ramo al que el asunto corresponda, así como su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Su vigencia es permanente y sólo puede perder este carácter si un reglamento posterior lo deroga o por la abrogación de la ley habilitante.

Su publicación es indispensable para exigir su cumplimiento, pues sólo así lo conocerán sus destinatarios.

No tiene el carácter de ley, pues no se dicta de acuerdo con el procedimiento constitucional establecido para emitir una ley, son actos administrativos que no deberán contradecir, desconocer o ir más allá de lo dispuesto en la ley de la que derivan. El reglamento no tiene la categoría de ley secundaria, y por tanto no puede ser creador de un derecho nuevo.

2.3.3. DECRETOS.

El decreto es una decisión proveniente de un órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas o individuales y que requiere de cierta formalidad, a efecto de que sea conocido por aquellos a quienes va

dirigido.

Dice Ignacio Burgoa " Decreto.- En un sentido lato implica resolución, orden, ~~determinación~~, auto o ~~sentencia~~, pudiendo identificarse con el concepto de ley. En sentido estricto entraña un acto de autoridad de carácter administrativo por contener los elementos que a éste caracterizan y que son: la concreción, la individualidad y la particularidad.- Por ello se distingue de la ley en cuanto que ésta es un acto de autoridad (latu sensu) de índole abstracta, impersonal y general. El artículo 70 constitucional establece que toda resolución del Congreso de la Unión tendrá la naturaleza de ley o decreto, considerando éste último concepto como la forma de los actos congresionales que no sean leyes ".²⁰

Para Rafael de Pina, el decreto es el " Acto del poder Ejecutivo, referente al modo de aplicación de las leyes en relación con los fines de la administración pública. Disposición de un órgano legislativo que no tiene el carácter general atribuido a las leyes. Resolución judicial que contiene una simple determinación de trámite ".²¹

Encontramos que existen como conceptos específicos, tres tipos de decretos:

²⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Porrúa, México, 1989, segunda edición, p. 25.

²¹ DE PINA, Rafael, op. cit., p. 173.

1.- LEGISLATIVOS, estos están previstos en los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución. El decreto administrativo será todo aquél que emane del Congreso de la Unión o de cualquiera de sus Cámaras, actos mediante los cuales se expresa una resolución, creando una situación jurídica concreta o particular.

Desde luego, formalmente son actos que derivan del Poder Legislativo y crean situaciones concretas y en los términos de la Ley debiendo publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

2.- ADMINISTRATIVOS, son aquellos que crean situaciones jurídicas concretas, por ejemplo, las que afectan o desafectan bienes de la Nación al dominio público; existen otros que crean situaciones jurídicas generales, por ejemplo, aquellos que crean organismos descentralizados.

3.- DEL EJECUTIVO, es una decisión que se expresa en un acto administrativo puro y simple, dictado de acuerdo con facultades establecidas en la ley y que crean situaciones jurídicas individuales.

La formalidad del decreto del Ejecutivo debe, revestir dos consecuencias: La primera, debe contener el refrendo del Secretario o Jefe del Departamento Administrativo del ramo a que se refiere y la segunda, que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.

4.- JUDICIALES, genéricamente se dice que el uso del foro, que toda clase de resoluciones dictadas por los Tribunales

1.- LEGISLATIVOS, estos están previstos en los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución. El decreto administrativo será todo aquél que emane del Congreso de la Unión o de cualquiera de sus Cámaras, actos mediante los cuales se expresa una resolución, creando una situación jurídica concreta o particular.

Desde luego, formalmente son actos que derivan del Poder Legislativo y crean situaciones concretas y en los términos de la Ley debiendo publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

2.- ADMINISTRATIVOS, son aquellos que crean situaciones jurídicas concretas, por ejemplo, las que afectan o desafectan bienes de la Nación al dominio público; existen otros que crean situaciones jurídicas generales, por ejemplo, aquellos que crean organismos descentralizados.

3.- DEL EJECUTIVO, es una decisión que se expresa en un acto administrativo puro y simple, dictado de acuerdo con facultades establecidas en la ley y que crean situaciones jurídicas individuales.

La formalidad del decreto del Ejecutivo debe, revestir dos consecuencias: La primera, debe contener el refrendo del Secretario o Jefe del Departamento Administrativo del ramo a que se refiere y la segunda, que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.

4.- JUDICIALES, genéricamente se dice que el uso del foro, que toda clase de resoluciones dictadas por los Tribunales

(Unitarios o Colegiados), son decretos judiciales.

En un sentido estricto estos últimos nombrados son una especie de las resoluciones que pueden dictar los tribunales conforme lo disponen los códigos de procedimientos.

De acuerdo con lo que dispone el artículo 79 fracción I del Código de procedimientos Civiles para el Distrito Federal, son simples determinaciones de trámite que se dictan dentro del proceso civil.

El artículo 80 del mismo ordenamiento previene que los decretos deben ser suscritos con firma entera del Magistrado, Juez o Secretario, según el caso.

En la doctrina administrativa se distingue entre: la ley, acto creador de situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales, normalmente intemporal y modificable sólo por otro emanado conforme al mismo procedimiento y de los mismos órganos de los que emitió el original y el decreto, acto unilateral de autoridad competente, creador de situación jurídica concreta individual o particular. No obstante el criterio anterior no es reconocido, ni aceptado en la práctica en México, pues en la Constitución de 1917 y en las leyes se denomina decreto, tanto en las propias leyes, como a los actos emanados del Congreso de la Unión o de cualquiera de sus Cámaras que son actos diferentes a las leyes o cuando el Presidente emite o crea una situación jurídica concreta mediante una decisión.

El artículo 70 Constitucional en su primer párrafo dice " toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas y se promulgarán de esta forma: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto) ".²²

Asimismo el artículo 92 de la Constitución se refiere a los decretos en el aspecto de refrendo ministerial.

En consecuencia, de los textos comentados, no se puede interpretar la diferente entre ley o decreto, en el sentido que unánimemente la doctrina mexicana distingue esas normas.

2.3.4. ACUERDOS.

Los acuerdos consisten, en pronunciamientos del Ejecutivo Federal, con el objeto de fijar políticas y criterios definidos en alguna materia o actividad determinada de una o varias dependencias o de entidades paraestatales.

La enciclopedia jurídica Omeba nos dice: Acuerdo. " Del latín ad cordis, que alude a la idea de unidad. En el ámbito del Derecho y como una excepción general y amplia se aplica a la idea de la resolución de un cuerpo colegiado, con jurisdicción y competencia: Tribunal, ~~asamblea~~,

²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 53.

consejo, sociedad, etc.

En un sentido estricto y legal significa la resolución dictada por un cuerpo colegiado que tiene la jurisdicción y el imperio para hacerla cumplir ".²³

Para Rafael de Pina el acuerdo es la " Resolución adoptada por un tribunal u órgano administrativo. Expresión de la voluntad respecto a la conclusión de un determinado acto jurídico ".²⁴

En México, un acuerdo presidencial es una orden del Ejecutivo, formalizada por escrito y firmada por él y por los secretarios de Despacho encargados del ramo a que corresponda el asunto de la orden. Estos pronunciamientos presidenciales deben estar refrendados por los Secretarios de Estado respectivos, según lo establece el artículo 92 constitucional, a fin de que puedan ser obedecidos. Con el propósito de dar a conocer los acuerdos del Presidente, éstos se publican en el Diario Oficial de la Federación, estableciéndose en dicha publicación el día en que entrarán en vigor. Hay que insistir en que si un acuerdo presidencial no lleva la firma del secretario correspondiente, dicho acuerdo no debe ser obedecido. Hacemos la aclaración que, si en un momento dado se encuentra una Secretaría sin su titular, el subsecretario encargado del despacho tiene facultad constitucional para refrendar un

²³ Enciclopedia Jurídica Omeba, T.1, Bibliografía Omeba, Buenos Aires, 1987, p. 447.

²⁴ DE PINA, Rafael, op. cit. p. 50.

acuerdo presidencial, el cual nunca interpreta una disposición legislativa, ni se trata de adicionarla para posibilitar su aplicación. Los acuerdos sólo establecen planes y políticas de actividades en las distintas esferas de las Secretarías de Estado.

3. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

La descentralización como forma de organización administrativa, surge de la necesidad de imprimirle dinamismo a ciertas acciones gubernamentales, mediante el ahorro de los pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico propio de los entes centralizados. En su surgimiento, influyó la incursión del Estado dentro de las actividades industriales, financieras y comerciales, las cuales implican conferirle un matiz de empresa privada a las organizaciones encargadas de esas tareas.

En nuestro país por iniciativa de Lucas Alaman, se crea en 1830, el primer órgano descentralizado que fue el Banco del Avío.

En la actualidad la descentralización mexicana equivale a lo que la ley denomina administración pública paraestatal; ésta comprende a las siguientes instituciones:

- 1.- Organismos descentralizados.
- 2.- Empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria.
- 3.- Sociedades nacionales de crédito:
 - a) Instituciones de Banca múltiple y
 - b) Instituciones de Banca de desarrollo.
- 4.- Organizaciones auxiliares de crédito.

5.- Instituciones nacionales de seguros.

6.- Instituciones nacionales de fianzas.

7.- Los fideicomisos.

8.- Sociedades civiles y Asociaciones civiles.

Con la creación de los organismos descentralizados se busca la realización de dos fines; primero aligerar un tanto al Estado de las cargas que le impone actualmente la colectividad y el segundo satisfacer ciertas necesidades de manera pronta y eficaz por medio de diversos entes que por su carácter localista o por su especialización técnica, estarán capacitados para hacerlo.

Nuestra legislación los define en su artículo 45 de la Administración Pública Federal: " Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. "25

Han sido varios los autores que para sistematizar el tema, han elaborado clasificaciones de la descentralización administrativa.

25 Ley Organica de la Admintración Pública Federal , " Colección - Porrúa ", Vigésima edición, Porrúa, México, 1989, p. 53.

5.- Instituciones nacionales de seguros.

6.- Instituciones nacionales de fianzas.

7.- Los fideicomisos.

8.- Sociedades civiles y Asociaciones civiles.

Con la creación de los organismos descentralizados se busca la realización de dos fines; primero aligerar un tanto al Estado de las cargas que le impone actualmente la colectividad y el segundo satisfacer ciertas necesidades de manera pronta y eficaz por medio de diversos entes que por su carácter localista o por su especialización técnica, estarán capacitados para hacerlo.

Nuestra legislación los define en su artículo 45 de la Administración Pública Federal: " Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. "25

Han sido varios los autores que para sistematizar el tema, han elaborado clasificaciones de la descentralización administrativa.

25 Ley Organica de la Admintración Pública Federal , " Colección - Porrúa ", Vigésima edición, Porrúa, México, 1989, p. 53.

A manera de ejemplo, el maestro Gabino Fraga la clasifica de la manera siguiente:

- 1.- Descentralización por región.
- 2.- " por servicio.
- 3.- " por colaboración.

El doctor Andrés Serra Rojas, simplifica aún más la nominación y estima que sólo existen la descentralización administrativa regional y por servicio.

La descentralización por región.- A través de ella es posible que personas integrantes del lugar sean las que se encarguen de realizar las actividades que han de redundar en beneficio de los integrantes locales, suponiéndose positiva su labor porque al estar dentro de la circunscripción territorial de que se trate, tendrán un conocimiento amplio de los problemas a resolver y buscarán los medios idóneos para el efecto, es esta clase de descentralización administrativa, se toman en cuenta los vínculos efectivos que origina la vecindad, mismos que representan un estímulo para la realización efectiva de la obra que se pretenda llevar a cabo y además, las persona elegidas tendrán un conocimiento cierto de las necesidades que han de satisfacer y de las formas técnicas que han de emplearse para ese fin; un ejemplo de esta clase de descentralización es el municipio.

La descentralización por servicio.- Atiende a la circunstancia de que por existir ciertos actos de orden técnico, debe encargarse el desarrollo de los mismos a órganos con conocimiento, preparación técnica y capacidad bastantes para el logro de una satisfactoria gestión.

La descentralización administrativa por colaboración.- El poder público se descarga de algunas de sus labores, otorgando facultades de consulta, de decisión o ejecución de ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la administración. Cabe señalar que esta figura jurídica — ha sido excluida como forma de descentralización.

3.1. CONSTITUCION.

Son características de los organismos descentralizados:

- 1.- El de ser creados invariablemente, por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del Ejecutivo.
- 2.- Tienen régimen jurídico propio.
- 3.- Cuentan con personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.
- 4.- Denominación.
- 5.- La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial
- 6.- Tienen órganos de dirección, administración y representación.
- 7.- Cuentan con una estructura administrativa interna.
- 8.- Cuentan con un patrimonio propio.
- 9.- Objeto.
- 10.- Finalidad.

11.- Régimen fiscal.

CREACION. Hasta épocas recientes, se discutió por la doctrina la base constitucional para crear a los organismos descentralizados y a todas las entidades que ahora se conocen como el sector paraestatal, sin embargo, la reforma de 1981 a los artículos 90 y 92 de la Constitución, ya no deja duda alguna que estas instituciones están insertas en un concepto ~~medano~~ de la Administración Pública Federal, dejando toda posibilidad de cuestionamiento constitucional de los mismos.

Los organismos descentralizados, ~~desconcentrados~~, las sociedades mercantiles del Estado, o bien, cualquier otra forma de organización administrativa, ~~estimamos~~ que, aún antes de las reformas mencionadas, tenían su base en los siguientes artículos constitucionales, 93 párrafos segundo y tercero; 28, que habla de los monopolios o actividades del Estado relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telegrafos, radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un sólo banco central que controla el Gobierno Federal. El Congreso tiene entonces facultades para crear organismos de esos ramos, dándoles la forma de organización que estime conveniente al dictar la ley.

Artículo 73 fracción X, que otorga facultades al Congreso - para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, mención, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicio de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el banco de emisión único en términos del artículo 28

y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

Así tenemos que, siguiendo el orden que señala esta fracción se han creado organismos como PEMEX, CONASUPO, Loteria nacional para la Asistencia pública, etc.

La práctica administrativa en México, es que el Ejecutivo Federal, por decreto crea organismos descentralizados, en acatamiento a la disposición constitucional que le faculta para promulgar y ejecutar leyes, decretos, acuerdos y reglamentos a efecto de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, sin embargo hay que tomar en consideración que dichas facultades se encuentran limitadas y ~~superadas~~ por la propia Constitución.

REGIMEN JURIDICO PROPIO. Los organismos descentralizados están regulados de manera específica por la ley o decreto que los creó. En ese instrumento jurídico, se expresa que son personas morales y se especifica su patrimonio, órganos de gobierno, objeto y en ~~ocas~~iones las formas en que el Estado supervisará su funcionamiento y además, la autorización para que expidan su reglamentación interna cuando sea el caso.

PERSONALIDAD JURIDICA PROPIA. Ya se ha dicho que el Estado reconoce u otorga, personalidad a ciertas agrupaciones sociales o colectividades. Mediante esa ficción un organismo es sujeto de derechos y obligaciones.

Los organismos descentralizados poseen por disposición legal,

una personalidad jurídica propia, que es distinta de la del Estado, dicha personalidad les permitirá realizar los actos necesarios para el logro de su objeto y finalidad.

DENOMINACIÓN. El nombre y denominación de un organismo sirve, básicamente para identificarlo y distinguirlo de sus similares. Tal denominación, en el caso de los descentralizados, está fijada en la ley o decreto que los ha creado y generalmente corresponde o alude a su objeto o finalidad.

LA SEDE DE LAS OFICINAS Y DEPENDENCIAS Y AMBITO TERRITORIAL. El domicilio de estos cuerpos jurídicos no revisten particular importancia, será el que le señale su reglamentación y pueden contar con sucursales e instalaciones foráneas.

Los organismos descentralizados pueden actuar en todo el territorio nacional, excepto que por su objeto estén limitados a determinada circunscripción; desde luego, los entes de este tipo en lo que se refiere al Distrito Federal, se encuentran dentro del supuesto de ámbito especial restringido.

PATRIMONIO PROPIO. que tengan patrimonio propio, es una consecuencia de poseer personalidad jurídica. Contar con un patrimonio le implica adquirir, administrar y disponer de bienes y derechos. Es también la normatividad jurídica, las que les confiere y regula su patrimonio.

OBJETO. Su objeto consiste en efectuar determinadas tareas que les asigna el orden jurídico, las cuales están relacionadas con cometidos estatales de naturaleza administrativa, es decir, auxiliar en la función administrativa. En tanto personas morales, su objeto es producir, vender, operar o explotar bienes o servicios, según sea el caso.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 14 señala el objeto de los organismos descentralizados, el cual puede ser:

- 1.- La realización de actividades correspondientes a las - áreas estratégicas o prioritarias.
- 2.- La prestación de un servicio público o social; o
- 3.- La observancia o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

FINALIDAD. La finalidad de los organismos descentralizados radica en satisfacer el interés de la colectividad, mediante la realización de la función administrativa y por conducto, cumplir ciertas atribuciones propias del Estado que en determinados renglones, requieren celeridad.

RELACIONES DE TRABAJO. Si bien es cierto que la ley referida en el 2º párrafo, en su artículo 15 fracción IX señala que

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

IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo. "26

Este artículo hace constar que el Poder Ejecutivo o el Congreso de la Unión, tienen la facultad de elegir a qué régimen laboral se sujetarán patrones y trabajadores de un organismo descentralizado de nueva creación, es decir, en el momento de crear este último se plasmará si es aplicable la Ley Federal del Trabajo o la de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentarias del artículo 123 Constitucional, Apartados A y B, respectivamente.

También es cierto que el artículo 123 de nuestra Constitución, apartado "A" y de manera específica en la fracción XXXI inciso b) del rubro " empresas ", se tiene que la aplicación de las leyes del trabajo es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal. Por lo que la Constitución como Norma Suprema debe estar en supremacía en relación con las leyes secundarias y las demás de inferior jerarquía.

26 Ibidem, p.p. 62,63.

En el caso a estudio cabe señalar, que los decretos que crean un Organismo descentralizado y se señale que las relaciones de trabajo se registrarán por el apartado " B " del artículo 123 Constitucional, serán Inconstitucionales porque el Presidente de la República carece de facultades para determinar la competencia de la autoridad laboral, por ser una facultad exclusiva del congreso de la Unión, de conformidad a lo previsto en el artículo 73 fracción X de nuestra Carta Magna; y por ser esta última la Norma Suprema de nuestro país.

3.1.1 ORGANIZACION

El órgano supremo de un ente descentralizado recibe distintos nombres, de acuerdo con su particular instrumento de creación; así; puede llamarse Junta de Gobierno, Consejo Directivo o de administración, Junta Directiva, Comité Ejecutivo, etc. Se trata en todo caso, de un órgano colegiado, integrado por representantes de entes centralizados y paraestatales y de manera excepcional de instituciones o dependencias y de particulares.

La Ley de la materia invocada antes nos señala en sus artículos del 17 al 21 la forma en que los organismos descentralizados deben organizarse y al respecto nos dice:

" La administración de los organismos descentralizados estará a su cargo de un órgano de gobierno que podrá ser una junta de gobierno

o su equivalente y un director general ".²⁷

" El órgano de gobierno estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes. Será presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe.

El cargo de miembro del órgano de gobierno será estrictamente personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes ".²⁸

" En ningún caso podrán ser miembros del órgano de gobierno:

I. El director general del organismo de que se trate. Se exceptúan de esta prohibición aquellos casos de los organismos a que se refiere el artículo 5º de esta Ley;

II. Los cónyuges y las personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del órgano de gobierno" o con el director general;

III. Las personas que tengan litigios pendientes con el organismo de que se trate;

IV. Las personas sentenciadas por delitos patrimoniales; las

²⁷ Ibidem, p. 63.

²⁸ Idem.

inhabilitadas para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; y

V. Los diputados y senadores al H. Congreso de la Unión en los términos del artículo 62 constitucional ".²⁹

" El órgano de gobierno se reunirá con la periodicidad que se señale en el estatuto orgánico, sin que pueda ser menor de cuatro veces al año.

El propio órgano de gobierno sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la administración pública federal. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes teniendo el presidente voto de calidad para caso de empate ".³⁰

Las tareas de ejecución y representación de los organismos descentralizados estarán a cargo de un funcionario designado por el órgano colegiado de gobierno o por el presidente de la República, según indique cada ley o decreto, dicho funcionario es denominado director general o gerente general y de manera aislada, procurador, presidente o rector. Este directivo estará auxiliado por los funcionarios y el personal previstos en el correspondiente presupuesto y en la respectiva reglamentación jurídica.

²⁹ Ibidem, p.p.63, 64.

³⁰ Ibidem, p. 64.

3.1.2. FUNCIONAMIENTO.

La estructura interna de los organismos descentralizados está precisada en su ley o decreto de creación; en algunos casos se prevee en su reglamentación de carácter interno. Resulta obvio señalar que tal estructura cambiará de un ente a otro, dependiendo de su objeto, finalidad, tamaño, recursos económicos y orientación política.

Recordemos que en principio, la relación jerárquica tan propia de los entes centralizados, está ausente en los organismos descentralizados. Lo anterior no quiere decir que no existan superiores y subordinados, sino que la nota determinante en ellos es el dinamismo de sus procedimientos.

El órgano de gobierno deberá expedir 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 integren el organismo.

Los directores generales estarán facultados expresamente para:

" I. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto.

II.- Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas, aún de aquéllas que requieren de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego

a esta ley, la ley o decreto de creación y el estatuto orgánico.

III. Emitir, evaluar y negociar títulos de crédito.

IV. Formular querrelas y otorgar perdón.

V. Ejercitar y desistirse de acciones judiciales inclusive del juicio de amparo.

VI. Comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones.

VII. Otorgar ~~poderes generales~~ y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el director ~~general~~. Los poderes generales para surtir efectos frente a terceros deberán inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados; y

VIII. Sustituir y revocar poderes generales o especiales.

Los directores generales ejercerán las facultades a que se refieren las fracciones II, III, VI, VII bajo su responsabilidad y dentro de las limitaciones que señale el estatuto orgánico que autorice el órgano o junta de gobierno ".³¹

³¹ Ibidem, p. 65.

3.2. SERVICIO POSTAL MEXICANO.

La Dirección General de Correos, que es el antecedente inmediato de lo que ahora es el organismo público descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX), estuvo organizada de manera centralizada desde el Distrito Federal. En los últimos años, la estructura central de esta dependencia había sufrido varias modificaciones, sin que éstas se reflejaran claramente en la operación de las oficinas postales.

En 1980 se establecieron gerencias regionales, dependientes directamente de la Dirección General de Correos, con el objeto de coordinar y controlar los servicios postales más eficientes. El proyecto original contemplaba diez, de las cuales la metropolitana, no se materializó.

Se pretendía que las mismas tuvieran igual carga de trabajo, de acuerdo a la extensión y cobertura del servicio postal en su jurisdicción.

A estas referidas direcciones les fueron asignadas las funciones de coordinar y controlar los servicios postales en su jurisdicción. No obstante, se definió explícitamente una dependencia jerárquica de las administraciones postales, con respecto a las gerencias, ocasionando como resultado dificultades para instrumentar la desconcentración regional.

Siendo un servicio intensivo de mano de obra, cuyos fines principales son la recepción, transporte y entrega de correspondencia, así como el movimiento de fondos y mediante giros y vales, la Dirección General de Correos enfrentó problemas para asegurar su liquidez para el pago del personal y de los giros y vales. Por otra parte, el ejercicio presupuestal para satisfacer necesidades de la operación era lento y complicado, debido a que intervenían varias dependencias dentro y fuera de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Además, la Dirección General de Correos tenía dificultades para obtener los presupuestos que solicitaba, los cuales se veían reducidos a menudo y se hacían disponibles ya avanzado el período anual.

La Ley de Vías Generales de Comunicación, la guía postal y los manuales de organización de la Dirección General de Correos definían objetivos y funciones, estableciendo un marco de dirección y operación para las diversas áreas, a partir del cual se deberían de adaptar, complementar, desarrollar e implementarse prácticas y procedimientos fáciles de aplicar; sin embargo, la administración de la Dirección General de Correos se ocupó principalmente en realizar actividades operativas de respuestas a demandas y condicionantes propios de la administración Central, en detrimento del ejercicio de sus funciones de planeación, normatividad, control y evaluación del servicio postal.

Con el objeto de modificar las condiciones en que operó el servicio postal, fue necesario para hacer congruentes los objetivos de este servicio público con las estrategias y los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, así como transformar y ampliar las

facultades y atribuciones de su competencia. Para tal efecto se propuso la creación del organismo público descentralizado SERVICIO POSTAL MEXICANO con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En una primera vida del Organismo, la estructura central tendrá atribuciones normativas y operativas y las gerencias postales funciones solamente operativas.

Después de un lapso, estimado en principio de tres años, la estructura orgánica central tendrá aparte de la directiva, atribuciones prácticamente normativas y en consecuencia deberá ser más reducida y compacta que la estructura original.

Por el contrario, la estructura orgánica de las gerencias deberá ser fortalecida y desarrollarse de acuerdo con las necesidades propias de cada entidad federativa, ya que cada gerencia, como se ha dicho, tendrá a su cargo totalmente la prestación y operación del servicio de correos, bajo la normatividad fijada por los órganos centrales del Organismo.

3.2.1. CONSTITUCION.

Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, expidió el decreto de creación del organismo público descentralizado denominando SERVICIO POSTAL MEXICANO; publicado en el Diario Oficial el día 20 de agosto de 1986 entrando en vigor al día siguiente.

La fundamentación legal que se dió al expedir el decreto en cuestión fue la siguiente:

" ...en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los Artículos 1º, 3º, 28, 31, 32, 32 bis, 36 y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1º, 2º, 9º, 14, 15, 18, 58, 59, 60 y 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 11, 421 y 425 de la Ley de Vías Generales de Comunicación ".³²

Son características del organismo público descentralizado SERVICIO POSTAL MEXICANO, (SEPOMEX), las siguientes:

1.- Este organismo fué creado por decreto del Poder Ejecutivo Federal.

2.- Tiene régimen jurídico propio, toda vez que se regula por su decreto de creación y por su Ley orgánica.

3.- Tiene personalidad jurídica propia que le otorga el decreto de creación en su artículo 1º.

4.- Denominación.- Este organismo público descentralizado se le denominó SERVICIO POSTAL MEXICANO.

³² Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 1986, p. 85.

5.- Sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.
El artículo 2º del decreto de creación señala: " El domicilio del Organismo es la Ciudad de México, pero podrá establecer oficinas en otros lugares de la República Mexicana ".³³

6.- Objeto.- Su objeto principal del SEPOMEX es la prestación del servicio público de correos.

7.- Patrimonio propio.- El patrimonio del organismo se integrará con:

1.- Los recursos financieros y los bienes muebles e inmuebles que el Gobierno Federal le aporte para la prestación de los servicios.

2.- Los derechos conforme a la Ley de la materia se destinen al Organismo.

3.- Los bienes que adquiera por cualquier título.

4.- En general, los frutos de cualquier clase que obtenga de sus bienes y servicios, así como las aportaciones y donativos que por cualquier otro concepto reciba.

8.- Organos de dirección, administración y representación.
El Organismo cuenta con una Junta Directiva y un Director General.

³³ Idem.

5.- Sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.
El artículo 2º del decreto de creación señala: " El domicilio del Organismo es la Ciudad de México, pero podrá establecer oficinas en otros lugares de la República Mexicana ".³³

6.- Objeto.- Su objeto principal del SEPOMEX es la prestación del servicio público de correos.

7.- Patrimonio propio.- El patrimonio del organismo se integrará con:

1.- Los recursos financieros y los bienes muebles e inmuebles que el Gobierno Federal le aporte para la prestación de los servicios.

2.- Los derechos conforme a la Ley de la materia se destinen al Organismo.

3.- Los bienes que adquiriera por cualquier título.

4.- En general, los frutos de cualquier clase que obtenga de sus bienes y servicios, así como las aportaciones y donativos que por cualquier otro concepto reciba.

8.- Organos de dirección, administración y representación.
El Organismo cuenta con una Junta Directiva y un Director General.

³³ Idem.

9.- Organos de vigilancia. La vigilancia del Organismo estará a cargo del Gobierno Federal, por conducto de un Comisionario Público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; lo anterior sin perjuicio de sus propios órganos internos de control, que sean parte integrante de la estructura del Organismo.

El Comisionario Público evaluará el desempeño global y por áreas específicas del Organismo, su nivel de eficiencia, el apego a las disposiciones legales vigentes, el cumplimiento de sus metas y programas, así como el manejo de sus ingresos y egresos pudiendo solicitar y estando el Organismo obligado a proporcionar, toda la información que requiera para la adecuada realización de sus funciones, sin perjuicio de las acciones que directamente competan a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

10.- Régimen laboral. Las relaciones de trabajo entre el Organismo y su personal, se regirán por la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.2.2. ORGANIZACION.

La administración y dirección del Organismo corresponderá:

1.- La Junta Directiva, la cual estará integrada por el

Secretario de Comunicaciones y Transportes, quien la presidirá, por los Secretarios de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público y por el Subsecretario de Comunicaciones y Desarrolla Tecnología. Por cada miembro propietario habrá un suplente - quien será designado por el titular y contará con las mismas facultades que los propietarios, en caso de ausencia de éstos.

La Junta Directiva, es la autoridad suprema del Organismo.
Son facultades indelegables de la Junta Directiva:

Aprobar anualmente previo informe del Comisario Público y dictámen del auditor externo, los estados financieros del Organismo y autorizar su publicación.

Aprobar su estatuto orgánico y sus modificaciones.

Nombrar y remover a propuesta de su Presidente, al Secretario de la Junta Directiva; así como designar o remover a propuestas del Director General al Prosecretario, quien fungirá como suplente de aquél.

Proponer conforme a la ley, la Constitución de reservas y aplicación de excedentes económicos.

Establecer bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que el Organismo requiere para la prestación de sus servicios, en los términos de la ley aplicable.

Analizar y aprobar, en su caso, los informes que rinda el Director General, con la intervención que corresponda al Comisario Público.

2.- El Director General, quien será designado por el titular del Poder Ejecutivo Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

Administrar y representar legalmente al Organismo y llevar a cabo todos los actos jurídicos de dominio necesarios para su funcionamiento con los lineamientos que establezca la Junta Directiva que podrá determinar en qué casos debe ser necesaria su previa y especial aprobación y también en qué casos podrá sustituirse dicha representación.

Llevar a cabo los actos de administración y para pleitos y cobranzas, con todas las facultades que requieran cláusula especial conforme a la ley y sustituir y delegar esta representación en uno o más apoderados para que las ejerzan individual o conjuntamente.

Establecer los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas u objetivos propuestos.

3.2.3. FUNCIONAMIENTO.

Son funciones del organismo las siguientes:

Prestar el servicio público de correos.

Programar, ajustándose a los programas sectoriales, organizar, operar y controlar la prestación de los servicios de correos y diversos a su cargo, que se encuentran establecidos en las leyes y convenios internacionales vigentes, así como en el decreto de creación del Organismo.

Realizar los estudios técnicos y económicos para proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la coordinadora de sector, los montos de los derechos aplicables a los servicios que proporciona.

Aportar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para la formulación de los decretos en que se ordenen las emisiones de estampillas postales, todos los datos y elementos a su disposición.

Administrar el museo y la biblioteca postales, así como los servicios filatélicos.

Proponer la normatividad que se requiere para el cumplimiento de los convenios postales internacionales.

Expedir y tener actualizado el Código de Encaminamiento y distribución.

Autorizar a particulares mediante contratos de servicio el uso de máquinas de franqueo.

Administrar los ingresos generadores por los servicios que presta, hasta por el monto que se señale en el Presupuesto de egresos que le sea autorizado.

Establecer y mantener actualizado el Sistema de información postal.

3.3. CONASUPO.

La Compañía Nacional de Subsistencias Populares, que comunmente se conoce con el nombre de CONASUPO fue creada por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial el día 1º de abril de 1965, para cumplir una función altamente social, relacionada con productos agrícolas e industriales de primera necesidad para la población de menores recursos económicos.

Dentro de la administración pública, consideramos a CONASUPO COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO, pero éste tuvo entidades predecesoras. En este orden de ideas, CONASUPO no fue creado de un día para otro, ya que su principal finalidad es que no falte, el mercado de consumo, las subsistencias básicas e indispensables para el pueblo mexicano.

No queriendo ahondar en la historia de la Revolución Mexicana, nos concretamos a decir que pasada la euforia del triunfo de 1910, el pueblo cayó en una desorganización total, con respecto al campo, que era y es la única fuente de donde se pueden obtener los alimentos necesarios para todos.

Hasta 1933, en Querétaro es cuando al realizar su campaña presidencial, Lázaro Cárdenas, elabora el primer plan de Gobierno "Plan Sexenal", el cual se divide en ocho partes y agrupa en una de ellas al problema agrario y agrícola.

El Plan Sexenal propuso cambios tendientes a la modernización de cultivos, incrementó recursos para llevar a cabo nuevos sistemas de riego y dotó de créditos agrícolas a los campesinos.

Después de haber visto brevemente los antecedentes, referentes a un plan en donde se plasmarán las luchas revolucionarias en materia agraria, es necesario analizar las entidades predecesoras de CONASUPO.

El Plan Sexenal citado anteriormente, dejaría como resultado el Comité Regulador del Mercado del Trigo. Así pues, sólo es creado un Comité que únicamente regulaba el trigo, en virtud de que éste siempre ha sido un alimento de primera necesidad, que desde aquella época ya empezaba a escasear.

Este Comité tuvo una vigencia de diez meses, ya que el día 25 de abril de 1938 sería creado, el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias.

Este nuevo Comité fue creado con el propósito de regular en beneficio del público, los precios de los artículos de primera necesidad del país.

Sociedad Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A., de C.V.,

entre sus objetivos primordiales resultaban, la regulación de los precios de los artículos de primera necesidad, la fijación de las tarifas en los sistemas de almacenamiento, la colaboración en la clasificación oficial de los productos de manejo, presentar ante las instituciones de crédito, las necesidades de crédito, avío, refacción y prendario en las zonas productoras, que tuvieran interés con esta sociedad.

En el año de 1949 y siendo presidente Miguel Alemán, se emite el acuerdo por el cual se ordenaba que a partir de la fecha de liquidación de la Sociedad Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V., la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. se encargaría del abastecimiento y regulación de los precios de los artículos de primera necesidad.

En el año de 1950, se expidió el decreto que creaba la Comisión Nacional de Maíz que liquidaría a una Comisión de Maíz, ~~creada~~ en 1947.

Esta nueva Comisión tenía como fundamento primordial la producción, multiplicación, tratamiento y distribución de las semillas de maíz mejoradas o producidas científicamente y debía fomentar y difundir para el progreso técnico de la producción del maíz, así como para elevar sus rendimientos unitarios y reducir sus costos.

El día 23 de marzo de 1961, se publicó en el Diario Oficial el acuerdo por el cual se creó la Compañía Nacional de Subsistencias

Populares, S.A., motivo por el cual entró en liquidación la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A.

Esta Compañía tendría su organización y funcionamiento de la siguiente manera:

a) Asumiría la responsabilidad de cumplir sus funciones sociales con sus propios recursos.

b) Crearía las filiales que le fueron indispensables.

c) Mantendría las relaciones financieras y comerciales con los sectores privados.

d) Su estructura administrativa, estaría compuesta por su consejo de administración, un consejo técnico encargado de coordinar la ejecución de los programas y de un gerente general.

El día 1º de abril de 1965, se publicó en el Diario Oficial el decreto presidencial que ordenó que la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A., fuera sustituida por el organismo público Federal Descentralizado de servicio social denominado Compañía Nacional de Subsistencias Populares, (CONASUPO).

Durante esta etapa de 1965-1970, CONASUPO continuó la filosofía de salvaguardar los ingresos de ejidatarios y pequeños agricultores, así como tratar de incrementar la capacidad económica de los sectores

sociales de escasos recursos, asegurando al campesino una remuneración razonable mediante campañas de compras a precios de garantía y distribuyendo alimentos y artículos de uso indispensable por medio de tiendas fijas y móviles que operan tanto en la ciudad como en el campo.

A partir de 1972, el crecimiento de la producción agrícola, fundamentalmente en alimentos básicos, se reduce por abajo del crecimiento demográfico, lo que obliga a hacer un replanteamiento cuidadoso de la política agrícola en particular, con el objeto de resolver el problema de abastecimiento a corto plazo y asegurar un impulso constante al desarrollo agrícola.

En el curso de 1973, al agudizarse las presiones inflacionarias que afectaban sobre todo a los sectores de más escasos recursos, el Gobierno Federal decidió que CONASUPO interviniera también en la comercialización de alimentos perecederos, ropa y calzado.

3.3.1. CONSTITUCION.

Gustavo Díaz Ordaz, presidente constitucional, expidió el decreto de creación del organismo público descentralizado denominado COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES, CONASUPO, que substituyó en sus funciones a la Sociedad Nacional de Subsistencias Populares, S.A., sociedad mercantil del Estado; publicándose en el Diario Oficial el día 1º de abril de 1965, entrando en vigor al día siguiente.

La fundamentación legal que se dió al expedir el decreto en

mención fue la siguiente:

" ... Con apoyo en los artículos 4º, 89 fracción I, y 123 fracción XXXI, de la Constitución Política de la República, en relación con el 2º de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; 25 fracción II, del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales y aplicable en toda la República en el fuero federal; 17 de la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios; 1º fracciones I, VII, 9º, 17º y demás relativos de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica; y 1º, 6º fracciones VII y XVII, 7º fracciones XII y XXIV, y 16º fracciones V y VI de la Ley de Secretarías y Departamento del Estado ".³⁴

Son características del organismo público descentralizado CONASUPO las siguientes:

1.- Este organismo fué creado por decreto del Ejecutivo Federal; CONASUPO, es un organismo público descentralizado por servicio.

2.- Tiene régimen jurídico propio; toda vez que se regula por su decreto de creación.

3.- Tiene personalidad jurídica propia que le otorga

³⁴ Diario Oficial de la Federación, 1º de abril de 1965, p. 17.

el propio decreto de creación en su artículo 2º.

4.- Denominación, éste organismo público descentralizado es denominado COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES.

5.- Sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial; su domicilio estará en la Ciudad de México, Distrito Federal, y aún que su decreto no menciona el ámbito territorial, será en toda la República Mexicana; tendrá sucursales tanto en el campo como en la Ciudad.

6.- Organos de dirección, administración y representación . CONASUPO, será administrada por el Consejo de Administración y el Director General.

7.- Patrimonio propio. El artículo 2º del decreto de creación señala: " CONASUPO, para todos los efectos legales tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios y domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal, su patrimonio se integrará con:

I.- Los bienes que le aporte el Gobierno Federal, especialmente aquellos que en la actualidad forman parte de los activos de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A., y, que provengan de su liquidación.

2.- Las aportaciones que con el carácter de subsidios para precios agrícolas, subsistencias populares e inversión pública le proporcione el mismo Gobierno con cargo al Presupuesto Anual de Egresos

el propio decreto de creación en su artículo 2º.

4.- Denominación, éste organismo público descentralizado es denominado COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES.

5.- Sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial; su domicilio estará en la Ciudad de México, Distrito Federal, y aún que su decreto no menciona el ámbito territorial, será en toda la República Mexicana; tendrá sucursales tanto en el campo como en la Ciudad.

6.- Organos de dirección, administración y representación . CONASUPO, será administrada por el Consejo de Administración y el Director General.

7.- Patrimonio propio. El artículo 2º del decreto de creación señala: " CONASUPO, para todos los efectos legales tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios y domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal, su patrimonio se integrará con:

I.- Los bienes que le aporte el Gobierno Federal, especialmente aquellos que en la actualidad forman parte de los activos de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A., y, que provengan de su liquidación.

2.- Las aportaciones que con el carácter de subsidios para precios agrícolas, subsistencias populares e inversión pública le proporcione el mismo Gobierno con cargo al Presupuesto Anual de Egresos

de la Federación en los términos y condiciones que establezca la Ley de ingresos relativa.

3.- Las transferencias y otras ministraciones presupuestales previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

4.- En general los productos, aprovechamientos, aportaciones o donativos que por cualquier título adquiriera ".³⁵

8.- Organos de vigilancia. No tiene CONASUPO órganos de vigilancia.

9.- Objeto. Es de vital importancia hacer un pequeño análisis de cuál es el objetivo primordial de CONASUPO, el que, además de contribuir al fomento del desarrollo económico y social de México por sus funciones altamente sociales, ha tenido actualmente un papel fundamental en los actos del gobierno.

Las funciones a desarrollar son:

1.- Regular el mercado de las subsistencias populares, para buscar establecer una relación eficiente y racional entre el productor y el consumidor, sin la influencia de los intermediarios que resulten ser ineficientes, deshonestos y perjudiciales para la economía nacional.

³⁵ Ibidem, p. 18.

2.- Proteger a los consumidores de escasos recursos para que tenga acceso a las subsistencias básicas, Así como buscar que ejidatarios y pequeños propietarios tengan un mayor ingreso por sus cosechas, para aumentar la producción de alimentos.

10.- Régimen Fiscal. CONASUPO gozará de los privilegios excenciones fiscales previstos en el Código Fiscal de la Federación. En el caso de operaciones que causen el Impuesto del Timbre si intervienen particulares serán éstos quienes lo cubran.

11.- Régimen laboral. CONASUPO estará sujeto a los Tribunales Federales tanto judiciales como laborales y administrativos.

3.3.2. ORGANIZACION.

El órgano supremo de CONASUPO será el consejo de administración y por medio del Director General se llevarán a cabo las tareas de ejecución y representación.

" El Consejo de Administración será la autoridad superior del organismo y estará integrado por los Secretarios de industria y Comercio quien lo presidirá; Agricultura y Ganadería, Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional. Los consejeros podrán ser suplidos por los señores subsecretarios que corresponda ".³⁶

³⁶ Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 1976, p. 8.

Esta cita textual es de la reforma al artículo 5º del decreto de creación de CONASUPO, publicada en el Diario Oficial el día 27 de diciembre de 1976. De acuerdo con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Consejo de Administración estará integrado por los Secretarios de Comercio y Fomento Industrial quien lo presidirá, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Hacienda y Crédito Público y de Energía, Minas e Industrias Paraestatal. Los Consejeros podrán ser suplidos por los señores subsecretarios que corresponda.

El Consejo celebrará sesiones ordinarias una vez al mes y extraordinarias cada vez que su Presidente lo estime necesario, funcionando válidamente con la asistencia de dos miembros si entre ellos está su Presidente; los acuerdos y resoluciones se tomarán por mayoría de los Consejeros que asistan, teniendo su Presidente voto de calidad.

El Consejo de Administración funcionará en pleno, pudiendo designar las comisiones y consejeros delegados permanentes o temporales que juzgue conveniente.

Son facultades del Consejo de Administración:

Planear y dirigir los servicios sociales o de interés público encargados del organismo, para cuyo efecto conocerá y en su caso aprobará los progresos anuales y especiales de operación y de intervenciones que se cumplirán en cada ejercicio.

Conocer y en su caso aprobar, los presupuestos también anuales de gastos y operación, de administración y de inversiones.

Conocer y en su caso aprobar, los estados financieros bimestrales, los balances ordinarios y extraordinarios y los informes generales y especiales que presente el Director General.

Decidir sobre la creación o liquidación de empresas filiales, sobre el establecimiento de instalaciones industriales y comerciales para el cumplimiento de los fines y funciones del organismo y nombrar a los miembros de los consejos de administración o funcionario principal de cada una de estas empresas.

Designar al Secretario y Asesores técnicos del Consejo y al auditor o auditores externos. Los asesores técnicos serán nombrados a propuesta del Director General y no podrán ocupar simultáneamente otro cargo en la administración.

Establecer su propio reglamento. Decidir sobre los demás asuntos que le plantee el Director General.

El Director General será designado por el Presidente de la República y tendrá las siguientes facultades, obligaciones y responsabilidades:

Dirigir la marcha ordinaria de la Compañía, representándola legalmente en su relación interna y externa, con todas las facultades

Conocer y en su caso aprobar, los presupuestos también anuales de gastos y operación, de administración y de inversiones.

Conocer y en su caso aprobar, los estados financieros bimestrales, los balances ordinarios y extraordinarios y los informes generales y especiales que presente el Director General.

Decidir sobre la creación o liquidación de empresas filiales, sobre el establecimiento de instalaciones industriales y comerciales para el cumplimiento de los fines y funciones del organismo y nombrar a los miembros de los consejeros de administración o funcionario principal de cada una de estas empresas.

Designar al Secretario y Asesores técnicos del Consejo y al auditor o auditores externos. Los asesores técnicos serán nombrados a propuesta del Director General y no podrán ocupar simultáneamente otro cargo en la administración.

Establecer su propio reglamento. Decidir sobre los demás asuntos que le plantee el Director General.

El Director General será designado por el Presidente de la República y tendrá las siguientes facultades, obligaciones y responsabilidades:

Dirigir la marcha ordinaria de la Compañía, representándola legalmente en su relación interna y externa, con todas las facultades

que conforme a la legislación corresponden a su mandatario general para actos de administración y actos de dominio, sin más limitaciones que las que resulten del régimen especial a que están sujetos los Organismos descentralizados del Gobierno Federal y los acuerdos y resoluciones que el Consejo de Administración tome sobre la dirección general de las actividades y negocios institucionales.

Formular y presentar al Consejo de Administración en sesión correspondiente al mes de noviembre de cada año, los programas de operación y de inversiones y los presupuestos de gastos para el siguiente ejercicio anual.

Formular y presentar oportunamente al Consejo de Administración los estados financieros bimestrales, balances ordinarios y extraordinarios y los informes generales y especiales que permitan conocer de modo permanente la situación financiera, operaria y administrativa de la Compañía.

Elaborar y establecer los reglamentos de funciones y atribuciones de sus diversas dependencias, los instructivos de labores, los controles internos y externos, y en general, todas las disposiciones relativas con la organización de la Compañía.

Proveer todo lo necesario para el cumplimiento de los programas y el correcto ejercicio de los presupuestos de gastos aprobados por el Consejo de Administración, incurriendo en responsabilidad si contrae compromiso fuera de las limitaciones de dichos presupuestos o acuerda

erogaciones en forma que no permita dentro del monto autorizado de las partidas respectivas, la atención de los servicios públicos durante todo el ejercicio fiscal.

Proveer lo necesario para la estricta observancia de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el funcionamiento y controles de los organismos descentralizados.

Nombrar el personal y empleados de la Compañía, señalándoles sus atribuciones, obligaciones y retribuciones, con arreglo a los reglamentos, instructivos y presupuestos en vigor aprobados por el Consejo de Administración.

Elaborar los estudios necesarios y proponer al Consejo de Administración la creación de instituciones filiales y de establecimientos industriales y comerciales necesarios para el eficaz cumplimiento de las funciones y servicios que le son delegados.

Consultar al Consejo de Administración cuando la naturaleza o cuantía de los asuntos o negocios lo requiera según su criterio.

Concurrir con voz informativa a las sesiones del Consejo de Administración y cumplir y hacer cumplir sus acuerdos y resoluciones.

Presidir los Consejos de Administración de las filiales de la Compañía que le señale el Consejo de Administración.

Las demás que le fijen la legislación y reglamentos sobre organismos públicos descentralizados, el decreto de creación de la Compañía y los acuerdos y resoluciones del Consejo de Administración.

3.3.3. FUNCIONAMIENTO.

CONASUPO, tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

Actuar con representación propia y como asesora, según proceda en los términos de las leyes, decretos y reglamentos respectivos, ante los organismos oficiales o semioficiales encargados de reglamentar ; planear y controlar la producción, distribución, venta e industrialización del maíz, trigo, arroz y demás productos que maneje la Compañía.

Hacer los estudios socio-económicos y técnicos conducentes a la fijación por el Ejecutivo Federal, de los precios de garantía o mínimos de compra de los granos y productos agrícolas, que maneje, que podrán ser variables por regiones, ciclos, costos y calidades, de acuerdo con las condiciones que prevalezcan.

Planificar, organizar y ejecutar, esto último directamente o por conducto de otras instituciones oficiales, las intervenciones reguladoras del Estado para el mantenimiento de los precios de garantía o mínimos de compra que estén vigentes, estableciendo los sistemas más adecuados para realizarlas, de acuerdo con las situaciones que guarden las regiones productoras y los mercados nacionales e internacionales.

Comprar, inclusive futuros o al tiempo, pignorar y restringir por si o al través de terceros, los productos del campo para integrar reservas nacionales que permitan regular los mercados de consumo interno, realizando su distribución y venta por los canales comerciales que sean adecuados.

Importar en caso de reservas deficitarias frente a las necesidades del consumo, y exportar el excedente cuando las existencias acumuladas rebasen los niveles previstos, de los mismos productos agrícolas y de cualquiera otros artículos que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

Promover la industrialización del maíz, frijol y otros productos agrícolas necesarios para la alimentación popular, y enriquecimiento de los artículos finales con concentrados proteínicos y vitaminas que los mejoren en sus cualidades nutritivas, operando en su caso los establecimientos industriales que le permitan desarrollar esta función y regular los nuevos mercados en cantidades, calidades y precios.

Promover, organizar y operar sistemas comerciales adecuados para comprar, envasar, distribuir y vender subsistencias populares.

Crear, organizar y dirigir las Instituciones filiales que sean social y técnicamente necesarias para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

Coordinar sus actividades de acuerdo con lo que más convenga al interés nacional con las organizaciones reconocidas de ejidatarios, pequeños agricultores, trabajadores agrícolas, sindicatos, cooperativas de producción y de consumo, banca oficial y privada, cámaras comerciales e industriales que juzgue conveniente.

3.4. INSTITUTO MEXICANO DE LA RADIO.

Después de un rezago histórico de más de 50 años en materia de radiodifusión de Estado, en 1982, se inició un proceso que en poco tiempo, habría de sentar las bases de una auténtica comunicación radiofónica al servicio de la sociedad mexicana en su conjunto. Ello fué posible cuando por la decisión política del Presidente de la República Miguel de la Madrid, se diseñó y se puso en operación un sistema que aglutinara y diera congruencia y continuidad a las tareas que en el término del radio son responsabilidad del Estado.

El Gobierno llevó a cabo los postulados de su régimen de descentralización y desconcentración en materia de comunicación social y determinó, con fecha 23 de marzo de 1983, la creación del INSTITUTO MEXICANO DE LA RADIO (IMER), como organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, en los términos establecidos por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 27 fracción XX y acorde a los lineamientos emitidos en el propio decreto de creación del Instituto, publicado en el Diario Oficial de fecha 25 de marzo de 1983.

Su creación obedece a los propósitos del Gobierno Federal de planeación democrática y de modernización administrativa que se traduce en la separación de las actividades normativas y operativas en el campo radiofónico, conservándose las primeras como responsabilidad directa del Gobierno Federal y delegándose las segundas para el funcionamiento más eficaz del Instituto como una gestión descentralizada.

Al surgir el INSTITUTO MEXICANO DE LA RADIO integró los organismos y las pocas emisoras que aisladamente, se encontraban bajo diversas dependencias del Gobierno Federal, mismas que por falta de una política integral de comunicaciones, pero también por un inadecuado mantenimiento, se encontraban en condiciones deplorables. Además de iniciar sus labores el Instituto se enfrentó a una grave realidad, toda vez, que no había en el país personal calificado en las ramas de la radiodifusión. En consecuencia, su primera tarea fue la capacitación para crear los cuadros que hoy son la parte vital, compuesta fundamentalmente por gente joven.

Para 1985 el IMER había logrado una importante infraestructura radiofónica y una sólida producción, sentando sus bases para el crecimiento cuantitativo en sus emisoras. Los trágicos sismos del 19 y 20 de septiembre de ese año, destruyeron completamente las modernas instalaciones del Instituto en las calles de Doctor Barragán y parcialmente las ubicadas en la Colonia Roma.

Pasada la situación de emergencia, el IMER surgió con renovados bríos y a partir de 1985 inició una nueva etapa de crecimiento.

Para 1987 el IMER operaba ya 17 emisoras en todo el país. En ese año también se inició el uso del sistema de S^átélite Morelos.

El apoyo a las grandes tareas nacionales y a los esfuerzos como los que hoy se agrupan en el Pacto de Solidaridad Económica, es responsabilidad prioritaria del IMER, y por tal motivo su acción se actualiza y justifica todos los días frente a la comunidad a la que sirve.

3.4.1. CONSTITUCION.

Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente Constitucional, expidió el decreto de creación del organismo público descentralizado - denominado INSTITUTO MEXICANO DE LA RADIO: publicado en el Diario Oficial el día 25 de marzo de 1983 el cual entró en vigor al día siguiente:

La fundamentación legal del entonces Presidente de la República, al expedir el decreto en cuestión fue:

" ... en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 27, fracción XX, y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 2º de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y 4º, 5º y 10 fracción II, de la Ley Federal de Radio y Televisión."³⁷

37 Diario Oficial de la Federación , 25 de marzo de 1983, p. 2.

Son características del organismo público descentralizado INSTITUTO MEXICANO DE LA RADIO, (IMER), las siguientes:

1.- Este organismo fué creado por decreto del Ejecutivo Federal.

2.- Tiene personalidad jurídica propia, que le otorga el propio decreto de creación del Instituto, en su artículo 1º.

3.- Denominación, de acuerdo con el artículo 1º del decreto de creación se denomina este organismo INSTITUTO MEXICANO DE LA RADIO.

4.- Sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial. Este punto el decreto de referencia no específica solo menciona el establecimiento de oficinas, agencias y representaciones en la República Mexicana y en el Extranjero.

5.- Tiene régimen jurídico propio, toda vez que se regula por su decreto de creación y por su reglamento interior.

6.- Organos de dirección, administración y representación. IMER, contará con una Junta Directiva, un Director General, un Consejo Consultivo y un Comité de Vigilancia.

7.- Patrimonio propio. El patrimonio de IMER se integrará con:

1.- Los bienes muebles e inmuebles que el Gobierno Federal le

asigne.

2.- El presupuesto que anualmente le asigne la Federación.

3.- Los ingresos que perciba por concepto de los servicios que preste.

4.- Los demás bienes que por cualquier título legal obtenga.

7.- Organos de vigilancia. El IMER cuenta con la Comisión de Vigilancia, la cual estará integrada por cuatro miembros designados por la Junta Directiva, entre los que se contará a los representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría de la Federación. La Comisión de Vigilancia examinará libremente las operaciones administrativas y financieras del Instituto e informará a la Junta Directiva sobre el resultado de su gestión.

8.- Objeto. Tendrá como objeto el Instituto, operar, de manera integrada, las diversas entidades relacionadas con la actividad radiofónica perteneciente al Poder Ejecutivo Federal, en los términos establecidos por la fracción XX del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

9.- Régimen Fiscal. No se menciona.

10. Régimen laboral. Las relaciones de trabajo entre el Instituto y sus trabajadores se regirán por el apartado "B" del

artículo 123 Constitucional y su ley reglamentaria.

3.4.2. ORGANIZACION.

El órgano supremo del Instituto será la Junta Directiva la cual estará integrada por el Secretario de Gobierno, quien fungirá como Presidente; los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría General de la Federación, de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de Comercio y Fomento Industrial, de Comunicaciones y Transportes, de Educación Pública, de Salud, el Secretario de Gobernación, el Director General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, el Rector de la UNAM, el Director General del Instituto Politécnico Nacional y el Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, quien fungirá como Secretario Técnico de la Junta.

Los secretarios de Estado mencionados anteriormente serán substituídos en su ausencia, por los Subsecretarios que en cada caso acrediten, y el Subsecretario de Gobernación y el Director General de Radio, Televisión y Cinematografía, por los funcionarios que para el caso señale el Secretario de Gobernación.

La Junta Directiva tendrá las siguientes funciones:

Dictar los lineamientos generales para el debido cumplimiento de las funciones del Instituto.

Revisar y en su caso aprobar, los programas de trabajo del Instituto.

Vigilar que las actividades mencionadas por el Instituto se ajusten a lo dispuesto por el decreto de creación, por el reglamento interior y por las demás disposiciones aplicables, y a los programas y presupuestos aprobados.

Conocer el proyecto de presupuesto y someterlo a aprobación por conducto de la Secretaría de Gobernación.

Aprobar el balance y estados financieros anuales del Instituto, previo dictamen del Comisario que sea designado a propuesta de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Evaluar, y en su caso, aprobar las medidas que le proponga el Director General del Instituto, así como sus informes generales y especiales.

Revisar, y en su caso, aprobar el Reglamento Interior del Instituto así como sus modificaciones.

La Junta Directiva se reunirá por lo menos dos veces al año y cuando la convoque su Presidente; sesionará válidamente con la asistencia de ocho de sus miembros y sus acuerdos y resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los asistentes. El presidente de la Junta tendrá voto de calidad.

El Secretario Técnico tendrá las funciones siguientes:

Convocar a la Junta, por acuerdo de su presidente.

Llevar las actas de las sesiones.

Verificar que se cumplan los acuerdos y resoluciones adoptados por la Junta.

El Director General del Instituto será designado y removido por el Presidente de la República y tendrá las siguientes funciones:

Representar legalmente al Instituto ante toda clase de autoridades, organismos públicos y privados y personas físicas, con poderes generales para actos de dominio y administración para pleitos y cobranzas con todas las facultades generales y las que requieran de poder especial, siendo potestativa la delegación de este mandato en uno o más apoderados.

Ejecutar y hacer cumplir los acuerdos y resoluciones de la Junta Directiva.

Proponer a la Junta Directiva el nombramiento y remoción de los directores del área del Instituto y nombrar y remover a los demás funcionarios y empleados del mismo, determinando sus atribuciones, obligaciones y retribuciones con arreglo a los reglamentos, presupuestos en vigor y demás disposiciones aplicables.

Proponer a la Junta Directiva las medidas adecuadas para el mejor funcionamiento del Instituto.

3.4.3. FUNCIONAMIENTO.

Las funciones del Instituto Mexicano de la Radio serán:

Formular los planes y programas de trabajo que se requieran para el cumplimiento de su objeto.

Promover y coordinar las actividades radiofónicas, a través de las entidades que opere y de los demás instrumentos que sean necesarios para el cumplimiento de sus programas.

Estimular por medio de las actividades radiofónicas, la integración nacional y la descentralización cultural.

Fungir como órgano de consulta de los sectores públicos, social y privado.

Celebrar convenios de cooperación, coproducción e incremento con entidades de radio nacionales y extranjeras.

Realizar estudios y organizar un sistema de capacitación en materia radiofónica.

Establecer oficinas, agencias y representaciones en la

República Mexicana y en el extranjero, pudiendo adquirir, poseer, usar y enajenar los bienes muebles e inmuebles necesarios para el cumplimiento de este fin.

Expedir su reglamento interior.

Formular y presentar a la Junta Directiva, para su consideración, los proyectos de presupuestos de ingresos y egresos del Instituto.

Formular y presentar a la Junta Directiva, para su consideración y aprobación, en su caso, el balance y estados financieros del Instituto.

Presentar un informe anual a la Junta Directiva de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos, acompañando los informes específicos que la Junta le requiere.

El Consejo Consultivo, designado por la Junta Directiva e integrada por personalidades distinguidas en el campo de la comunicación, asesorará a la propia Junta Directiva y al Director General del Instituto en los asuntos que le sometan a su consideración. El Consejo estará presidido por el Director General del Instituto y funcionará en pleno o por comisiones.

4. COMPETENCIA

" Competencia es el ámbito de actuación de los distintos Tribunales entre sí. La competencia es la facultad reconocida a un órgano jurisdiccional determinado para conocer actos jurídicos específicos, es decir, es la medida en que un órgano jurisdiccional realiza sus funciones."³⁸

Expresa Trueba Urbina, " competencia es la atribución que tiene un Tribunal para conocer de un asunto por su naturaleza y por disposición de la Ley. "³⁹ De ésta definición se desprende que la competencia debe establecerse previamente en la ley, conforme a la garantía de seguridad jurídica contenida en el artículo 16 Constitucional.

" En un sentido jurídico general alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos."⁴⁰

El término de competencia se encuentra íntimamente vinculado al estudio de la jurisdicción, por lo que se explicará en forma general

38 TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo , Porrúa, México, 1971, p. 253.

39 Idem, p. 443.

40 Diccionario Jurídico Mexicano , Instituto de Investigaciones Jurídicas, T.I., quinta edición, Porrúa, México, 1992, p. 542.

este término.

La jurisdicción, "es la potestad para administrar justicia atribuída a los jueces, quienes la ejercen aplicando las normas jurídicas generales a los casos concretos que les someten a su consideración y deben decir conforme a derecho. Facultad que le viene atribuída al Estado, quien la ejerce a través de los jueces y Tribunales constitucional y legalmente establecidos."⁴¹

En opinión de la sustentante la jurisdicción que tienen los jueces se encuentra delimitada por la competencia, que viene a ser parte de su poder jurisdiccional el que puede ejercerse sólo dentro de los límites y en la medida que le marque su competencia legalmente determinada; la que puede señalarse en atención a la materia; a la cuantía o valor de lo que es objeto del conflicto o al espacio o territorio donde actúe.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 124 de nuestra Carta Magna Mexicana que señala "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservados a los Estados "; es decir, la competencia de las autoridades federales es expresa y la que no se consigne expresamente a favor de éstas es de la competencia de las autoridades locales.

La justicia del trabajo en México se imparte, tomando como base el artículo 123 Constitucional y sus leyes reglamentarias, a través de órganos Colegiados:

41 TRUEBA URBINA, Alberto, op. cit. p. 253.

1.- JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE, cuya competencia exclusiva la señala el artículo 123 fracción XXXI de nuestra ley fundamental; en concordancia con el artículo 124 del mismo ordenamiento, en cuanto que las facultades en materia de competencia federal debe ser expresa. Así el artículo 123 Constitucional fracción XXXI enumera los casos en que la JUNTA FEDERAL debe conocer, mencionando en su inciso a) las ramas industriales y servicios y en su inciso b) a las empresas, señalando primero aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.

2.- JUNTA LOCAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE, que como principio general le corresponde conocer de los conflictos entre patrones y trabajadores en general que no corresponda conocer a la JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

Las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje funcionan en cada una de las Entidades Federativas y los Gobernadores de los Estados o el Jefe del Departamento del Distrito Federal, cuando lo requieran las necesidades del trabajo y el capital podrán establecer más juntas fijando su domicilio y su competencia. Los Gobernadores de los Estados harán la designación del Presidente de la Junta y lanzarán la convocatoria para la elección de los representantes de los trabajadores y de los patrones. En el caso del Distrito Federal, las facultades para la integración de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, se ejercerán por el Presidente de la República y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, tal y como lo disponen los artículos 621 a 623 de la Ley Federal del Trabajo.

3.- TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE, EL QUE ES COMPETENTE para conocer de los conflictos entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, con fundamento en el artículo 123 apartado B de nuestra Constitución.

El problema sobre la competencia entre la JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE y el TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE, para conocer de los conflictos que se susciten entre los Organismos Descentralizados y su personal, comienza desde la creación del propio organismo porque de acuerdo con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 15 fracción IX, un organismo descentralizado sea creado por ley o por decreto; establecerá entre otros elementos el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo, empieza aquí pero continúa cuando la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado amplía su aplicación al contemplar a los Organismos Descentralizados, pero no concluye aquí el problema continúa cuando un trabajador acude ante la JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE a solicitar justicia y la autoridad competente se declara incompetente para conocer del conflicto fundamentándose en un decreto Inconstitucional en donde señala que la autoridad competente lo es el TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE; sin recordar siquiera que existe una LEY FUNDAMENTAL y que tiene SUPREMACIA en relación a cualquier ley o decreto.

4.1. ARTICULO 123 APARTADO A DE NUESTRA CARTA MAGNA.

La declaración de derechos sociales de 1917, no fué obra de

gabinete, ni siquiera de juristas, fué producto de una explosión jurídica y social de los hombres del pueblo que venían de la primera gran revolución del siglo XX y que al través de ella conocieron la tragedia y el dolor de los campesinos y de los trabajadores. Hombres del pueblo, tuvieron que aplastar en la Asamblea Constituyente la resistencia de los diputados conservadores para imponer la idea y la creación de los derechos sociales de los trabajadores. En esas condiciones, la Constitución, por su origen y por ser la expresión primaria de la voluntad esencial del pueblo soberano, el fundamento y el motor de la vida social, deviene la LEY FUNDAMENTAL y SUPREMA DE LA NACION.

El artículo 123 ha sufrido varias reformas muy importantes que han permitido que siga siendo en la actualidad una protección de las garantías mínimas en favor de los trabajadores.

La reforma cuarta al artículo 123 en el año de 1942, fue la adición de la fracción XXXI, en ~~donde~~ se incluyó la competencia federal de diversas materias.

En 1961 se adicionan algunas ramas industriales a la competencia federal. Nuévemente en 1975 se agregan más ramas industriales a la competencia federal.

Así, el artículo 123 Apartado "A" fracción XXXI quedó en los siguientes términos:

Art. 123. " Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

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

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

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

a) Ramas Industriales:

1.- Textil;

2.- Eléctrica;

3.- Cinematográfica;

4.- Hulera;

5.- Azucarera;

6.- Minera;

7.- Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos más y con la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos.

8.- De hidrocarburos;

9.- Petroquímica;

10.- Cementera;

11.- Calera;

12.- Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas y eléctricas;

13.- Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;

14.- De celulosa y papel;

15.- De aceites y grasas vegetales;

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

17.- Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o

que se destinen a ello.

18.- Ferrocarrilera;

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

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

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

b) Empresas:

1.- AQUELLAS QUE SEAN ADMINISTRADAS EN FORMA DIRECTA O DESCENTRALIZADA POR EL GOBIERNO FEDERAL;

2.- Aquéllas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que le sean conexas; y

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

También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los

asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de Ley; y respecto de las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual las autoridades federales contarán o con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente ".42

De lo antes mencionado, se pone de manifiesto que los Organismos Públicos Descentralizados están sujetos a los supuestos legales previstos en el artículo 123 Apartado "A" fracción XXI, inciso b), punto 1 de nuestra Constitución, por lo que la autoridad laboral que deberá conocer de los conflictos de trabajo entre dichos Organismos y sus trabajadores, lo es la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, atendiendo a la supremacía de nuestra Constitución.

4.1.1. APLICACION DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

La Ley Federal del Trabajo como reglamentaria del apartado "A" de nuestra Constitución contiene no sólo preceptos materiales que integran propiamente el derecho sustantivo del trabajo, sino también formales, constitutivos del derecho procesal del trabajo, así como disposiciones de carácter puramente administrativo que forman el derecho

⁴² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit. p.p. 112,119 y 120.

administrativo del trabajo.

Así la Ley Federal del Trabajo en su artículo 527, relativo a la competencia de las autoridades de trabajo, transcribe la fracción XXXI del artículo 123 Constitucional, cuya fracción II dice:

" ART. 527. La aplicación de las normas de trabajo corresponde a las autoridades federales, cuando se trate de:

II Empresas.

1.- Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal."⁴³

Como es de apreciarse y toda vez que la Ley Federal del Trabajo, se basa en nuestra Ley Fundamental, los conflictos de trabajo, entre los Organismos Descentralizados y su personal es competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; en virtud de ser la autoridad que aplica la Ley Federal del Trabajo.

De acuerdo con la segunda parte de nuestra Ley Federal del Trabajo, en su sección vigésima, relativa "a la competencia de las Juntas Especiales establecidas en el Distrito Federal, y que integran la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje" tienen competencia para conocer tanto de asuntos individuales como colectivos cuando se trate de la materia que previamente les ha sido determinada por la Ley; así

⁴³ Ley Federal del Trabajo , op. cit. p.p. 284 y 285.

se determina que: " es competente la Junta Especial Número Catorce para conocer de los conflictos entre patrones y trabajadores de las empresas que actúan en virtud de un contrato de concesión federal, e industrias que le sean conexas, con exclusión de las comprendidas en alguna otra Junta. Empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, excepto las que estuvieren incluidas en alguna otra Junta. Así mismo las Obligaciones que en materia educativa corresponde a los patrones, en la forma y términos que fije la Ley respectiva."⁴⁴

Los organismos públicos descentralizados y las empresas de participación estatal, que constituyen entes dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios deben regir sus relaciones laborales por la Ley Federal del Trabajo, en virtud de ser la Ley reglamentaria del artículo 123 apartado A de nuestra Carta Magna Mexicana y al ser contemplados en ambos ordenamientos jurídicos.

En cuanto a la competencia constitucional de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de los conflictos del Organismo Público Descentralizado SERVICIO POSTAL MEXICANO y su personal, actualmente se han resuelto los siguientes asuntos de amparo en revisión; en los cuales se consideró que el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es Inconstitucional. De igual manera se consideró el artículo 16 del decreto de creación del organismo antes mencionado, que dice: " Las relaciones de trabajo entre el Organismo y su personal, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." ⁴⁵

44 *Ibidem*, p. 699.

45 Diario Oficial de la Federación , op. cit. p. 86. 20-agosto-1986.

se determina que: " es competente la Junta Especial Número Catorce para conocer de los conflictos entre patrones y trabajadores de las empresas que actúen en virtud de un contrato de concesión federal, e industrias que le sean conexas, con exclusión de las comprendidas en alguna otra Junta. Empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, excepto las que estuvieren incluidas en alguna otra Junta. Así mismo las Obligaciones que en materia educativa corresponde a los patrones, en la forma y términos que fije la Ley respectiva."⁴⁴

Los organismos públicos descentralizados y las empresas de participación estatal, que constituyen entes dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios deben regir sus relaciones laborales por la Ley Federal del Trabajo, en virtud de ser la Ley reglamentaria del artículo 123 apartado A de nuestra Carta Magna Mexicana y al ser contemplados en ambos ordenamientos jurídicos.

En cuanto a la competencia constitucional de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de los conflictos del Organismo Público Descentralizado SERVICIO POSTAL MEXICANO y su personal, actualmente se han resuelto los siguientes asuntos de amparo en revisión; en los cuales se consideró que el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es Inconstitucional. De igual manera se consideró el artículo 16 del decreto de creación del organismo antes mencionado, que dice: " Las relaciones de trabajo entre el Organismo y su personal, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." ⁴⁵

44 *Ibidem*, p. 699.

45 Diario Oficial de la Federación , op. cit. p. 86. 20-agosto-1986.

Criterio sustentado en la Resolución dictada por la C. Juez Primero de Distrito, en Materia de Trabajo, en el Distrito Federal en el Amparo Indirecto 316/94 del 30 de junio de 1994 que dice, en lo conducente: " En esa virtud los organismos descentralizados creados por decretos del Presidente de la República Mexicana para prestar un servicio público, en sus relaciones laborales de éstos con sus empleados deben regirse por la Ley Federal del Trabajo y bajo la jurisdicción de las autoridades de ese ramo, de carácter federal. Por lo tanto, al haberse incluido por decreto presidencial al organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano, dentro del régimen de la Ley Burocrática, tal decreto es inconstitucional, porque como ya se dijo, con su proceder el titular del Ejecutivo se extralimitó en sus funciones, mismas que se encuentran previstas en el artículo 89 constitucional.

La anterior consideración encuentra su apoyo en el criterio sustentado por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 176/93, el catorce de junio de mil novecientos noventa y tres, publicado en la página dieciseis de la Octava Parte, Tono XII, Septiembre de novecientos noventa y tres, Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito del Seminario Judicial de la Federación, cuyo texto es: " SERVICIO POSTAL MEXICANO, EL ARTICULO 16 DEL DECRETO PRESIDENCIAL DE CREACION DE DICHO ORGANISMO DESCENTRALIZADO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 20 DE AGOSTO DE 1986, VIOLA EL PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES QUE CONSAGRA EL ARTICULO 49 CONSTITUCIONAL, el artículo 16 del referido decreto viola el artículo 49 constitucional al establecer que las relaciones entre el Organismo Descentralizado Servicio Postal Mexicano y su personal es regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del artículo 123, apartado "B" de la Constitución Federal, siendo que el Congreso de la Unión en el propio precepto pero en el apartado "A" estableció lo contrario al señalar en la fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, que la aplicación de las leyes de trabajo corresponde a las autoridades federales en los asuntos

relativos a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, pues el Congreso de la Unión le compete la expedición de las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123, según se infiere de lo dispuesto por el artículo 73, fracción X de la Constitución Federal".

De lo anterior, se pone de manifiesto que el citado artículo 16 del decreto impugnado, resulta inconstitucional, porque contraviene lo dispuesto por el apartado "A", fracción XXXI, punto uno, inciso b) subinciso 1 del artículo 123 constitucional, pues como se ha evidenciado, la competencia para conocer de los conflictos laborales que se susciten entre el organismo descentralizado, Servicio Postal Mexicano y sus trabajadores, se encuentra sometido al citado artículo 123 constitucional apartado "A", pues debe atenderse preponderantemente al principio fundamental de la Supremacía Constitucional.

En las relatadas circunstancias, cabe precisar que la autoridad laboral que debe conocer de la aplicación de las leyes del trabajo en el caso concreto, lo es la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en razón de que el hoy tercero perjudicado, no forma parte de los Poderes de la Unión ni del Gobierno del Distrito Federal y, por consiguiente los conflictos laborales habidos entre el organismo tercero perjudicado y sus trabajadores, no deben estar sometidos a la jurisdicción del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Es aplicable al caso la jurisprudencia número 1, visible a fojas quince, del informe rendido por el Presidente de la Cuarta Sala de ese alto Tribunal, al concluir el año de mil novecientos ochenta y ocho, que a la letra dice: " EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA, COMPETENCIA FEDERAL (TRATANDOSE DE CONFLICTOS EN QUE INTERVENGAN IAS- En atención a upe el artículo 123, apartado "A", Fracción XXXI, inciso b) subinciso 1), de la Constitución Política, las leyes del Trabajo es de la competencia exclusiva de las

autoridades federales en los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal y como a lo dispuesto por los artículos 1º párrafo segundo y 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Paraestatal es evidente que el conocimiento y resolución de los juicios que contra ellas se entablen corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con fundamento legal también en el artículo 527, fracción II, inciso 1), de la Ley Federal del Trabajo.

En consecuencia, al haber resultado inconstitucional el artículo 16 del Decreto impugnado, resulta obvio que los actos de aplicación también adolecen de dicha inconstitucionalidad y, por ende, es procedente otorgar el amparo y protección de la Justicia Federal solicitada, respecto de lo que de ellos se alega.

Resulta aplicable al caso por analogía, la jurisprudencia número 13, consultable en la página doscientos treinta y cinco, de la Primera Parte, del multicitado Apéndice, cuyo tenor es el siguiente: " LEYES O REGLAMENOS, AMPARO CONTRA, PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACION.- Cuando se promueve un juicio de amparo en contra de una ley o reglamento con motivo de su aplicación concreta en perjuicio del quejoso, el juez no puede desvincular el estudio de la ley o reglamento del cual concierne a su aplicación acto éste que es precisamente el que causa perjuicio al promovente del juicio, y no por sí solos considerados en abstracto, la ley o reglamento. La estrecha vinculación entre el ordenamiento general y el acto concreto de su aplicación, que impide examinar al uno prescindible del otro, se hace manifiesta si se considera; a) que la improcedencia del juicio en cuanto al acto de aplicación necesariamente comprende a la ley o reglamento; b) que la negativa del amparo contra estos últimos, por estarse que no adolecen de inconstitucionalidad, debe abarcar el acto de aplicación, si el mismo no se combate por vicios propios; y c) que la concesión del amparo con la ley o el reglamento, por considerarlos inconstitucionales, en todo caso debe comprender también el acto de su aplicación. "

Por tanto, lo que procede es conceder al quejoso el amparo y protección constitucional que solicita, en contra del artículo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el decreto de veinte de agosto de mil novecientos ochenta y seis.

Sexto.- Visto el resultado a que se llegó del análisis de los ordenamientos legales impugnados de inconstitucionales, el amparo concedido en contra de los mismos debe hacerse extensivo en contra de los actos de aplicación que se contienen en el acuerdo de fecha veintidos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, dictado por la Junta Especial Número Catorce de la Federal de Conciliación y Arbitraje, en el acuerdo de fecha veinte de abril de mil novecientos noventa y cuatro, dictado por la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; para el efecto de que la Sala deje insubsistentes la resolución reclamada y remita la demanda laboral a la Junta Especial Número Catorce de la Federal de Conciliación y Arbitraje

Por lo expuesto y fundado y con apoyo además en los artículos 76 al 78, 155 y demás relativos de la Ley de Amparo, se resuelve:

UNICO.- Para los efectos precisados en el considerando sexto, la Justicia de la Unión AMPARA Y PROHIBE A JOSE LUIS RODRIGUEZ GONZALEZ contra los actos que reclama de la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y de la Junta Especial Número Catorce de la Federal de Conciliación y Arbitraje, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y Congreso de la Unión, mismos que quedaron precisados en el resultando primero de esta sentencia."

Sobre el mismo tenor existen otras resoluciones similares, de las cuales tan sólo aludo a las partes :

<u>QUEJOSO</u>	<u>SUPREMA CORTE DE JUSTICIA</u>	<u>AMPARO EN REVISION N°</u>
CARLOS GIL PARRA	CUARTA SALA	736/93
IRENE REYES LEON	TERCERA SALA	176/93
JORGE CABALLERO GUZMAN	CUARTA SALA	871/93
JOSE LUIS RODRIGUEZ GONZALEZ	CUARTA SALA	1469/93
JOSE ARTURO VERA PADILLA	PRIMERA SALA	486/93
MARGARITA BOY MONTERO	PRIMERA SALA	638/93
MAURICIO PLATA CRIZCO	CUARTA SALA	1348/93
TOMAS DIAZ MARTINEZ Y OTROS.	PRIMERA SALA	789/93

Acerca del tema existen las Tesis del Alto Tribunal de la Nación, consultables a fojas 2250, tomo CXX, Quinta Epoca, del Semanario Judicial de la Federaci3n y a fojas 2365, Quinta Epoca, tomo CV del propio Semanrio referido, las que son al tenor siguiente:

" EMPRESAS DESCENTRALIZADAS. SE RIGEN POR LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.- Entre las excepciones que se se~alan en la fracci3n XXXI del art3culo 123 Constitucional para que las leyes del trabajo se apliquen por las autoridades federales de este ramo, figura el caso de las empresas que sean administradas en forma descentralizada por el Gobierno Federal. Dentro del t3rmino de comercio, como a las que sin perseguir la obtenci3n de lucro han sido constitu3das para desempe~ar un servicio p3blico que ha sido descentralizado por el Gobierno Federal. En consecuencia los patronos creados por decreto del Presidente de la Rep3blica para prestar servicios sociales mediante la creaci3n de sanatorios y hospitales, en sus relaciones con sus empleados y trabajadores deben regirse por la Ley Federal del Trabajo, y bajo la

jurisdicción de las autoridades de ese ramo de carácter federal. "

" EMPRESAS DESCENTRALIZADAS. COMPETENCIA PARA CONECER DE SUS CONFLICTOS DE TRABAJO.- Si la demanda funge sis fines lucrativos, es una Empresa, considerada como tal, en su ecepción amplia de entidad que realiza actos o funciones que constituyen el desempeño de un servicio público, descentralizado por el Gobierno Federal, los conflictos que tenga en materia de trabajo, serán de la competencia exclusiva de las autoridades federales."

4.2. ARTICULO 123 APARTADO B DE NUESTRA CARTA MAGANA.

Originariamente los conflictos entre los empleados públicos y el Estado Federal, Estados miembros y municipios, conforme a la declaración de derechos sociales consignados en el artículo 123 de la Constitución de 1917 quedaron sometidos a la jurisdicción de las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje.

Fueron las leyes locales de trabajo las que de 1917 a 1928 se encargaron de reglamentar las relaciones sociales del trabajo entre el Estado y sus servidores de manera que los sujetos de estas relaciones, como los trabajadores en general, dirimían sus conflictos ante las mencionadas Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje.

Por virtud de la reforma constitucional de 31 de agosto de 1929, que facultaba al Congreso de la Unión para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123 y por consiguiente por disposición de la ley reglamentaria

de este precepto, o sea la Ley Federal del Trabajo de 1931, las relaciones de los Trabajadores burocráticos y el Estado, quedaron excluidas de la legislación laboral para ser regidas por las leyes del servicio civil, que nunca se expidieron.

La situación de la burocracia, de 1931 a 1938, era verdaderamente lamentable porque aún cuando el artículo 123 que le reconoce derechos estaba en plena vigencia, sin embargo la burocracia quedó desamparada prácticamente hasta el 27 de septiembre de 1938 en que fué promulgado, por el Presidente Lázaro Cárdenas, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual contenía nueva declaración de derechos sociales de la burocracia con el establecimiento también de una nueva jurisdicción laboral burocrática que fueron reproducidos en un nuevo estatuto promulgado en el año de 1941.

En estas condiciones la burocracia se desarrolló progresivamente y el Estado mexicano quedó sujeto a la jurisdicción laboral burocrática, encargada de dirimir conflictos de trabajo entre los Poderes de la Unión y sus servidores.

La lucha de la burocracia, a través de sus organizaciones sindicales y su identificación con el Gobierno de la República, culminó con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial el 5 de diciembre de 1960, que dividió el artículo 123 en dos apartados en el A) el cual ya analizamos y el B), para los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, estableciéndose en

este de manera expresa en concordancia con el artículo 124 del mismo ordenamiento, la competencia federal del trabajo burocrático.

Así, el apartado B) del artículo 123 Constitucional, creó en favor de los burócratas los derechos mínimos, acciones laborales de reinstalación o de indemnización en caso de separación injustificada entre otros también creó en su fracción XII al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El proemio del apartado B) del artículo 123 determina expresamente que: " ART. 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

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

B) Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores ".⁴⁶

Nos podemos dar cuenta que de manera limitativa señala la competencia federal, es decir que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sólo deberá conocer de los conflictos individuales, colectivos o intersindicales que surjan entre los Poderes de la Unión,

⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit. p.p. 112 y 120.

el Gobierno del Distrito Federal con sus trabajadores.

4.2.1. APLICACION DE LA LEY BUROCRATICA.

Tal como estaba ordenado se elaboró la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del artículo 123 Apartado B de nuestra Ley Fundamental; fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1963.

Ley que señala en su artículo primero " la presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores Comisión Nacional de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil "Máximo Avila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los otros Organismos Descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos ".⁴⁷

Sin embargo, atendiendo a razones jurídicas, debe considerarse que éste artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es inconstitucional, porque su ámbito de aplicación se extiende y va más allá de lo ordenado por el apartado B del artículo 123 Constitucional, el cual analizamos en el capítulo anterior de este

⁴⁷ Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, vigésima primera edición, México, 1986,p.19.

trabajo . Es decir, terminante y limitativamente señala la Constitución que el apartado B del artículo en mención regirá para los trabajadores de los tres Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, no obstante lo cual y violando evidentemente esta disposición terminante de Nuestra Carta Magna, el artículo primero de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado ley reglamentaria de dicho apartado B prescribe que además de comprender a los trabajadores de los tres Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, regirá y comprenderá también a los trabajadores de los organismos descentralizados que menciona y no conforme con esto, agrega, que además, alcanzará otros organismos descentralizados similares a los que menciona y que tenga a su cargo una función de servicio público.

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

En cuanto a los conflictos que surjan entre los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal se someterán al Tribunal Federal de conciliación y Arbitraje.

ART. 124 " El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

I.- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores.

II.- Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;

III.- Conceder el registro de los sindicatos o en su caso, dictar la cancelación del mismo;

IV.- Conocer de los conflictos sindicales o intersindicales, y

V.- Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos."⁴⁸

Como el Tribunal puede actuar en Pleno o por Salas, a semejanza de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Ley le concede al primero la facultad para intervenir y resolver los conflictos colectivos, inclusive los que surjan en tratándose de los Sindicatos o los que se presenten entre dos organizaciones sindicales. A las Salas del Tribunal se les deja la intervención en los problemas individuales únicamente; así mismo se tramitan todos los litigios de esta índole, hasta agotar el procedimiento, sin emitir laudo, debiendo turnar el expediente al Presidente del Tribunal, dentro de los diez días siguientes a aquél en que se declare cerrada la instrucción, para que éste lo turne a la Sala correspondiente que dictará el laudo.

Sobre la competencia del Tribunal Federal de Arbitraje existe

48 Ibidem, p. 63.

la siguiente jurisprudencia:

" TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACION LABORAL DE LOS. La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal, quedo definida, como garantía social, con la inclusión del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que entró en vigor a partir del seis de diciembre de mil novecientos sesenta. El dispositivo quedó colocado bajo el rubro general del propio artículo 123 que establece que el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: "B", entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores. El susodicho apartado "B" contiene las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo de todas las personas que presten sus servicios a las diferentes dependencias que integran el Gobierno Federal, con la única excepción contenida en la fracción XII que señala que los Militares, Marinos y Miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes. La reglamentación de las bases anteriores está contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La fracción XIV del apartado constitucional en cita estableció que la ley reglamentaria determinará los cargos que serán considerados como de confianza y agregó que las personas que lo desempeñan disfrutará de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la Seguridad Social a que el propio precepto Constitucional se refiere, lo anterior significa, por una parte, que las personas que desempeñan cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocido por el propio apartado "B", y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados a los cargos que ocupan, pues debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al régimen de Seguridad Social que les es aplicable, de lo que resulta que la

la siguiente jurisprudencia:

" TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACION LABORAL DE LOS. La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal, quedo definida, como garantía social, con la inclusión del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que entró en vigor a partir del seis de diciembre de mil novecientos sesenta. El dispositivo quedó colocado bajo el rubro general del propio artículo 123 que establece que el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: "B", entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores. El susodicho apartado "B" contiene las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo de todas las personas que presten sus servicios a las diferentes dependencias que integran el Gobierno Federal, con la única excepción contenida en la fracción XII que señala que los Militares, Marinos y Miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes. La reglamentación de las bases anteriores está contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La fracción XIV del apartado constitucional en cita estableció que la ley reglamentaria determinará los cargos que serán considerados como de confianza y agregó que las personas que lo desempeñan disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozaran de los beneficios de la Seguridad Social a que el propio precepto Constitucional se refiere, lo anterior significa, por una parte, que las personas que desempeñan cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocido por el propio apartado "B", y que gozaran de los derechos derivados de los servicios prestados a los cargos que ocupan, pues debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al régimen de Seguridad Social que les es aplicable, de lo que resulta que la

situación jurídica de estos trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la disposición de la Carta Magna, excepto en lo relativo a derecho de carácter colectivo, y por lo que respecta a los derechos que derivan de la relación individual de trabajo solo se encuentran excluidos de las normas que protege a los trabajadores de base en cuanto a la estabilidad en el empleo, ya que estos derechos se encuentran consignados en la fracción IX del propio precepto en cita. En otras palabras, los trabajadores de confianza al Servicio de los Poderes de la Unión, gozan de los derechos que la Constitución concede a todos los trabajadores del Estado Federal, en lo que concierne a la relación individual de trabajo, excepto los relativos a la estabilidad en el empleo. Por otra parte la disposición constitucional establece que los conflictos individuales, colectivos e intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo previene la Ley Reglamentaria, con excepción de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, que serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En consecuencia, las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los titulares de la dependencia de los Poderes de la Unión y los Trabajadores de confianza al Servicio de las mismas, deben ser resueltos por el mencionado tribunal, que es el único competente constitucionalmente, para dirimir dichos conflictos, ya que el precepto en comento no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción.

Amparo directo 3208/65.- Carlos Barrera Ruiz, Mayo 9 de 1966, 5 votos, Ponente MIRO. Antel Carvajal.

Amparo directo 3295/78, Antonio Cervantes Huerta y otro, Febrero 21 de 1979, 5 votos, Ponente MIRO. David Franco Rodríguez.

Amparo directo 784/78, Sergio Antonio Domínguez Espinosa, Febrero 26 de 1979, 5 votos, Ponente MIRO. Julio Sanchez Vargas.

Amparo directo 4893/78, Ismael Matus Martínez, Marza 14 de 1979, 5 votos,
Fonente MRO. Julio Sánchez Vargas.

Amparo directo 6130/77, Antonio Cabrera Macías, Abril 25 de 1979, Unanimidad
de 4 votos, Fonente MRO. David Franco Rodríguez.

Jurisprudencia 4ª Sala, Séptima Época, Volúmen Semestral 155-156, 5ª Parte,
Pág. 233.⁴⁹

No es la naturaleza del empleo que desempeña una persona, sea dicho empleo de base o de confianza, lo que determina la jurisdicción del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para el conocimiento de un determinado conflicto laboral determinado de la prestación de tal servicio, pues es indiscutible que sólo en casos evidentes en los que - forma expresa está establecida la incompetencia del mencionado Tribunal, puede este declarar de oficio o a petición de parte interesada, si se considera o no competente para intervenir en el juicio respectivo; como es el caso de los organismos descentralizados.

Sobre la incompetencia del Tribunal de Arbitraje, en los conflictos entre los organismos descentralizados y su personal, existe la siguiente jurisprudencia:

" FUERTOS LIBRES MEXICANOS° EMPLEADOS AL SERVICIO DE. En la fracción XXXI del artículo 123 de la Constitución General de la República, se previene que la aplicación de las leyes de trabajo corresponde a las autoridades de los Estados en sus respectivas ju

49 Legislación Federal del Trabajo Burocrático , "Comentarios y Jurisprudencia", Hugo Italo Morales y Rafael Tena Suck, Pac, México, 1992, p.p. 138 y 139.

jurisdicciones, pero que es de la competencia exclusiva de las autoridades, en asuntos relativos a las autoridades federales, en asuntos relativos a las industrias que en la misma fracción se citan, y entre otros casos previstos en la misma, se señala a las Empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, y el artículo 49, fracción I, del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, se determina que el Tribunal de Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre funcionarios de una unidad burocrática y sus trabajadores. "Puertos Libres Mexicanos" es una institución descentralizada de acuerdo con la Ley que lo creó, publicada en el "Diario Oficial" de 11 de octubre de 1946, puesto que en su artículo 17, su Junta Directiva tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, estando facultada por las fracciones XIV y XVI del artículo 18, para designar el personal necesario que de acuerdo con los servicios se requiera, y ejecutar los derechos que le corresponda ante las autoridades administrativas y judiciales. En consecuencia, los conflictos de carácter laboral que tenga con sus empleados a su servicio, deben ser conocidos y resueltos por las autoridades federales de trabajo."

Competencia 26/55 entre la JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE, JUNTA ESPECIAL NUMERO TRES, y el TRIBUNAL DE ARBITRAJE DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN, para conocer de la reclamación presentada por Enrique Zetina Suárez contra Puertos Libres Mexicanos, demandándole su reinstalación, fallada el 17 de diciembre de 1965 por unanimidad de 16 votos."⁵⁰

50 Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes Sustentadas por la 4ª Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1955-1963, Francisco Bautista Mayo, Mayo, México, 1965, p.121.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- La presión ejercida por los pueblos oprimidos y sometidos por la estructura económica y gobierno capitalista, exigió al Estado un cambio en beneficio de la clase trabajadora, alcanzando su mayor logro con la inclusión de un capítulo especial en nuestra Constitución a través del artículo 123 que significó un equilibrio jurídico entre los factores de la producción, elaborándose posteriormente las leyes laborales de observancia federal.

SEGUNDA.- Con la promulgación de las Leyes Federales del Trabajo de 1931 y 1970 que establecieron y organizaron los Tribunales de Trabajo para la aplicación de dichas normas, determinándose una competencia local como principio general y otra federal como excepción, conforme a la fracción XXXI del artículo 123 apartado "A" de Nuestra Carta Magna.

TERCERA.- No obstante que se crearon disposiciones constitucionales y legales en favor de la clase trabajadora; estas no extendían sus beneficios a los Empleados Públicos por lo que se adicionó el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, creándose una nueva competencia de excepción en cuanto a la materia, pues como consecuencia de ello surgió el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

CUARTA.- Derivado de las normas constitucionales se expidió la Ley Federal del Trabajo que contempla la regulación de los diversos conflictos, que dieron origen a la competencia en relación a asuntos

concretos; resaltando de manera especial la necesidad de observar en primer término las disposiciones contempladas en la Constitución en atención a la jerarquía de las leyes.

QUINTA.- En nuestro país la norma superior es la Constitución, cuya supremacía se encuentra establecida en ella misma, de conformidad con su artículo 133 y del que se origina una observancia general en cuanto a la aplicación de las leyes; debiendo aclararse que en cuanto a condiciones de trabajo y beneficios en favor de la clase trabajadora, las fuentes formales del derecho del trabajo pueden superar las normas constitucionales, rompiéndose el orden de la jerarquía de leyes.

SEXTA.- El orden jurídico del sistema mexicano se puede resumir conforme a las bases que implican la Constitución Federal y las Leyes Federales y Tratados Internacionales y por los grados inmediatos inferiores como son las Leyes Ordinarias y sus reglamentos, instrumentos jurídicos que deben considerarse en la aplicación de las normas de trabajo por cuanto a la competencia.

SEPTIMA.- Ante la evidente aparición de lagunas jurídicas en la aplicación de normas constitucionales y legales, se hace necesario el auxilio de fuentes formales del derecho, buscando la aplicación de la norma procedente y entre ellas se puede mencionar a la costumbre, la jurisprudencia, la doctrina y los principios generales de derecho contemplados en el artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo; así como algunas fuentes específicas como el Contrato Colectivo, el Contrato Ley y la Sentencia Colectiva.

OCTAVA.- En la determinación de la fijación de las competencias, es de vital importancia observar los lineamientos que señala la norma de mayor jerarquía, para aplicarla al caso concreto, sin embargo; al controvertirse dos leyes ordinarias e incluso por la costumbre, se hace imperativo observar la jurisprudencia en virtud de que fija el criterio uniforme que debe sustentarse en la aplicación del derecho laboral por los Tribunales del Trabajo, la cual es la observancia obligatoria para todos los Tribunales, como lo establece el artículo 192 de la Ley de Amparo.

NOVENA.- En atención a la disposición Constitucional contenida en la fracción X del artículo 73 en concordancia con el artículo 123, párrafo introductorio, es indudable que el único facultado para legislar en materia laboral lo es el Congreso de la Unión, ordenamiento que tiene una explicación histórica en nuestro país, pues se procura la inviolabilidad de las normas de trabajo en busca de la tutela y reivindicación de los derechos de los operarios, de lo contrario se correría el riesgo de la creación de medios proteccionistas del capital.

DECIMA.- Si bien es cierto que la fracción I del artículo 89 de Nuestra Carta Magna faculta al Presidente de la República a expedir leyes o decretos proveyendo a la esfera administrativa a su exacta observancia; también lo es que al crear a un Organismo Público Descentralizado a través de una ley o decreto, no está facultado constitucionalmente para determinar la competencia por la cual debe regirse, porque contraría la Ley Suprema, la que determina las competencias en su artículo 123.

DECIMA PRIMERA.- Conforme a la Ley Federal de Entidades Paraestatales que señala en su artículo 15 los elementos bajo los cuales serán creados los Organismos Públicos Descentralizados, se puede deducir de primera instancia, que tanto el Congreso de la Unión como el Ejecutivo Federal están facultados para determinar el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo como lo refiere su fracción IX, empero debe considerarse que esta disposición es contraria a la Constitución y que en esta Norma Suprema ya está determinado el régimen laboral a que se sujetarán los Organismos Públicos Descentralizados y su personal, por tal motivo, tanto el Congreso de la Unión como el Ejecutivo Federal tienen facultades para la creación de Organismos Descentralizados observando lo dispuesto en nuestra Constitución.

DECIMA SEGUNDA.- Los Tribunales de Trabajo a quienes se les ha confiado la impartición de justicia obrera, son las Juntas de Conciliación y Arbitraje en su ambito Local o Federal en atención a lo dispuesto por el artículo 123 Constitucional en su apartado "A", fracción XXXI, así como el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje derivado del apartado "B", fracción XII del mismo ordenamiento, por lo que al determinarse la competencia de los Organismos Públicos Descentralizados deben someterse a alguno de estos Tribunales acatando en todo momento las normas constitucionales aplicables al caso concreto.

DECIMA TERCERA.- Como consecuencia de lo previsto en el artículo 15 fracción IX de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se han creado a través de decretos expedidos por el Ejecutivo Federal

diversos Organismos Públicos Descentralizados, insertándose en dichos decretos la fijación de la competencia a criterio del Presidente de la República, siendo en la mayoría de los casos la ubicación en el apartado "B" del artículo 123 constitucional sirviendo de ejemplo los organismos estudiados en el presente trabajo de tesis como el SERVICIO POSTAL MEXICANO, COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES Y EL INSTITUTO MEXICANO DE LA RADIO, lo que es indebido porque el Ejecutivo Federal invade facultades del Poder Legislativo.

DECIMA CUARTA.- La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y sus Juntas Especiales son las autoridades competentes para conocer y resolver los conflictos entre los Organismos Públicos Descentralizados y su personal, aplicando la Ley reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, fracción XXXI inciso b), empresas, número uno, disposición que señala que es de la competencia exclusiva de las autoridades federales el conocimiento de dichos conflictos que surjan en las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.

DECIMA QUINTA.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es la autoridad competente para aplicar la Ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, en concordancia con la fracción XII del mismo ordenamiento, la cual señala que aquél conocerá de los conflictos individuales, colectivos o intersindicales que surjan entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

DECIMA SEXTA.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo primero señala que dicho ordenamiento es aplicable a los titulares y trabajadores de las Dependencias de los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal, enumera algunos Organismos Descentralizados y que hace en forma extensiva su aplicación a otros Organismos Descentralizados, similares a los que menciona, abarcando elementos no previstos en el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, el cual en forma limitativa señala los casos de aplicación. Ante esta circunstancia confusa la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ejecutorias recientes ha declarado la inconstitucionalidad del artículo primero de la Ley Burocrática en la parte relativa a los organismos descentralizados.

DECIMA SEPTIMA.- Es incorrecto justificar la constitucionalidad de los decretos de creación de organismos descentralizados en donde se mencione que las relaciones de trabajo se regirán por el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, apoyándose en la aplicación del artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en virtud de que dicho precepto ha sido declarado inconstitucional, toda vez que va más allá de lo que señala la NORMA SUPREMA.

BIBLIOGRAFIA .

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo , séptima edición, Porrúa México, 1986.
- 2.- BAEZ MARTINEZ, Roberto, Principios Básicos de Derecho del Trabajo , Pac, México, 1993.
- 3.- BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano , sexta edición, Porrúa, México, 1985.
- 4.- CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917 , séptima edición, Porrúa, México, 1986.
- 5.- CAVAZOS FLORES, Baltazar, El Artículo 123 Constitucional y su Proyección en Latinoamérica , Jus, México, 1986.
- 6.- CAVAZOS FLORES, Baltazar, 33 Lecciones de Derecho Laboral . tercera edición, Trillas, México, 1983.
- 7.- DAVALOS, José, Derecho del Trabajo I , Porrúa, México, 1990.
- 8.- DE BUEN L., Nestor, Derecho del Trabajo , décima sexta edición, Porrúa, México, 1986.
- 9.- DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo , T.I. , Porrúa, México, 1990.
- 10.- DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, T.II, Porrúa, México, 1991.
- 11.- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, vigésima séptima edición, Porrúa, México, 1988.
- 12.- GARCIA MAYNES, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, cuadragésima edición, Porrúa, México, 1991.
- 13.- GOMEZ, Orlando y Elson Gottschalk, Curso del Derecho del Trabajo , Tr. Miguel Bermudez Cisneros, T.I., Cárdenas, México, 1979.
- 14.- GUERRERO, Euquerio, Manual de Derecho del Trabajo, décima sexta edición, Porrúa, México, 1989.

- 15.- KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho, UNAM, México, 1992.
- 16.- KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho, " Introducción a la Ciencia del Derecho ", Tr. Moises Nilve, Décima séptima edición, Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 1981.
- 17.- KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y el Estado, Tr. Eduardo García Maynes, UNAM, 1983.
- 18.- MANCISIDOR, José, Historia de la Revolución Mexicana, cuadragésima primera edición, Costa-mic, México, 1982.
- 19.- MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, novena edición, Prax-México, México, 1990.
- 20.- PATIÑO CAMARENA, Javier, Decisiones Fundamentales en Materia Laboral, (artículo 123), Instituto Nacional de Estudios del Trabajo, México, 1976.
- 21.- ROCHA BANDALA, Juan Francisco, y José Fernando Franco G.S. , La Competencia en Materia Laboral, Cárdenas, México, 1975.
- 22.- TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, segunda edición, Porrúa, México, 1987.
- 23.- TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Porrúa, México. 1971.

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, centésima segunda edición, Porrúa México, 1994.
- 2.- Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, vigésima primera edición, Porrúa, México, 1986.
- 3.- Legislación Federal del Trabajo Burocrático, " Comentarios y Jurisprudencia " , Hugo Italo Morales y Rafael Tena Suck, Pac, México, 1992.
- 4.- Ley Federal del Trabajo y Otras Leyes Laborales , Juan B. Climent Beltran, Esfinge, México, 1967.
- 5.- Ley Federal del Trabajo , " Comentarios, Prontuario y Jurisprudencia " , Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, sexagésima octava edición, Porrúa, Mexico, 1992.
- 6.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vegésima edición, Porrúa, México, 1889.

OTRAS FUENTES.

- 1.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Porrúa, México, 1989.
- 2.- DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, séptima edición, Porrúa, México, 1978.
- 3.- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, T.I., quinta edición, Porrúa, México, 1992.
- 4.- Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 1986.
- 5.- Diario Oficial de la Federación, 1º de abril de 1965.
- 6.- Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 1976.
- 7.- Diario Oficial de la Federación, 25 de marzo de 1983.
- 8.- Enciclopedia Jurídica Omeba, T.I., Bibliografía - Omeba, Buenos Aires, Argentina, 1987.
- 9.- Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes Sustentadas por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1955-1963, Francisco Bautista Mayo, Mayo, México 1965.
- 10.- PALLARES, Eduardo, Diccionario Práctico y Teórico del Juicio de Amparo, décima primera edición, Porrúa, México, 1986.