



403
24
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

REGIMEN LABORAL APLICABLE
A LOS
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

T E S I S

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



MEXICO, D. F.
P.G.S.

1997

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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 Dios, por los Padres que me otorgó,
quienes con su ejemplo, paciencia y cariño,
me mostraron que con voluntad, trabajo y dedicación,
podemos llegar de lo imposible a lo posible...
De los sueños a su realización.

A mis hermanos y amigos, por su paciencia
y comprensión, y por la motivación que en si mismos
representan para mí.

A mis maestros, quienes me orientaron
y coadyuvaron al fortalecimiento de mis convicciones
desde la niñez hasta el día de hoy.

Al maestro Jorge Sotelo Medina, y al
Lic. Jorge Carlos Mendez Duarte, por el gran
apoyo que han representado para mí.

El presente trabajo fue realizado en el Seminario de Derecho del trabajo bajo la asesoría de la maestra Guadalupe Sanchez Jimenez.

ABREVIATURAS

- C.C. Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia Federal.
- Const. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- L.A. Ley Federal de Amparo.
- L.F.E.P. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- L.F.T. Ley Federal del Trabajo.
- L.F.T.E. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- L.O.A.P.F. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

INDICE

INTRODUCCION	I
------------------------	---

CAPITULO PRIMERO

GENERALIDADES

1.1. Formas de Administración Pública.	1
1.1.1. Administración Pública Centralizada.	6
1.1.2. Administración Pública Paraestatal	12
1.2. Descentralización Administrativa.	17
1.3. La Competencia.	24
1.4. Supremacía Constitucional	29

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES DE LOS DESCENTRALIZADOS Y SU REGIMEN LABORAL

2.1. Origen.	36
2.2. Aparición en México 1900 - 1942	38
2.3. Descentralización Administrativa 1943 - 1976.	46
2.4. La Descentralización a partir de 1977	55

CAPITULO TERCERO

MARCO JURIDICO LABORAL

3.1. Ambitos de Validez de las Bases Constitucionales. . .	60
3.2. Ambitos de Validez de la Ley Federal del Trabajo. .	70
3.3. Ambitos de Validez de la Ley Burocrática.	78
3.4. Requisitos en la formación de la Ley.	83

CAPITULO CUARTO

REGIMEN LABORAL APLICABLE

4.1. Determinación Constitucional.	92
4.2. Inconstitucionalidad de la Ley Burocrática.	102
4.3. Inconstitucionalidad de la Ley Federal de las Enti- dades Paraestatales	110
4.4. Inconstitucionalidad del acto administrativo que lo determina	116
CONCLUSIONES	121
BIBLIOGRAFIA	123

INTRODUCCION

Con el presente trabajo, trataremos de coadyuvar para elucidar la confusión que se genera a raíz de la creación de un organismo público descentralizado, en lo tocante a los trabajadores a su servicio, esto es, el régimen laboral al que deben estar sujetos.

Las bases fundamentales en materia laboral son aquellas postuladas por la Carta Magna en su artículo 123, mismo que establece dos regímenes de trabajo distintos, uno señalado con el apartado "A" en el que se instituye la generalidad en su aplicación, y por otra parte el "B", que como excepción reserva su aplicación a las relaciones en que funjan como patrones los sujetos específicos que señala. En torno a estas directrices trataremos de mostrar a cuales de ellas deben sujetarse los descentralizados.

Para resolver el problema planteado, hemos desarrollado el presente trabajo dividiéndolo en cuatro partes. El primer capítulo se refiere a los conceptos generales que consideramos necesarios para reunir los elementos con los cuales podamos identificar a los sujetos (en este caso al patrón) como son el Estado y el descentralizado, los cuales se han tendido a confundir por la función que realizan. Asimismo se tocarán los puntos relativos a la supremacía constitucional y a la competencia, por la relevancia que éstos representan en la actividad y desenvolvimiento de dichos entes, en relación

al fin que nos hemos fijado.

En el segundo capítulo hacemos una breve referencia histórica en cuanto al origen de los descentralizados y su introducción al sistema mexicano, tocando paralelamente a ello el tratamiento laboral que se les ha dado hasta nuestros días.

A través de la tercera parte de este trabajo, se expondrá un esquema genérico en cuanto a los ámbitos de validez planteados por las bases constitucionales del artículo 123, así como el desarrollo de las mismas en las normas secundarias, haciendo además una anotación respecto a los requisitos de validez de las leyes, incluyendo la posición que deben guardar en relación a la Carta Magna.

Finalmente, con las bases obtenidas durante el desarrollo de los tres anteriores capítulos, mostraremos cual es el régimen laboral al que, a nuestro parecer, deben estar sujetas las relaciones de trabajo que se dan con los organismos públicos descentralizados; haremos notar a la vez la inconstitucionalidad de algunas normas secundarias que resultan antagónicas a nuestro punto de vista, el cual además de precisarse en este último capítulo, se señalará en forma concreta en nuestras conclusiones.

CAPITULO PRIMERO
GENERALIDADES

Hemos considerado necesario referirnos a algunos aspectos generales en torno a la administración pública federal, en razón de que el presente trabajo pretende mostrar el régimen laboral a aplicarse en las relaciones entre una persona jurídica a la cual el Estado encarga el desempeño de parte de la función administrativa que en principio a él le correspondería y sus trabajadores; nos referimos al Organismo Público Descentralizado, que como persona moral utiliza los servicios de personas físicas.

Teniendo nosotros presente que el sujeto de la relación que en estos casos funge como patrón es una persona pública, auxiliar del Estado en el desempeño de su actividad en este capítulo habremos de explicar en forma general lo que en nuestro derecho se entiende por Administración Pública, el sujeto que la desempeña, considerando además la personalidad del mismo, y por su relación con las autoridades estatales los principios de Competencia y Supremacía Constitucional en cuanto al problema planteado.

1.1. Formas de Administración Pública.

Antes de tratar el tema objeto de este subcapítulo es necesario explicar, aunque de manera breve, en que consiste la administración; este termino en su origen implica la

idea de una actividad tendiente a servir a otro, noción que se mantiene y utiliza para explicar la tarea del Estado ante el gobernado al atender la marcha diaria de los servicios públicos.⁽¹⁾

Serra Rojas define a la administración pública como "La acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos o administrativos a los intereses de una sociedad", por su parte Faya Viesca señala que se trata de "todo aquello que tiene por finalidad la aplicación o realización de la política nacional"⁽²⁾; partiendo de estas nociones podemos desprender que administrar, en principio, es una de las actividades primordiales encargada a un Estado, ya que implica la felicidad del hombre como fin mediato de la política estatal, ejecutada ésta por conducto del órgano administrativo, el poder ejecutivo de la Nación.⁽³⁾

Una función pública puede ser calificada de administrativa, atendiendo a dos criterios principales: uno formal, esto es, que formalmente un acto será considerado administrativo cuando el órgano estatal del cual emana es el poder ejecutivo, cuyo titular es el presidente de la república; materialmente será administrativo cuando reúna las caracteris-

- (1) Cfr. GUTIERREZ Y GONZALEZ Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mecero. Porrúa. México. 1993. p. 108
 (2) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo TI. Décima tercera edición. Porrúa. México. 1984. p. 471.
 (3) FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal. Segunda edición. Porrúa. México. 1983. p. 31

ticas que lo distinguan de las funciones legislativa y judicial en su esencia.⁽⁴⁾

El criterio relevante para la elaboración de este trabajo, resulta ser aquél que califica a un acto de formalmente administrativo, tomando en cuenta que los tres órganos estatales materialmente están facultados para realizar estos actos, mientras que con el primer criterio sólo lo realiza el ejecutivo federal, órgano en el cual se integra una de las formas de desempeñar la función administrativa y cuyos subórganos actuantes en ningún momento dejan de ser el Estado mismo, quien como persona moral funge como patrón en sus relaciones con sus trabajadores, así se desprende de la Carta Magna y su artículo 123 Apartado "B"; no obstante, la tarea administrativa no sólo la realiza el ente estatal, aunque debemos decirlo, en principio a él le corresponde, pero en ocasiones para lograr una mayor eficacia en su actividad es necesario que encargue su desempeño a otras personas morales que cuenten con el avance tecnológico y la suficiente especialización para lograrlo; se trata de personas auxiliares del Estado, capaces de obligarse jurídicamente y por tal razón de fungir como patrones en sus propias relaciones de trabajo. La determinación formal nos interesa debido a la confusión que se ha creado al considerar a los entes paraestatales como partes de la persona estatal, al realizar funciones que en principio a

(4) Cfr. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésimo primera edición. Porrúa. México. 1992. p. 61

este último le atañen, cuando en realidad de lo que se trata es de dos sujetos distintos, con fines similares y personalidad diversa. (Const. art. 90)

Explicado lo que es la Administración y los actos formalmente administrativos, podemos decir que hablar de formas de organización administrativa es referirnos a una parcialidad de la actividad estatal, aquella que desempeña el órgano administrativo y sus subórganos, no debemos confundir con formas de estado las cuales tienden a considerar a éste en su unidad, en su totalidad.

Las formas de organización administrativa implican el modo en que el Estado habrá de ordenarse para desempeñar su actividad, así tenemos por una parte a un órgano estatal que de manera exclusiva se avoca a ella, sin embargo, esto se debe interpretar en el sentido de que habrá un gran número de unidades (administrativas) a través de las cuales la desempeñara, éstas pueden o no formar parte del Estado como persona (en caso de ser así el patrón sería éste), esto es, unas serán autónomas y otras no por ser personas distintas a aquél, pero que son vigiladas por él en el desempeño de sus funciones, porque al tratarse de actividades públicas la mayor o menor eficacia en ellas, repercutiría en esa escala para el cumplimiento de sus fines y en su imagen ante el gobernado.

Acosta Romero entiende por forma de organización administrativa al "modo en que se estructuran las diversas

unidades administrativas que dependen del poder ejecutivo ya directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia para lograr una unidad de acción y dirección y ejecución en la actividad de la propia administración encaminada a la consecución de los fines del Estado".⁽⁵⁾

Estamos de acuerdo con la noción presentada por Acosta, pero consideramos que la misma sólo es aplicable a la forma de organización que atañe al Estado mismo, y no puede extenderse a las personas morales que lo auxilian en el desempeño de su función; al hablar el maestro en cita de una dependencia respecto del poder ejecutivo federal nos da la impresión de que niega la personalidad de estas entidades, ya que se hace mención de la unidad que se mantiene de la función administrativa a través de las relaciones de jerarquía, y extender dichos vínculos a las personas objeto de crítica las integra en la propia estructura del Estado en su órgano administrativo; reiteramos, ante esta idea, nuestra inquietud en el sentido de que es necesario tener presente que se trata de personas distintas, con objetos y fines similares pero con sus propios atributos.

Ya que el Estado no es la única persona que desempeña la función administrativa, consideramos a la forma de organización administrativa como el modo en que el Estado

(5) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría del Derecho Administrativo.
 TI. Octava edición. Porrúa. México. 1988. p. 101

dispone el desempeño de la administración pública, manteniendo la unidad de dicha actividad a través de relaciones de jerarquía y de la tutela administrativa.

1.1.1. Administración Pública Centralizada.

La forma de administración pública puede ser centralizada o descentralizada, implicando la primera el desarrollo de la función administrativa por el propio Estado, y la segunda, por el contrario, se desenvuelve a través de otros sujetos de derecho; ahora nos toca en este apartado explicar en que consiste la administración central, pero antes creemos conveniente señalar lo que entendemos por Estado y su posición como patrón en las relaciones laborales.

El Estado ha sido definido como "La organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio", o bien, "aquella sociedad políticamente organizada y dirigida por el poder soberano en un determinado territorio" y por último, como "aquella organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas"; todas estas asepciones contemplan a

- (6) GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Cuadragésima segunda edición. Porrúa, México. 1991. p. 98
 (7) FAYÁ VIESCA, Jacinto. Ob cit. p. 60
 (8) ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob cit. p. 60

la población, al territorio, a la soberanía y al orden jurídico como elementos del Estado, sin embargo, no se contempla entre ellos el elemento a nuestro parecer fundamental, como lo es su personalidad.

La personalidad no está reservada exclusivamente para las personas físicas (el hombre), sino que se extiende a otros entes como el Estado a través de una ficción jurídica, "procedimiento de la técnica jurídica, en virtud del cual se atribuye a algo, una naturaleza jurídica distinta de la que en rigor le corresponde, con el fin de obtener ciertas consecuencias de derecho que de otra manera no podrían alcanzarse"⁽⁹⁾.

En este orden de ideas podemos decir, que el Estado como persona tiene órganos que se clasifican de acuerdo a la función que desempeñan, así tenemos que hay un órgano administrativo, uno legislativo y otro judicial.

En cuanto a los órganos se puede comentar, como lo hace Gutiérrez, que éstos son personas, ya que cada una es parte del todo, por lo cual individualmente no pueden ser una persona distinta de aquél.⁽¹⁰⁾

En nuestro régimen la Carta Magna establece como órganos del Estado al Poder Ejecutivo, al Legislativo y al

(9) GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Ob cit. p. 5 y 13
 (10) Cfr. Ibídem. p. 13 y 167.

judicial; para los fines del presente apartado habremos de referirnos sólo al primero, en razón de que la administración centralizada se desenvuelve a través de él. (Const. art. 49)

En cuanto al concepto de lo que es la administración centralizada, en términos generales la doctrina ha unificado el criterio del mismo, esto es, se trata de una persona (el Estado) quien la desarrolla, cohesionando su acción a través de una relación jerárquica; Canasi, al respecto señala "la centralización concentra las tareas administrativas en las manos del Estado nacional dentro de su territorio, y de una manera jerárquica y unificada"⁽¹¹⁾, así lo confirma Fraga "La centralización administrativa existe, cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel, hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública."⁽¹²⁾ En este orden de ideas consideramos por nuestra parte, que se trata de una forma de organización administrativa que se distingue de otras porque es desarrollada en nuestro país por la propia persona Estados Unidos Mexicanos por medio de su poder Ejecutivo, y mantiene su unidad con miras a una mayor eficacia a través de una relación o pirámide jerárquica, en la que la autoridad principal es el titular del ejecutivo federal.

(11) CANASI, José. Derecho Administrativo TI. De Palma. Argentina. 1981. p. 298.

(12) FRAGA, Gabino. Ob cit. p. 165

Por lo que toca a la pirámide jerárquica, que da cohesión a la centralización administrativa, ésta se integra por diversos poderes, respecto a los cuales, el maestro Serra Rojas nos dice "El régimen de jerarquía y la existencia de los poderes (nosotros diríamos que son los que implican a tal régimen) de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, disciplinario y de dirimir competencias; son suficientemente vigorosos para mantener la unidad de la estructura administrativa."⁽¹³⁾

Los poderes indicados por Serra, son explicados en forma clara y amena por el maestro Gutiérrez y González de la siguiente manera;

Poder de nombramiento; es la capacidad competencia del Estado para celebrar con personas físicas un contrato para que se le presten servicios físicos, mentales o de uno u otro tipo; la Ley concede esa facultad a un grupo reducido de sus funcionarios o empleados en el grado de jerarquía, correspondiéndole al presidente del país la designación de los funcionarios más importantes.⁽¹⁴⁾ Creemos acertada la posición del maestro en cita, al considerar al nombramiento como un contrato, toda vez que la teoría de la relación de trabajo no es aceptable respecto a estos trabajadores ya que la protección laboral se cristaliza a partir del contrato-nombramiento, y no de la prestación efectiva del servicio; podemos

(13) SERRA ROJAS, Andrés. Ob cit. p. 469.

(14) Cfr. GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Ob cit. p. 643 a 645.

decir que hablamos de un contrato y no de una declaración unilateral de la voluntad, porque de ser así se haría nugatoria la garantía constitucional relativa a la libertad de profesión. (Const. art. 5)

Poder de mando; consiste en la facultad del Estado para determinar a sus servidores la forma o manera en que han de desempeñar sus actividades, ejercitandose ésta a través de un grupo muy reducido de funcionarios superiores, encabezados por el titular del ejecutivo; sin embargo, esta facultad esta limitada, en razón de que se debe plegar a lo que las leyes determinen sobre el trabajo de cada uno de los trabajadores al servicio del Estado, así, el maestro en cita nos lo aclara, al señalar que en el deber de obediencia se dan estas posibilidades;

a).- Cuando la orden esta ajustada a las condiciones generales de trabajo; en tal caso el inferior estará obligado a obedecer.

b).- Cuando la orden es contraria a derecho; en tal caso se debe atender a las circunstancias subjetivas del empleado, como son su cultura, capacitación y educación, esto para determinar si la orden es o no, notoriamente ilegal para él, y poder determinar llegado el caso, si se ha de excluir o no al inferior de alguna responsabilidad.⁽¹⁵⁾

(15) Cfr. Ibidem. p. 648 a 654.

Creemos conveniente señalar que entendemos a la facultad de mando como el carácter de subordinación en las relaciones de trabajo, donde surge un derecho del patrón para dictar ordenes, lineamientos e instrucciones y una obligación del trabajador de acatarlos.

Poder de vigilancia; es la actividad del Estado realizada a través de una serie de conductas del funcionario superior para ver que el inferior efectivamente dé cumplimiento a lo que se le ordeno y a lo que debe hacer según las condiciones generales de trabajo; esta facultad se puede ejercitar directamente por el superior o encomendarse por éste a sus otros empleados. De verificarse el incumplimiento de los trabajadores en sus obligaciones, puede dar lugar a una sanción o en su caso exigirles las responsabilidades correspondientes, dando pauta a lo que es llamado el poder disciplinario del Estado. Dentro de las sanciones a que puede ser acreedor el trabajador están, el apercibimiento, la amonestación con nota mala al expediente, multa, no ascenso, descenso, suspensión temporal y la rescisión o cese.

Poder de revisión; es la facultad del Estado para revisar a través de un empleado superior, de oficio o a petición de parte, la decisión dictada o emitida por el inferior, para modificar, revocar o aprobar dicho acto por su falta de legitimidad o ilegalidad. Se debe considerar en el presente rubro al poder de decisión o resolución, es decir, la potestad de resolver o ejecutar actos jurídicos en nombre

(16)
del Estado.

Los poderes explicados por el maestro Gutiérrez y González, permiten la unidad en la actividad del Estado mexicano, considerado éste como persona, y a la vez resultan ser los medios con que se cuenta para mantener la cohesión y orden de sus trabajadores. Debemos enfatizar que hasta el momento sólo se ha analizado la actividad administrativa desempeñada por la persona Estados Unidos Mexicanos, ahora toca hacerlo en cuanto a la misma actividad, pero desempeñada por otras personas que lo auxilian en ella, en especial los organismos descentralizados.

1.1.2. Administración Pública Paraestatal.

Al hablar de la administración paraestatal, nos referimos a la actividad administrativa desempeñada por personas distintas al Estado, que cooperan con él, bajo su control y vigilancia, llamada por algunos maestros tutela administrativa.

La doctrina coincide en apreciar el término paraestatal como aquello que no se confunde con el Estado, que camina lado a lado o paralelamente a él, la palabra se compone de la preposición "para" que quiere decir junto o a lado de, y de "estatal" que significa relativo o relacionado con

(16) Cfr. Ibidem. p. 643 a 660.

(17) Cfr. FRAGA, Gabino. Ob cit. p. 198.

el Estado, de donde paraestatal quiere decir junto o a lado del de éste; ⁽¹⁸⁾ sin embargo, también se a generalizado una reprobación en cuanto a la utilización de este término por considerar que los entes que integran este sector no caminan a lado del Estado, sino que son parte integrante del mismo, ⁽¹⁹⁾ porque son órganos que forman parte de uno de los poderes de la unión, el ejecutivo, de donde, las unidades administrativas están formalmente integradas en la administración central; ⁽²⁰⁾ por nuestra parte consideramos que tales opiniones son erróneas, ya que el Estado es ante todo una persona moral al igual que las entidades paraestatales, de ahí que éstas no sean parte de él, sino sus auxiliares en el desempeño de sus funciones, se trata de dos sujetos de derecho y no de uno, y tampoco podemos decir que sean parte de la administración pública federal, porque ésta no tiene personalidad ya que se trata de una actividad; tampoco son órganos estatales, porque además de tener su propia personalidad y los atributos que de ella derivan, los únicos que pueden ostentarse con tal calidad, son el Ejecutivo o administrativo, el Legislativo ⁽²¹⁾ y el Judicial.

De acuerdo al sentido gramatical, el término paraestatal se refiere a "los organismos y centros que por delegación del Estado cooperan a los fines de éste sin formar parte de la administración pública", ⁽²²⁾ tal definición nos parece más

- (18) Cfr. GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Ob cit. p. 399.
 (19) Cfr. FRAGA, Gabino. Ob cit. p. 198.
 (20) Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob cit. p. 102 y 361.
 (21) Cfr. Idem.
 (22) REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Vigésimo primera edición. Espasa Calpe. España. 1992. p. 1082.

congruente con la realidad jurídica, por lo que creemos suficiente presentar la noción del maestro Gutiérrez quien nos dice que dentro de esta denominación se incluye "al cúmulo de entes o personas morales, que si bien jurídicamente son diferentes al Estado, están a lado de éste en el desempeño de algunas de sus funciones, y al tenerlas a su lado las dirige y las controla."⁽²³⁾

En cuanto a las razones para la creación de estos entes, la doctrina explica, "el aumento en el cúmulo de las funciones públicas, implica que el Estado deba intervenir en la regulación y control de la aplicación de los inventos que se han hecho, porque no puede dejar que los particulares en forma libre controlen los resultados de aplicación de algunas ciencias y técnicas; por otra parte el Estado no puede dejar determinados servicios al control de los particulares sino que debe hacerlo él mismo o vigilar su prestación, ante tales circunstancias se presentan tres opciones; primero, que el Estado preste directamente el servicio, segundo, ⁽²⁴⁾ dejar que lo presten los particulares bajo su vigilancia y control"; al respecto Serra manifiesta "Hemos visto surgir al Estado empresario, organizador y promotor de la riqueza pública, al Estado accionista, acosado por las grandes carencias nacionales y la insuficiencia e incomprensión de la iniciativa privada para acometer nuevas empresas, detener el alza de los artículos de consumo necesario y el desempleo, aprovechando las

(23) GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Ob cit. p. 401 a 402.
 (24) Ibidem. p. 402.

técnicas de la empresa privada; o los particulares colaboran en este desarrollo, con todas las ventajas que les proporciona el Estado o éste se ve obligado a lanzarse a nuevas actividades en una constante acción de producción de bienes y servicios, incluso adoptando la forma de las sociedades mercantiles.⁽²⁵⁾ Finalmente la tercera opción, consiste en crear una persona moral bajo el control del propio Estado y que tal ente creado se dedique a prestar el servicio.⁽²⁶⁾ En esta tercera posibilidad es donde se presenta la oportunidad de existencia del Organismo Descentralizado, que nace entre otras razones para la consecución de una mayor eficacia en la gestión de los servicios públicos, en atención a la naturaleza de la técnica industrial o comercial que tendría que realizar el Estado,⁽²⁷⁾ esto es, se pretende que a través de la creación de este sujeto especializado se cuente con el mejor personal humano, el mejor equipo técnico y con apoyo en mayor o menor grado del ente estatal, se obtenga una óptima prestación de dicho servicio; por otra parte, como este nuevo sujeto de derecho maneja su propio patrimonio, liberará al Estado de todo gasto relacionado con esa actividad, obteniendo remanentes de operación que permitan ayudar en el desarrollo de otras tareas estatales.⁽²⁸⁾

En cuanto a las personas públicas, creemos pertinente

-
- (25) SERRA ROJAS, Andrés. Ob cit. p. 621.
 (26) Cfr. GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Ob cit. p. 402 y 417.
 (27) Cfr. FRAGA, Gabino. Ob cit. p. 199.
 (28) Cfr. GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Ob cit. p. 417.

puntualizar que no son parte del Estado, sino entes en los cuales aquél interviene porque los intereses que se ventilan son de suma importancia para los ciudadanos, por eso pensamos que de los elementos que la integran el principal es la personalidad, la cual implica "la autonomía, que puede ser tanto técnica, como orgánica, entendiéndola a través de la primera el no sometimiento a las reglas de gestión administrativa y financiera de la centralización; mientras que la segunda supone la existencia de un servicio público con prerrogativas propias ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía. Con estos datos, sentimos que se agota una clasificación de las entidades paraestatales, sin embargo, creemos conveniente añadir el siguiente cuadro para su mayor comprensión, en atención a nuestro régimen jurídico.

Centralizada; Desempeñada por el Estado Federal por conducto de su Órgano administrativo o Poder Ejecutivo y subórganos que lo integran.

Administración
Pública Federal.

- Paraestatal
- Organismos Descentralizados
 - Empresas de participación estatal
 - Organizaciones auxiliares de crédito.
 - Instituciones nacionales de seguros y fianzas.
 - Fideicomisos públicos.

La administración pública paraestatal es desempeñada

por personas distintas del Estado, aunque vigiladas por éste en cuanto a su objeto, pero respetando su libertad de acción como persona moral. (L.O.A.P.F. arts. 1, 2, 3.)

1.2. Descentralización Administrativa

Tomando como base las causas que dan origen al llamado sector paraestatal consideramos que la descentralización administrativa es un modo de gestión de los servicios públicos, o bien un medio a través del cuál se busca un mejor manejo respecto de los bienes que integran el patrimonio del Estado con actividades comerciales o industriales; pero esta forma de administrar se caracteriza por el sujeto que la desempeña, una persona distinta del ente estatal.

Laubadere, al hacer referencia al establecimiento público en Francia, explica que se trata de un modo de gestión de los servicios públicos, caracterizado por el hecho de que dicho servicio se confía a un organismo público que recibe cierta autonomía bajo la forma de personalidad.

La necesidad de autonomía es comprensible, si tomamos en cuenta que el hecho de que el Estado no desempeñe la función por sí mismo, obedece a su incapacidad técnica y humana para realizarla, elementos con los que se espera si cuente otra persona; descentralizar dice Acosta, "es lo que se opone

(30)

Cfr. DE LAUBADERE, André. Manual de Derecho Administrativo (Jesus Villavizar). Temis. Colombia. 1978. p.209

al centro, y se da cuando se crea una persona para realizar una actividad que compete al Estado o que es de interés público⁽³¹⁾, de aquí que la autonomía de que se habla no sea absoluta, sino que el Estado debe reservarse determinadas facultades de control y vigilancia para ver que el descentralizado cumpla eficazmente los fines para los que fue creado, guardándose una relación diversa de la de jerarquía, pero sin que dejen de existir las facultades indispensables para conservar la unidad del poder.⁽³²⁾ Por otra parte es necesario destacar en relación a las otras entidades paraestatales que, tratándose de la descentralización, el Estado crea a una persona para auxiliarse de ella y no se auxilia de uno ya creado, como sucedería en el caso de una sociedad mercantil.

En el ámbito administrativo se habla de una figura llamada desconcentración, que implica algo similar a la descentralización, apartarse o sacar del centro, pero no son lo mismo, ya que la primera, también llamada descentralización burocrática se refiere a "un conjunto de organismos administrativos que gozan de cierta independencia, pero que carecen de personalidad jurídica"⁽³³⁾, se relajan los vínculos que conlleva la jerarquía administrativa en la centralización, pero sin que deje de ser el propio Estado el que actúa, situación contraria a la que plantea la descentralización por servicio que tiene como elemento característico el ser sujeto de derecho autónomo.

- (31) ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob cit. p. 366
 (32) Cfr. FRAGA, Gabino. Ob cit. p. 198
 (33) CANASI, José. Ob cit. p. 308

Además de la desconcentración, cabe distinguir tres figuras más que en ocasiones suelen confundirse, éstas son la descentralización por región, por colaboración y por servicio.

Por región; tiene en realidad una conotación más bien política que se ejemplifica con el municipio, el cuál constituye la base de división territorial y de la organización política en las entidades federativas según establece la Carta Magna en su artículo 115; por tal razón se les incluye dentro de la llamada descentralización política que no se refiere al ámbito de las facultades del poder ejecutivo, ni pertenece al sector paraestatal, sino como dice Fraga, es "un régimen especial de los poderes estatales, frente a los federales."⁽³⁴⁾

Por colaboración; esta clase tampoco forma parte del sector paraestatal, e implica el hecho de que personas morales o físicas en el ámbito privado colaboren con el Estado, ya sea porque éste les imponga o bien autorice el desempeño de funciones de consulta, ejecución o decisión; colaboración que resulta necesaria ante la falta de especialización y de recursos económicos para atender dichas actividades.⁽³⁵⁾

Descentralización por servicio; ya hemos dado su noción, sin embargo, es necesario anotar algunos matices que lo distinguan de los otros tipos, en vista de que precisamente

(34) FRAGA, Gabino. Ob cit. p. 199

(35) Cfr. GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Ob cit. p. 442 a 446.

los organismos que se encuadran en éste son el objeto de nuestro trabajo.

Siguiendo a Gutiérrez y González, presentamos las siguientes características:

- Se debe tener presente que este tipo de descentralización es eminentemente administrativa, y no tiene ninguna conotación política como en la de región.

- Forma parte del llamado sector paraestatal, en cuanto los otros dos tipos no corresponden al mismo.

- Su patrimonio se integra con aportaciones de la federación, mientras que, por un lado los municipios tienen el propio, incluyendo su régimen hacendario, y las personas privadas que colaboran con el Estado lo integran con aportaciones de sus socios cuando son sujetos morales, o bien con el particular tratándose de personas físicas.

- Realiza sus actividades en beneficio directo del Estado y no en forma indirecta, como sucede en la del tipo de colaboración. (36)

Identificado que fue el sujeto objeto de nuestro trabajo, cabe ahora aclarar la posición que como persona diversa guarda ante el Estado, y señalar los alcances de su autonomía, lo cual se hará con una breve explicación en cuanto a su creación, su personalidad y la llamada tutela administrativa, sólo así podremos comprender porque cada uno es patrón en sus respectivas relaciones de trabajo, y por lo mismo con un régimen laboral diverso.

a).-- Creación; la Ley Orgánica de la Administración

(36) Cfr. Ibidem. p. 445 y sig.

Pública Federal concede la facultad de crear a estos sujetos tanto al Congreso de la Unión como al Poder Ejecutivo Federal. (art. 45)

b).- Personalidad; al entrar en vigor el acto creador de un Organismo Descentralizado nace a la vida jurídica un sujeto de derecho que es caracterizado por la función que realiza en forma especializada, por tener un patrimonio propio y por la tutela administrativa que sobre él tiene el órgano centralizado del Estado.

La base para el nacimiento o existencia de una persona moral se encuentra en su reconocimiento por la Ley por conducto de una ficción jurídica, ⁽³⁷⁾ así encontramos que nuestro Código Civil enumera a las personas morales que pueden existir en el orden jurídico mexicano, y su artículo 25 da pauta a la creación de los Organismos Descentralizados, al establecer:

"art 25.- Son personas morales...

I.-...

II.- Las demás corporaciones de derecho público reconocidas por la Ley."

De acuerdo con esta regla el Organismo Descentralizado es dotado de personalidad por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 45 establece;

(37) Cfr. DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo. Derecho Civil. Segunda edición. Porrúa. México. 1990. p. 233

"Art. 45.- 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 adoptan."

Así nace a la vida jurídica este sujeto de derecho a partir de la fecha en que entre en vigor el acto de creación, con sus consiguientes atributos, los cuales se harán constar en el mismo según dispone la Ley Federal de Entidades Paraestatales. (L.F.E.P. art. 14).

c).- Control o Tutela administrativa; la naturaleza de las funciones que realiza el descentralizado es uno de los elementos que fijan vinculación con la administración central porque esta encargado de realizar atribuciones que al Estado corresponden; esta actividad es especial e implica una competencia limitada a la especialidad de la misma. (38)

La descentralización no significa una separación absoluta del poder central, sino que es menester que éste se reserve ciertas facultades de control y vigilancia sobre el organismo para ver que se realice en forma óptima la función estatal; así surge la llamada tutela administrativa o control autárquico, que se diferencia de la relación jerárquica según expone Canasí, porque en ésta todo depende del ejecutivo, la persona a ella sometida esta bajo el control de su superior para todas sus actividades, mientras que el control autár-

(38) Cfr. FRAGA, Gabino. Ob cit. p. 200 a 208.

quico se circunscribe a la legalidad y excepcionalmente a la oportunidad y conveniencia pero en forma muy limitada, (39) de lo contrario no habría razón de ser de la descentralización administrativa; no hay subordinación hacia el órgano estatal y que si se toma una parte de las atribuciones del poder central es para ejercerlas independientemente aún cuando exista (40) un control de legitimidad.

Debemos agregar que el control jerárquico o jerarquía administrativa se da exclusivamente dentro de la persona Estado, en él se desenvuelven los poderes de dicha relación los cuales no pueden extenderse o aplicarse al descentralizado porque se trata de sujetos distintos; por otra parte, el buen desempeño de la función que realiza el sujeto a estudio depende de la autonomía que implica su personalidad, sin embargo, por tratarse de fines comunes encaminados todos a un fin principal, es necesaria la vigilancia por parte del Estado para que el mismo se cumpla, pero este control no puede ser excesivo, ni jerárquico porque entorpecería las actividades de su auxiliar resultando contraproducente su actuación. La vigilancia o tutela administrativa se contempla por la Constitución de la República, la cual establece la posibilidad de que el Ejecutivo intervenga en el Descentralizado, al disponer;

"Art. 90.-... Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal..."

(39)

Cfr. CANASI, José. Ob cit. p. 322 a 323.

(40)

Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Ob cit. p. 581

1.3. La Competencia.

El Estado es ante todo una persona y como tal tiene todos los atributos que a la personalidad recaen, dentro de los cuales encontramos a la capacidad, entendida ésta como la aptitud de ser titular de derechos y obligaciones. (41)

Los derechos de que es titular el Estado no son ilimitados, sino que son expresamente determinados en el orden jurídico, de ahí que Kelsen afirme que "la imputación de una acción humana al Estado sólo es posible cuando dicha acción es determinada en forma específica por un orden normativo"; el hecho de que tenga limitaciones en relación a su ámbito de acción no quiere decir que pierda soberanía, pues como bien explica Hart al referirse a la autoridad legislativa, ésta puede "tratar de eludir las restricciones emitiendo ordenes incompatibles con ellas, pero si se hace esto no habrá desobedecido a nadie, no habrá transgredido las reglas de un legislador superior, ni violado un deber jurídico pero sin duda habrá fracasado en su intento de crear una norma válida... Las limitaciones jurídicas a esta autoridad no consisten en deberes impuestos de obedecer a algún legislador superior, sino en incompetencias establecidas en reglas que lo habilitan para legislar", el mismo razonamiento puede aducirse en cuanto (42)

- (41) Cfr. ROGINA VILLEGAS, Rafael. Tratado de Derecho Civil. T. Sexta edición. Porrúa. México. 1990. p. 432
- (42) KELSEN Hans. Teoría General del Derecho y del Estado (Eduardo García Maynez). Segunda edición. U.N.A.M. México. 1983. p. 228
- (43) HART H.L.A. El Concepto del Derecho (Genaro R. Carrizo). Segunda edición. Editora Nacional. México. 1980. p. 87

a los demás órganos estatales cuya capacidad es determinada por el Derecho, no sólo por lo que toca a la forma y manera de emitir sus actos, sino determinando las materias en las que podrían recaer los mismos.

Este conjunto de derechos o atribuciones otorgados por el orden jurídico al Estado integran su capacidad, y en relación a los órganos que lo integran se habla de competencia, esto es, una capacidad especializada, "competencia es el nombre que se utiliza para referirse a una capacidad específica ejercida por el Estado a través de un órgano también específico, pero se le llama competencia para hacer esa referencia necesaria de que es ejercida solamente por un sector especializado del Estado..., la competencia es una forma de capacidad, es decir, la capacidad es el genero y la competencia su especie."⁽⁴⁴⁾

La capacidad en las personas físicas difiere de la capacidad-competencia del Estado, porque el ejercicio de esta última es obligatoria, no es renunciable y no es delegable, salvo que la Ley lo permita; algunos maestros en relación a las facultades estatales enseñan, que no debe hablarse de potestades, sino de obligaciones que deben ser necesariamente cumplidas, porque la Ley así lo determina, y dado que la misma delimita la competencia podemos entender que mientras en las personas físicas la capacidad es la regla y la incapacidad la

(44)

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Ob cit. p. 66

(45)
 excepción, en relación al Estado es a la inversa.

La competencia dice Canasí, "es el conjunto de atribuciones y potestades de cada persona jurídica, y dentro de estas entidades se las distribuyen cada uno de los órganos que la integran, para el ejercicio de sus funciones."⁽⁴⁶⁾

En relación al Estado y su capacidad podemos decir que ésta se distribuye entre sus órganos, los cuales se clasifican acorde a la función que realizan, así tenemos en el derecho mexicano tres órganos estatales, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, éstos son llamados poderes estatales por dos razones, en primer lugar en razón de una mera clasificación de las funciones principales, como son el legislar, el ejecutar y aplicar las leyes o interpretar las mismas hacia la solución de un conflicto o litigio; la otra razón obedece a un criterio político jurídico, pretendiendo que a través de la división de poderes el poder en sí sea limitado para evitar el abuso en su ejercicio, al respecto, Tena Ramírez explica "la diversidad de órganos y la clasificación de funciones parecían obedecer exclusivamente a la necesidad de especializar las actividades, una mera división del trabajo; sin embargo, tal razón es secundaria, ya que la primera causa es la necesidad de limitarlo a fin de impedir su abuso, resultando así la principal limitación interna del poder público

(45) Cfr. CANASI, José. Ob cit. p. 260 a 263

(46) Ibidem. p. 261.

que tiene su complemento en la limitación externa de las garantías individuales.⁽⁴⁷⁾ En nuestro Derecho, explica Gómez Lara en relación a las ideas expuestas, la noción de la división de poderes es correlativa a las funciones estatales, el poder se entiende aquí como el órgano u órganos de autoridad que desempeñan las funciones del Estado, mientras que la función es su actividad soberana en el desarrollo de sus propios fines.⁽⁴⁸⁾

Las funciones que desempeña cada uno de los órganos estatales integran en su totalidad la capacidad del Estado, y en su distribución no puede hablarse de una autonomía absoluta en relación a su actividad, primero porque al actuar cualquiera de ellos, lo hace el ente en su unidad, y segundo porque en muchos actos de algún poder estatal interviene para colaborar con éste algún otro; según explica Tena, esta colaboración puede obedecer a dos razones, a) cuando para la validez de un mismo acto se necesita la participación de dos poderes, y b) cuando se otorga a alguno cierta facultad que no le es peculiar sino de alguno de los otros dos órganos, como es el caso de la facultad extraordinaria para legislar concedida al Ejecutivo,⁽⁴⁹⁾ en cuanto a esto se podría añadir, que lo mismo se puede aplicar al criterio material para calificar a los actos, de lo que se infiere que formalmente cada órgano tiene su propia competencia y sólo puede ser desempeñada

(47) TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Vigésima tercera edición. Porrúa. México. 1990. p. 215.

(48) Cfr. GÓMEZ LARA Cípriano. Teoría General del Proceso. Décimo tercera edición. U.N.A.M. México. 1990. p. 143 a 144.

(49) Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. Ob cit. p. 215 a 226.

por él y en ningún momento podría ser delegada a otro a menos que la propia Ley se lo permitiera. (Const. art. 124).

Dentro de una clasificación de las llamadas garantías individuales, se encuentran las de seguridad jurídica, resultando ser una de ellas la de Legalidad, compuesta a su vez por varias subgarantías, como es la exigencia de que la autoridad que dicte un acto sea competente.

El que una autoridad sea competente lo podemos entender en dos sentidos, uno objetivo y otro subjetivo, implicando el primero al conjunto de atribuciones de que a sido investida, y el segundo refiérase a los requisitos que debe tener una persona física para desempeñar alguna función pública, los cuales de no cumplirse lo convertirían en un funcionario de hecho y no de derecho, una autoridad ilegítima; al respecto, el maestro Ignacio Burgoa nos aclara que el artículo 16 de la Constitución se refiere exclusivamente a la competencia objetiva y no a la legitimidad, porque de no ser así se caería en absurdos como el de que la protección de la justicia federal no amparara contra actos emanados de funcionarios de hecho ilegítimos, dejando en estado de indefensión al

(50)
quejoso.

Debemos recordar que la competencia objetiva de las

(50) Cfr. BURGOA O. Ignacio. Las Garantías Individuales. Vigésima segunda edición. Porrúa. México. 1989. p. 590 a 594.

autoridades federales debe ser expresada por la propia Carta Magna según dispone ésta en su artículo 124, de lo que se infiere que si ejerce facultades no previstas por la norma fundamental, se violaría el principio de legalidad consagrada en su artículo 16, y más aún, se violaría el principio de la división de poderes.

1.4. Supremacía Constitucional.

Antes que nada una Constitución es una Ley, la cual se caracteriza porque determina las bases según las cuales se crearán las demás leyes, delimitando la competencia del poder legislativo y de los otros dos órganos: el Ejecutivo y el Judicial; establece las directrices para la organización del Estado a través de un sistema de competencias definidas, pero además instituye un cúmulo de derechos que se consideran fundamentales al hombre, que por su propia naturaleza imponen la obligación de ser respetados, éstas son las llamadas garantías individuales.

Peniche López explica que una Constitución "constituye una garantía de los gobernados a la cuál deben sujetarse inclusive y especialmente los gobernantes ya que contiene normas que organizan la estructura del gobierno, y normas que aseguran ciertos derechos en favor del ciudadano y que el poder público debe respetar (normas dogmática y normas orgánicas), resulta ser una codificación ordenada que contiene principios a los cuales tienen forzosamente que ajustarse las

(51) demas leyes secundarias." En estos términos podemos inferir que una Constitución tendrá siempre como contenido mínimo las normas que crean y organizan a los poderes públicos asignándoles una competencia determinada, y por otro lado a preceptos que reconocen los derechos fundamentales del hombre; Burgoa aclara estas ideas al señalar que la Ley Fundamental implica facultades de autodeterminación y de autolimitación, manifestándose las primeras en la existencia de un orden jurídico que por sí sólo excluye la idea de arbitrariedad fijando las bases de calificación, organización y funcionamiento del gobierno, del Estado o del pueblo, por otra parte, la autolimitación se manifiesta en el establecimiento de reglas que encauzan el poder soberano consignando derechos públicos subjetivos que se pueden oponer al poder estatal, y como condición sine qua non de la actuación de los órganos del gobierno se asignan competencias expresas y determinadas. (52)

En cuanto a las garantías individuales o derechos fundamentales del hombre, Thomas Paine explica su nacimiento a raíz de las primeras necesidades del ser humano; en la era primitiva, éste necesariamente busca cubrirse del frío, alimentarse, lo que solventa mientras no hay otro hombre que se lo impida, pero al surgir este otro, se dá la necesidad extra de vigilar y arropar el ejercicio de sus derechos iniciales ante la libertad del otro para proteger las propias;

(51) PENICHE LOPEZ, Edgardo. Introducción al Derecho. Décima primera edición. Porrúa, México. 1977. p. 82.
 (52) Cfr. BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Octava edición. Porrúa. México. 1991. p. 323 a 325.

ya en un Estado de derecho se tiene que proteger la propiedad y la libertad, limitando la libertad misma para garantizar un régimen de igualdad en su ejercicio, es así que para proteger necesidades primarias o fundamentales, éstas se plasman en forma de derechos en la norma suprema.⁽⁵³⁾

Así, las llamadas garantías individuales se determinan para garantizar un régimen de justicia que se impone en primer término ante el gobernante y en segundo hacia los demás gobernados.

Podríamos concluir con Tena, en el sentido de que la Constitución implica dos principios;

a).- La libertad del Estado para restringir a la Constitución es limitada en principio, en vista de que éste debe sujetarse a las bases que en ella se establecen para su organización y actuación.

b).- Es preciso que el poder del Estado se circunscriba y encierre en un sistema de competencias.

Las dos partes, dogmática y orgánica implican, la primera el establecimiento de derechos que pueden ser absolutos o bien requerir la intervención del Estado por ser manifestaciones sociales, la segunda tenderá a organizar al poder público para evitar el abuso de éste, circunscribiéndose en el interior del Estado por la determinación de competencias.⁽⁵⁴⁾

(53) Cfr. PAINE, Thomas. Los Derechos del Hombre. (J.A. Fontanilla). Orbis. España. 1985. p. 29 a 64.

(54) Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe. Ob cit. p. 22 a 25.

garantía ésta, que consideramos la principal en relación al presente trabajo, regulando así la formación de la voluntad estatal, su facultad de hacer.

Una Constitución siempre implicara el sustento en el que se encuentra todo el orden jurídico de un Estado, así Kelsen nos habla del fundamento de validez de la norma jurídica, el cual siempre será otra norma hasta llegar a la fundamental básica que determina las bases de creación de los demás preceptos. En vista de que se trata de la norma suprema, todos los demás dispositivos legales están subordinados a ella, por lo que ninguna disposición podrá contravenirla.

El orden jurídico, dice Burgoa, se clasifica en dos grupos de normas:

- Las constitucionales; todo el orden preceptivo que implica la Constitución en sentido jurídico positivo, que directamente actualizan las facultades de autodeterminación y autolimitación de la soberanía popular, de ahí que reciba el nombre de Ley Fundamental.

- Las normas secundarias que emanan de la Constitución porque son creadas acorde a las bases que establece ésta, y que pueden clasificarse en sustanciales, orgánicas, adjetivas, federales, etc... (56)

Siguiendo estas ideas García Maynez escribe, que las normas jurídicas pueden ser del mismo rango, entablándose en estos casos una relación de coordinación, o bien de distinto rango resultando así un nexo de supra a subordinación,

(55) Cfr. KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho (Roberto J. Vamengo) Tercera reimpresión. U.N.A.M. México. 1983. p. 205 a 208.
 (56) Cfr. BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ob cit. p. 323 a 327.

lo que implica una serie de situaciones que se escalonan en un orden de generalidad decreciente donde todas están condicionadas por una norma abstracta; las de general observancia que resultan ser condicionantes de los actos jurídicos, lo están a su vez por otros preceptos de mayor rango, toda norma constituirá así un acto de aplicación de aquella de la que deriva, de lo que se entiende que el orden jurídico es una larga jerarquía de preceptos de los cuales cada uno desempeña el doble papel, sin embargo, no se trata de una relación infinitamente inferior o superior, sino que hay un límite, éste será, tratándose de la línea en ascenso la Constitución, y en cuanto a la línea en descenso los actos finales de aplicación.

(57)

Cabe destacar, según ya se explico antes, que la Constitución puede no sólo referirse a los poderes públicos y a las reglas según las cuales se puede legislar, sino que en muchas ocasiones establece además las bases de acuerdo a las cuales el legislativo deberá crear leyes en relación a determinada materia como lo hace nuestra Carta Magna, por ejemplo en materia laboral, determinando de esta forma el contenido de una Ley secundaria. (Const. art. 123).

En este orden de ideas podemos concluir que el orden jurídico mantiene su unidad (de todas las normas jurídico positivas en sentido material) en razón de su relación de supra

(57) Cfr. GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Ob cit. p. 83 a 88.

a subordinación, resultando unas con características normativas o condicionantes en vista de que la norma inferior será el acto de aplicación de la primera; deben respetarse los lineamientos que establecen las condicionantes porque de ello depende la validez de las inferiores cuyo limite será el último acto de aplicación no susceptible de producir más consecuencias jurídicas; el último fundamento de validez (el principio limite, como norma suprema) lo será la Constitución del Estado, porque en ella se establecen las reglas conforme a las cuáles deberán crearse las demás, ya sea por su forma o por su contenido.

La supremacía Constitucional en el Derecho mexicano se desprende principalmente del artículo 133 de la Carta Magna;

"Art.133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados internacionales 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 pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados."

De esta forma se establece un orden escalonado del Orden jurídico mexicano, ubicándose como norma suprema a la Constitución de la República, en segundo lugar las leyes federales y los tratados internacionales; en tercero las constituciones locales y sus leyes reglamentarias y en cuarto a las normas individualizadas.

Entre otras disposiciones Constitucionales que contemplan el principio de supremacía, se encuentran:

El artículo 40, que determina que el pueblo mexicano se constituirá en una República, representativa, democrática y federal, que se compone de Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida "según los principios de la propia Ley Fundamental".

El artículo 41, que establece que la soberanía se ejercerá a través de los poderes de la Unión en lo que toca a su competencia y por los de los Estados en cuanto a su régimen interior, en los "términos establecidos por la Constitución Federal" y las particulares de los Estados, "las que en ningún momento podrán contravenir a las estipulaciones del Pacto Federal".

De las ideas expuestas podríamos concluir gráficamente con el siguiente cuadro

	CONSTITUCION FEDERAL	
LEYES FEDERALES		TRATADOS INTERNACIONALES
	NORMAS REGLAMENTARIAS	
	CONSTITUCIONES LOCALES	
	NORMAS REGLAMENTARIAS	
	NORMAS INDIVIDUALIZADAS	

CAPITULO SEGUNDO
ANTECEDENTES DE LOS DESCENTRALIZADOS Y SU REGIMEN LABORAL

2.1. Origen.

La descentralización administrativa nació a la vida jurídica ante un constante crecimiento de la actividad estatal y la necesidad de desempeñar ésta de forma más eficaz según expone Acosta, "La descentralización política y administrativa parece ser la forma que bajo circunstancias específicas promovería el desarrollo de la nación en su conjunto, la sobrecargada administración que tiene que ver con todo y en todas partes a veces se encontraba en sus actividades paralizada y con un sistema de gestión ineficiente", así nace en Francia el llamado establecimiento público, ampliándose el campo de responsabilidad pública sin ubicar a las nuevas funciones dentro de la maquinaria gubernamental ordinaria, y así la burocratización de su personal a una mayor eficiencia en el desempeño de sus actividades.

El establecimiento público surgió ante la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal especializado, con independencia presupuestaria que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libre de los problemas que impone la burocracia, ya que así el descentralizado tendría un estatuto jurídico y un personal distinto

(58) ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob cit. p. 365

del que se desempeña en la centralización, de esta forma se pretendió atender un servicio técnico, con personal experto, y con autonomía presupuestaria en pró de una mayor eficacia.⁽⁵⁹⁾

En cuanto a su régimen laboral, tanto Gladen como Laubadere, coinciden en que el mismo se determinará de acuerdo al fin u objeto para el que fué creado el organismo, el primer citado nos dice que el establecimiento público "es la agencia especializada, establecida por el gobierno central o una autoridad local para hacerse cargo de los servicios sociales, administrativos y de empresas industriales o comerciales nacionalizadas y que tienen personalidad legal separada, con autonomía financiera, pero que continúan siendo parte del Estado",⁽⁶⁰⁾ debemos señalar que no estamos de acuerdo con la última parte de esta afirmación, resultando incluso contradictoria, ya que lo que se pretende con estos entes es precisamente evitar la burocratización de su personal, esto es, crear una persona diversa del Estado para que lo auxilie en el desempeño de sus funciones, pero el hecho de que tengan intereses comunes no implica que una persona pueda ser dueña de otra.

Gladen también sostiene que hay dos tipos de descentralizados de acuerdo al personal que en ellos labore, ya sea de las líneas del servicio civil que funciona según las

(59) Cfr. Ibidem. p. 371.

(60) GLADEN E.N. Una Historia de la Administración Pública desde el Siglo XI a nuestros días, III (Fernando Maraz). Fondo de Cultura Económica, México, 1989. p. 445.

reglas de la centralización, o bien, aquellas que estan sujetas a las reglas de la administración industrial, en donde los trabajadores no provienen de los servidores civiles; (61) por su parte Laubadere alude a una clasificación similar, al señalar que las relaciones laborales se deben regir por las reglas de trabajo comunes cuando se trate de actividades que pudieran implicar alcances pecuniarios, como las actividades mercantiles o industriales. (62)

2.2. Aparición en México 1900 - 1942

La aparición del sector paraestatal es relativamente reciente en nuestro país, y comienza a gestarse a fines del siglo XIX en el area de la industria eléctrica, al conecionarse su explotación a extranjeros, constituyendose la mexican Light and Power Company; aun cuando el Estado sabia que se trataba de un servicio público de gran importancia no contaba con elementos técnicos ni materiales para prestarlo, hasta que en el año de 1938 se crea el organismo descentralizado Comisión Federal de electricidad, para entonces varias actividades habian adquirido gran importancia, de ahí la necesidad de crear más descentralizados como el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y la Dirección General de pensiones en el año de 1925. (64)

-
- (61) Cfr. Idem.
 (62) Cfr. DE LAUBADERE, André. Ob cit. p. 210 y 211.
 (63) Cfr. GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Ob cit. P. 403 a 407.
 (64) Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob cit. p. 114 a 116.

El Derecho del Trabajo se manifestaba a principios de este siglo, y en sus antecedentes nunca se hizo alusión alguna a los trabajadores en los organismos descentralizados, precisamente por tratarse de una novedad institucional, sin embargo, debemos recordar que la regulación laboral nace como un derecho de clase, protector del trabajador y extensivo a toda relación de trabajo sin ningún distingo entre ellas, se partía de la igualdad del hombre con el matiz de la autonomía de la voluntad hacia la justicia social calificada por su imperatividad, así la declaración francesa de los derechos del hombre de 1789 determinaba en su artículo primero lo siguiente "I.- Los hombres han nacido y continúan siendo libres é iguales en cuanto a sus derechos. Por lo tanto las distinciones civiles sólo podrán fundarse en la utilidad pública."⁽⁶⁵⁾

El mismo principio de igualdad se estableció en nuestro sistema constitucional desde sus inicios, comenzando con la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814 que en su artículo 19 expresaba "La ley debe ser igual para todos"⁽⁶⁶⁾, continuándolo la de 1857 que en sus artículos primero y cuarto respectivamente establecía "Art 1.- El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Cons-

(65)

Cit por PAINE, Thomas. Ob cit. p. 85.

(66)

Cit por DE LA TORRE VILLAR, Ernesto et al. Historia Documental de México. TII. Tercera edición. U.N.A.M. México. 1984. p. 123.

titución. Art.4.- Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos...⁽⁶⁷⁾", así, se establecía la igualdad del hombre ante la ley, la cual cubría también el derecho al trabajo y los correspondientes sujetos de una relación de trabajo, principios que persisten en nuestra actual Carta Magna.

La clase trabajadora, sentimos, extendió aún más el pensamiento, en pugna de una igualdad social a través de un orden jurídico cuyo fin fuera la justicia social, pero nunca pretendió implantar desigualdad entre los trabajadores, sino por el contrario orientar a los creadores de normas a dirigir su aplicación y protección a todo trabajador, independientemente de quienes sean los sujetos de la relación laboral.

El Estatuto Provisional del Imperio del 10 de abril de 1865 y la Ley del primero de noviembre del mismo año, no realizan distingo alguno entre los trabajadores para darles tratamiento diverso a los que tiene a su servicio el propio imperio, sino que se dirige a todos los habitantes y al trabajo en general (artículos 58, 69 y 70)⁽⁶⁸⁾, mismo matiz presenta el programa o manifiesto del Partido Liberal del primero de julio de 1906, el cuál incluso amplía la protección según las necesidades del servicio refiriéndose a la relación de trabajo sin atender al sujeto que funge en la misma como

(67) Cfr. Ibidem. p. 287 y 288
 (68) Cfr. Ibidem. p. 327 y 328

patrón, por ejemplo el Estado y una Finca (arts. 21, 22, 25, (69) 26, 27 y 31).

La declaración de Derechos Sociales de 1917, determino las bases para legislar en materia laboral, atendiendo a las necesidades de toda la clase trabajadora, sin realizar distinciones en razón de quien es el patrón, lo cuál acorde al principio de imperatividad de la norma debería respetar el Congreso de la Unión al legislar en esta materia. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto original dispuso en su artículo 123 Parrafo primero;

"Artículo 123.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundandose en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes..." (70)

Las bases a las que se refiere el numeral transcrito nunca establecen o determinan un régimen diverso en cuanto al sujeto de la relación, y por otra parte la reforma del 31 de agosto de 1929 a este mismo artículo, confirma la igualdad de las relaciones de trabajo, ya que federaliza la materia e insiste en el planteamiento de bases para el legislador;

"Art. 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, los cuales regirán entre obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general sobre todo

(69) Cfr. Ibidem. p. 407 a 411
 (70) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. México. 5 de Febrero de 1917. p.149

contrato de trabajo." (71)

La parte final del párrafo transcrito es clara, ya que determina la aplicación del estatuto laboral a todo contrato de trabajo, independientemente de quien sea el patrón, el Estado, un Organismo descentralizado, persona moral o física, el único presupuesto para su aplicación es la existencia de una relación de trabajo.

A raíz de la federalización de nuestra materia, se expide el 18 de agosto de 1931 la Ley Federal del trabajo, la cual creemos contraría el principio de igualdad que plantea la Constitución al establecer en su segundo artículo;

"Artículo 2.- La relaciones entre el Estado y sus servidores se regiran por las leyes del servicio civil que se expidan." (72)

Así comienza a plantearse una división de subclases entre los trabajadores, la de los servidores públicos o del Estado, sin embargo, cabe anotar que hasta aquí no se determinaba nada en relación al Organismo Descentralizado o tal vez, la omisión implica algo, de cualquier forma pensamos que esta disposición es totalmente contraria al sentido de igualdad que se plantea en la Declaración de Derechos Sociales y por la misma razón resulta inconstitucional, porque si bien

- (71) Decreto por el que se reforma el párrafo inicial y la fracción XXXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. México. 6 de Septiembre de 1929. p. 1
- (72) Supra. Diario Oficial de la Federación. México. 28 de Agosto de 1931. Sección segunda. p. 5

es cierto que el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en materia de trabajo, al hacerlo debía sujetarse a las bases que establecía la propia Carta Magna, lo cual en este caso no hizo, si consideramos que en las mismas nunca se le otorga potestad alguna para dar tratamiento distinto a una relación de trabajo en razón del sujeto que fungiera como patrón, lo que implicó como consecuencia que se dejara a este sector del trabajo sin protección hasta que se expedieran las leyes aludidas por el numeral transcrito, mismas que por violar el mismo principio constitucional resultarían inconstitucionales al ser creadas.

En 1938 se expide una Ley que llevo por nombre Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión que se aplicaría a las relaciones de trabajo en las que el Estado fuese el patrón, sin embargo, su ambito personal de validez no se extendia a los Organismos Descentralizados y sus trabajadores, según puede apreciarse en su primer artículo:

"Artículo 1.- La presente Ley es de observancia general para todas las autoridades y funcionarios integrantes de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y territorios y para todos los trabajadores al servicio de unos y otras." (73)

Recordemos que el Estado como persona moral se integra por los tres órganos a que se refiere el numeral citado,

(73) Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Diario Oficial de la Federación. México. 5 de diciembre de 1938. p. 2

por lo que este ordenamiento regiría tan sólo las relaciones de trabajo del ente señalado y del Distrito Federal y sus trabajadores, situación que confirman los artículos segundo y tercero de esta Ley;

"Artículo 2.- Trabajador al servicio del Estado es toda persona que preste a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un servicio material, intelectual o de ambos generos,..." (74)

"Artículo 3.- La relación jurídica de trabajo reconocida por esta Ley, se entiende establecida, para todos los efectos legales entre los trabajadores federales y los gobiernos del Distrito y territorios federales,..." (75)

Como se observa, al fijarse el ámbito de aplicación de esta Ley, solamente se refiere a dos personas, y nunca al Organismo Público Descentralizado y sus trabajadores, creémos que el ámbito planteado es correcto por tratarse de un sujeto distinto al Estado, con sus propios atributos, y sin que resulte ser un órgano estatal, sino un auxiliar en determinadas actividades de la Nación; por esta razón debemos considerar que el trabajador del descentralizado no lo es del Estado, sino del ente auxiliar señalado, situación esta que se aclara con el concepto que de trabajador del Estado dá la Ley y que ya ha sido transcrito.

(74) Idem.
(75) Idem.

El citado artículo segundo, califica como trabajador al servicio del Estado, a la persona que desempeña sus funciones en alguno de los órganos estatales, dentro de los cuáles ya hemos dicho no se encuentra el descentralizado, sin embargo, si podemos encontrar algún antecedente en cuanto a su régimen laboral, ya que aunque esta Ley no lo dice expresamente, excluye a algunas relaciones de trabajo de su aplicación para que sean reguladas por la Ley Federal del Trabajo;

"Artículo 5.-...Los trabajadores que prestan sus servicios en las líneas ferreas pertenecientes a la nación, o expropiadas por el gobierno y los trabajadores que prestan sus servicios en las empresas petroleras pertenecientes a la Nación, se régiran, tanto unos como otros, por las modalidades de la Ley Federal del Trabajo y de sus respectivos contratos de trabajo." (76)

Este precepto reconoce la personalidad y la autonomía de ciertas personas, no obstante la confusión que podría derivar de la redacción de este numeral, por lógica se debe entender que una persona no puede ser dueña de otra.

Realmente el Estatuto de 1938 no contemplaba a los organismos descentralizados dentro de sus ambitos de validez de lo que se infiere que debía prevalecer la igualdad de la clase trabajadora consagrada en la Carta Magna, y regirse tales relaciones de trabajo por su Ley reglamentaria. Por otra parte creémos que este Estatuto, como el que le siguió, resultaban inconstitucionales porque el Congreso de la Unión

legislaba en materia laboral sin sujetarse a las bases que para tal efecto imponía la Constitución Federal.

En el año de 1941 se expide otro Estatuto de los Trabajadores del Estado, el cual en relación a su antecesor no mostro cambios en cuanto al ambito de validez, resultando sus primeros tres articulos practicamente iguales a los de referencia en el de 1938, no obstante su articulo quinto fue más claro que el de la Ley anterior;

"Artículo 5.-... Asimismo, quedarán excluidos los trabajadores de las líneas ferreas y empresas petroleras pertenecientes a la Nación o expropiadas o poseídas o administradas por el mismo Gobierno, que se sujetarán a la Ley Federal del Trabajo, y además aquellos que presten sus servicios mediante contrato." (77)

Este precepto, resulta a nuestro parecer más claro al usar el término "administradas", tomando en cuenta que la descentralización es precisamente una forma de administrar correspondiente al llamado sector paraestatal a la que recurrir el Estado para atender mejor las tareas que en principio le corresponden a él, y en las cuáles es auxiliado por otra persona.

2.3. Descentralización Administrativa 1943 - 1976.

La creación de los Organismos Descentralizados

(77) Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Diario Oficial de la Federación. México. 17 de abril de 1941. Sección segunda. p. 5

suscitaba dos interrogantes, por una parte su constitucionalidad, y por la otra lo que es objeto de nuestro trabajo, su régimen laboral; en cuanto al primer planteamiento hay quienes consideran que su creación es anticonstitucional por no encontrarse fundamento jurídico, ni disposición expresa que conceda al Estado esa facultad, sin embargo, Acosta Romero al respecto señala que antes de 1942 si se contemplaba en la Constitución su creación a través del ejercicio de facultades implícitas del Congreso de la Unión contempladas en el artículo 73 fracción XXV, en relación al 93 párrafos segundo y tercero y 28 que se refiere a los monopolios o actividades del Estado relativos a la acuñación de la moneda, a los correos, telégrafos y radio telegrafía, emisión de billetes por medio de un sólo banco central; en tanto que el artículo 73 fracción X facultaba al órgano legislativo para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y para establecer el banco de emisión único, en los términos ⁽⁷⁸⁾ del citado artículo 28.

De esto se colige que el legislador tenía potestad para crear a estos organismos en las ramas aludidas por los numerales señalados, dándoles la forma de organización que estimara conveniente; con el ejercicio de facultades implícitas en las áreas anunciadas se dá al Congreso potestad para legislar sobre todas ellas, creando descentralizados, previendo la creación de sociedades mercantiles, comisiones intersecretariales o cualquier otra forma de organización adminis-

(78). Cfr. Acosta Romero, Miguel. Ob cit. p. 372 a 376.

(79)
 trativa que se desarrolle en el futuro.

Diferimos del autor en cita, pues consideramos que las facultades implícitas no pueden extenderse más allá de lo que expresamente la Constitución le concede al Congreso, esto es, si consideramos a las facultades implícitas, como explica Burgoa, a "aquellas normas reguladoras de las facultades expresas sin las cuales constitucionalmente no deben expedirse, pues entrañan el antecedente o presupuesto ineludible para su validez jurídica."⁽⁸⁰⁾ y las consideraciones de Eduardo Ruiz, quien indica, "La fracción que estudiamos no concede una facultad más al Congreso, ni siquiera en términos generales, es simplemente el medio práctico de ejercer aquellas que le están expresamente concedidas"⁽⁸¹⁾. De estas ideas podemos desprender que ni el legislativo, ni el Ejecutivo tienen facultades para crear a estas personas morales para auxiliar sus actividades, aunque sí podía legislar en esas materias pero sin extenderse más allá de lo que conocemos como centralización administrativa, esto es, la actividad propia y exclusiva del Estado, atento al régimen de competencia constitucional que imperaba.

Por decreto del 5 de noviembre de 1942 se reformó la Constitución en su artículo 73 fracción X, y el 123 se adicionó con la fracción XXXI, quedando de la siguiente manera:

(79) Cfr. Idem.
 (80) BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional. Ob cit. p. 666
 (81) Cit por. Ibidem. p. 669

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad...
 ...X. Para expedir leyes de trabajo reglamentarias
 del artículo 123..." (82)

"Artículo 123.- ...
 XXXI. La aplicación de las leyes de trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales, en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulería y azucarera, minería, hidrocarburos, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, empresas que actúen en virtud de contrato o concesión federal, y las industrias que les sean conexas; empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa, y por último las obligaciones que en materia educativa corresponde a los patrones en la forma y términos que fije la Ley respectiva." (83)

De esta forma se establece un régimen de competencia, determinándose que las materias señaladas en la citada fracción XXXI serían del conocimiento exclusivo de las autoridades federales, pero además se establece un fundamento jurídico que autoriza al Congreso de la Unión para crear a los descentralizados a través de sus facultades implícitas, ya que ahora se puede hablar de una facultad expresa que alude a entes que lo auxilian en el desempeño de la administración pública. Por otra parte, creemos que a partir de esta reforma no debe haber duda en cuanto al régimen laboral a que debían sujetarse las relaciones obrero patronales en estos organismos, ya que de la misma se desprende que corresponde la apli-

- (82) Decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 73 fracción X, y se adiciona su artículo 123 en su fracción XXXI. Diario Oficial de la Federación. México. 18 de noviembre de 1942. p. 6.
- (83) Idem.

cación de las leyes de trabajo a la federación en determinadas ramas, pero además debemos considerar que esas leyes de trabajo debían ser dictadas acorde a las bases que el mismo artículo 123 contemplaba y al principio de igualdad que de él emanaba; y en cuanto a los sujetos objeto de nuestro estudio éste se confirmaba, ya que la reforma no sólo fue una demarcación de competencias, sino que se contemplaba a la descentralización administrativa en la declaración y consecuentemente las relaciones de trabajo existentes en los entes que la integran.

Con la reforma constitucional de 1942 se instituye la posibilidad jurídica para la creación de los descentralizados, y así se expide la primera Ley que los reglamenta, la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947. Este ordenamiento no determina ningún tratamiento diverso a las relaciones de trabajo de estos entes en comparación con las aludidas por las bases constitucionales, sin embargo, sí nos da lineamientos para identificar a los descentralizados como sujetos distintos del Estado en cuanto a sus relaciones de trabajo, según se desprendía de sus primeros dos artículos:

"Artículo 1.- Quedan sujetos a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal, los Organismos Descentralizados y empresas de participación estatal, con excepción de las instituciones docentes y culturales." (84)

(84)

Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Diario Oficial de la Federación. México. 31 de Diciembre de 1947. p. 12.

"Artículo 2.- Para los efectos de esta Ley son Organismos descentralizados las personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas; cualquiera que sea la estructura legal que adopten..." (85)

Del primero se desprende la vigilancia y control administrativo del Ejecutivo sobre el descentralizado, esto en vista de que las funciones realizadas por el ente son en principio del Estado, y por su importancia no puede dejar en libertad absoluta a la persona que las realiza por él, lo cuál no quiere decir que se imponga al organismo una relación de jerarquía administrativa, como sucede en la centralización, porque dicho control limita su aplicación dentro del ente estatal, y según se observa hablamos de una persona diversa del mismo, lo que implica que cada uno tenga sus propios atributos, de lo contrario perdería su razón de ser la existencia del descentralizado porque no se lograrían los fines de su creación, es decir, la mayor eficacia en la prestación de un servicio público o explotación de un bien de la Nación a través del relajamiento casi total de los vínculos de control. La tutela administrativa, insistimos, obedece a la naturaleza del fin que se persigue con estos sujetos y dada su importancia, el Estado debe verificar y vigilar que el organismo se dedique al objeto función para el que fué creado, pero respetando precisamente su capacidad de ejercicio, su autonomía tanto orgánica como técnica que lo sitúan en un plano paralelo al del Estado.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, tampoco hace alusión alguna a un tratamiento distinto a las relaciones de trabajo en los descentralizados, sin embargo, consideramos prudente al legislador al establecer en el artículo segundo lo siguiente:

"Artículo 2.- A la Secretaría de Gobernación ~~corresponde~~ el despacho de los siguientes asuntos;...
 ...XII. Intervenir en los nombramientos, destituciones, renunciaciones y jubilaciones de funcionarios que no se atribuyen expresamente por la Ley a otras dependencias del Ejecutivo.

...XIV. Conducir las relaciones del Gobierno Federal con el Tribunal de Arbitraje de los trabajadores al servicio del Estado..." (86)

Según se observa el artículo segundo en las fracciones transcritas, se refiere exclusivamente a las relaciones obrero patronales en el Estado, por lo que no debe extenderse su ámbito personal en lo que toca a estas relaciones a los descentralizados, por tratarse de sujetos distintos, aunque no ajenos debido a sus fines. El descentralizado estaba y continua rigiéndose por el artículo 123 constitucional y su correspondiente Ley reglamentaria, ordenamientos cuya aplicación debía ser observada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social según disponía el artículo 15 de la misma Ley.

A partir de 1960, creémos, surge la inquietud en

(86) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Diario Oficial de la Federación. México. 24 de diciembre de 1958. p. 1
 (87) Cfr. Idem.

cuanto a la aplicación de un régimen jurídico laboral para las relaciones de trabajo en los Organismos Descentralizados, ya que se adiciona la Constitución en su artículo 123 con el apartado "B", cuyo párrafo introductorio establece como objeto de regulación a las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores; sin embargo, debemos hacer notar que ninguna de las fracciones de esta nueva adición se refiere a los descentralizados, ni como patrón, ni como parte del Estado.⁽⁸⁸⁾

El 27 de diciembre de 1963 se expide la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaría del Apartado "B" del artículo 123 constitucional. En esta Ley el Congreso de la Unión, sin atender a las bases constitucionales en materia laboral, extiende el ámbito de aplicación de la misma a las personas morales objeto de nuestro trabajo, ya que en su artículo primero establece:

"Artículo 1.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los poderes de la Unión, de los gobiernos del Distrito y territorios federales; de las instituciones que a continuación se enumerarán; 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, Intituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Seguros, Comisión Nacional de valores, Comisión de tarifas de electricidad y gas, Centro Materno Infantil Maximino Avila Camacho y Hospital Infantil; así como

(88) Decreto por el que se crea el Apartado "B" del artículo 123 constitucional. Diario Oficial de la Federación. México. 5 de diciembre de 1960. p. 1.

de los otros Organismos Descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de Servicios Públicos." (89)

Según se observa, la mencionada Ley realiza una enumeración enunciativa de algunos Organismos, pero al final generaliza la aplicación de la misma prácticamente a todos los Descentralizados, si tomamos en cuenta que la verdadera descentralización administrativa es la de servicio; así las cosas, pensamos que esta determinación del Congreso resulta anticonstitucional ya que no respeta el ámbito de aplicación que establece la Declaración de Derechos Sociales, que plantea ya con la existencia de su apartado "B" un régimen de excepción donde éste y su Ley reglamentaria deben regir exclusivamente las relaciones laborales donde el Estado o el Distrito Federal sean patrones; por otra parte, si la disposición fuera correcta, no entendemos porque el legislador en el acto de creación de un descentralizado designa invariablemente entre los dos apartados del artículo 123 de la Constitución al que ha de regir el ente creado, tal es el caso por ejemplo de la Ley que crea al Instituto Mexicano del Comercio Exterior cuyo artículo 14 disponía que sus relaciones de trabajo se sujetarían a la Ley burocrática; situaciones como esta resultan absurdas, ya que su régimen esta siendo determinado por el numeral antes transcrito (aunque inconstitucionalmente), en tal caso se viola la Carta Magna por segunda

(89) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Diario Oficial de la Federación. México. 28 de diciembre de 1963. p. 4

(90) Ley por la que se crea al Instituto Mexicano del Comercio Exterior. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1970. p. 10

vez ya que la misma no le concedía esa facultad dado el principio de igualdad que se planteaba.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expedida el 24 de diciembre de 1976, establece las bases de la administración centralizada y paraestatal, y determina la integración de este segundo grupo, dentro del cuál se ubica a los Organismos Descentralizados, conceptuandolos en su artículo 45 como:

"Art. 45.- 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." (91)

Además de dar el concepto, esta Ley establece las directrices para su control o tutela administrativa, misma que ya fue expuesta en el capítulo anterior y que confirma su situación frente al Estado como persona diversa de éste; bastaría para sostener esta aseveración con dar lectura al artículo tercero, el cuál contempla a los descentralizados como auxiliares del Estado en el desempeño de sus actividades y no como parte integrante de dicho ente. (92)

2.4. La Descentralización a partir de 1977.

Al aparecer la L.O.A.P.F., se plantea por algunos

(91) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. México. 29 de diciembre de 1976. p. 2

(92) Cfr. Idem.

tratadistas la inconstitucionalidad de la misma, ya que no había disposición constitucional que contemplara en forma precisa a la administración paraestatal para que el Congreso pudiera desarrollar tal sector, fue hasta el año de 1960 cuando por reforma al artículo 90 Constitucional se establecen las formas que podía adoptar la Administración Pública Federal determinándose de la siguiente manera;

"Artículo 90.- La Administración Pública Federal, será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso..." (93)

Es así como se confirma la facultad constitucional para legislar en relación a la administración paraestatal, aunque debe decirse que la Ley reglamentaria ya se había expedido, lo que nos hace pensar aún en la falta de constitucionalidad de los actos que la aplican; por otra parte debemos ser breves en cuanto a este tópico al cuál regresaremos más tarde, pero podemos agregar que este ordenamiento establece entre otras cosas la personalidad, su situación como un auxiliar del Estado y el control o tutela administrativa del Ejecutivo sobre ellos.

En 1982 se reforma nuevamente la Constitución, pero ahora en sus artículos 28 párrafo quinto y el 123 en su Apartado "B" con la adición de la fracción XIII bis, que aho-

(93) Decreto por el que se reforma el artículo 90 Constitucional. Diario Oficial de la Federación. México. 21 de abril de 1981. p. 3

(94) Cfr. GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Ob cit. p. 120 a 122

ra se transcriben:

"Art.28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopolísticas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria...

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo, la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de Instituciones en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a los particulares...

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;...

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

...XIII bis.- Las Instituciones a que se refiere el párrafo quinto del artículo 28, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado." (95)

El primer numeral transcrito implica la llamada nacionalización de la banca, mientras que el segundo establece, según creemos, un régimen de excepción para las relacio-

(95)

Decreto que modifica el artículo 73 en su fracción X y XVIII, y adiciona los artículos 28 y 123 apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. México. 17 de noviembre de 1982. p. 8

nes de trabajo de las Instituciones bancarias, lo cuál se confirma con una nueva reforma a esta misma fracción para quedar como sigue:

"Art.123.-...

B...

XIII bis.- El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apártado." (96)

Para completar la regulación de las entidades paraestatales, el Congreso de la Unión expidió el 14 de mayo de 1986 la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en la cuál pasando nuevamente sobre las bases constitucionales en materia laboral, determina en la fracción IX del artículo 15 que en el acto de creación de los descentralizados, se determinará el régimen laboral que se le aplicará;

"Art.15.- 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." (97)

Es así como inconstitucionalmente, a través de normas secundarias se pretende definir la situación laboral en

- (96) Decreto por el que se reforman los artículos 20, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. México. 20 de agosto de 1993. p. 3
- (97) Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Diario Oficial de la Federación. México. 14 de mayo de 1986. p. 4

los Organismos Descentralizados, tratamiento legal que será objeto de análisis en los siguientes capítulos.

CAPITULO TERCERO
MARCO JURIDICO LABORAL

3.I. Ambitos de Validez de las Bases Constitucionales.

De acuerdo al sentido gramatical de la palabra ámbito, "El contorno o perímetro de un espacio o lugar, o bien, el espacio comprendido dentro de límites determinado", y del término validez "aquello que es firme, subsistente y que vale o debe valer legalmente", podemos entender a un ámbito de validez como el espacio o contorno sobre el cual tienen aplicación las normas jurídicas el ser éstas formalmente válidas.

Toda norma jurídica tiene un ámbito de validez, pero este espacio o contorno, no sólo se refiere a un área territorial sobre el que tendrá aplicación el mandato jurídico, sinoque tiene tres enfoques distintos, pero todos tendientes a la regulación de determinadas relaciones jurídicas; así tenemos que hay un espacio territorial sobre el que se desarrollan y son sancionadas éstas, por otro lado, encontramos a los sujetos que en ellas intervienen, y por último dentro del gran árbol que implica el Derecho, la rama de que forman parte las normas relativas, la materia que éstas rigen; siguiendo estas ideas podemos concluir que hay tres ámbitos de va-

(98) Diccionario de la Real Academia Española. Ob cit.
p. 88

(99) Ibidem. p. 1460.

lidez, el espacial, el personal y el material.

Las Bases Constitucionales determinadas por el artículo 123 de la Carta Magna, como normas jurídicas tienen un ámbito de validez, el cual como ya se dijo antes, puede ser espacial, personal y material. El primero se refiere a la porción del espacio en que un precepto es aplicable, de ahí que las normas jurídicas se puedan subclasificar en generales, las que son aplicables en todo el territorio del Estado; locales, las que sólo tienen aplicación en una parte de tal territorio, y municipales, las que tienen vigencia sólo en la circunscripción territorial que forma parte de una entidad federativa; tratándose de la Constitución, sus normas son federales -incluyendo, claro está, las normas laborales- porque sus preceptos regirán en toda la República, de acuerdo al sistema de competencias imperante contemplado por su artículo 124 que dispone:

"Art.124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

En relación al artículo 73 fracción X;

"Art.73. El Congreso tiene facultad:

I...

...X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio,...., y para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;..."

De acuerdo a estos numerales sólo el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en materia laboral, ya que como autoridad federal expresamente se le ha concedido excluyéndose, de ese modo, a las legislaturas locales, con las excepciones que se apuntarán más adelante; esta potestad exclusivamente federal, se confirma con el propio artículo 123 Constitucional, cuyo segundo párrafo establece:

"Art. 123...

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

De todo esto se colige que el órgano legislativo federal, es el único facultado para crear leyes de trabajo, resultando por tanto, los preceptos creados para regular esta materia, de aplicación general para toda la República; por otra parte, considerando que estas Bases Constitucionales representan en sí garantías para el gobernado, el carácter de disposiciones federales se confirma con lo estipulado por el artículo primero que a la letra reza:

"Art. 1. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."

De este modo, todo sujeto que se encuentre en cualquier parte del territorio mexicano -artículo 42 constitucional- gozará de las garantías que contempla la Constitución, misma

suerte que seguirán las bases constitucionales respecto a cualquier relación de trabajo y las personas que en ellas son parte; de acuerdo con esto, también se deriva la obligación de toda autoridad de respetarlas, debiendo tener presente que en cuanto a lo que toca a la Ley en general, y particularmente a la Carta Magna, el Estado es el principal consustreído por ella si quiere mantener el orden y la paz social, de ahí que hayamos hecho tanto énfasis respecto a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión-como órgano estatal-para legislar en materia de trabajo, ya que al hacerlo, debe conducirse según le advierte la propia declaración de derechos sociales.

Todo lo anterior nos lleva a pensar en el principio de Supremacía Constitucional, ya que las directrices que la misma establece deben ser respetadas y acatadas en cualquier parte del territorio mexicano por tratarse de la norma fundamental; esto es, sabemos que hay varios estratos en la descentralización del poder, ostentandose así una República compuesta de Estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior pero unidos en una federación de acuerdo a los principios que la Carta Magna establece (artículo 40 constitucional), así tenemos por una parte al Estado Federal y por la otra a las entidades federativas; una Constitución Federal y para el régimen interior de cada entidad su propia norma fundamental local, las cuales nunca podrán contravenir a las estipulaciones de la primera, el Pacto Federal (artículo 41 constitucional).

Finalmente, la principal regla que confirma por un lado el ámbito espacial general en toda la República y por consiguiente de las bases en materia laboral, y por otra parte determina la supremacía de estas normas, es el artículo 133 de la propia Carta Magna, que establece una jerarquía en la que la norma fundamental es ésta, en segundo lugar se ubican las Leyes federales y los Tratados internacionales, mismas a las que los jueces estatales deben sujetarse aún cuando sus propias Leyes o constituciones contengan disposiciones diversas.

A manera de conclusión, en cuanto a lo anteriormente dicho en este capítulo, podríamos decir que las bases constitucionales en materia laboral tienen un ámbito espacial de validez general, porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Ley Suprema en todo el territorio nacional.

En cuanto al ámbito personal de validez, es decir, el alcance de las normas jurídicas, en este caso las bases constitucionales en materia laboral, en relación a los sujetos a quienes obligan, la Carta Magna lo establece primero al dividir el artículo 123 en dos apartados "A" y "B".

El apartado "A" en su párrafo introductorio establece:

"Art. 123...

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

Este párrafo según se observa, enunciativamente señala el ámbito de validez, primero en función de los sujetos trabajadores de la relación, sin embargo, establece el principio de su aplicación general a todo contrato de trabajo, con excepción de lo que expresa el apartado "B" que analizaremos más adelante.

El contrato de trabajo implica un acuerdo de voluntades a raíz de la cuál nace una relación jurídica y un cúmulo de obligaciones, en las que como en toda obligación se supone la existencia de por lo menos dos sujetos de derecho, que en nuestra materia serán el patrón y el trabajador. La Constitución determina un principio genérico para la aplicación de las bases laborales en cuanto a su apartado "A", ya que se refiere a todo contrato de trabajo, sin aludir a distinción alguna en cuanto a los sujetos obligados, bastando la existencia del acto jurídico para su aplicación, y aún cuando en las diversas fracciones se utilizan indistintamente los términos "obrero" y "trabajador", creemos que la esencia de la norma descansa en su intención de proteger a toda la clase trabajadora, no obstante, se debe aclarar que hay dispositivos que plantean un tratamiento especial para algunos sujetos, como es el caso de los menores y las mujeres, pero es dado a las condiciones físicas y naturales de los mismos, lo

cual no implica un tratamiento desigual a sus relaciones de trabajo, sino que atiende principalmente al enfoque humano del Derecho del trabajo, ya que se busca a la vez el pleno desarrollo tanto físico como mental del menor, y la protección de la salud de estas personas no sólo como elementos de producción, sino como integrantes de una sociedad. (100)

Por otra parte, dada la naturaleza de nuestra materia, se entiende que el trabajador sólo podrá ser una persona física; aun cuando sabemos que estas disposiciones de una clase en su totalidad las mismas se individualizan al colocarse los sujetos en el supuesto de hecho, es decir, al cristalizarse la relación de trabajo, así las normas protectoras se aplicarán individualmente al trabajador, Vgr. la jornada de trabajo, el salario, la antigüedad, etc. (frac. I a la VII); por lo que se refiere al patrón, éste podrá ser tanto una persona física como moral, siempre que utilice los servicios de un trabajador, de ahí que la declaración se refiera indistintamente a patrón y empresa (frac. XII a XVI y XXI a XXIII).

Cabe anotar que la propia Carta Magna establece un régimen de competencias en cuanto a la aplicación de las normas de trabajo, así la fracción XXXI del citado artículo estatuye que corresponde conocer a los Estados por regla gene-

(100) Cfr. Cueva DE La, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.
 Tl. Décima segunda edición. Porrúa. México. 1990. p. 152 a 153.

ral, y por excepción a las autoridades federales respecto de ciertas ramas industriales y determinadas empresas, en cuanto a estas últimas transcribimos la fracción en comento en su párrafo introductorio en su inciso b);

"Art. 123...

...XXXI. La aplicación de las leyes de 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 y servicios:...

b) Empresas:

1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal;..."

Como se recordará, hablar de administración indirecta es hablar de la administración pública paraestatal dentro de la cual se encuentran los llamados Organismos Descentralizados según describe la L.O.A.P.F. en su artículo primero, determinase así la regulación de estos entes por el apartado en comento.

En cuanto a la actividad desempeñada en el centro de trabajo, se atiende así al servicio público, tarea desempeñada entre otras personas por el organismo descentralizado, labor a la que se refieren otras fracciones como la XVIII de la propia declaración extendiéndose la aplicación de las mismas a entes como éstos; sin embargo, en cuanto a esto debemos tener siempre presente que lo que determina el ámbito de validez es el hecho de la existencia de un contrato de trabajo, independientemente de los sujetos de la relación según deter-

mina el párrafo introductorio ya transcrito, con excepción claro está, de lo previsto por el apartado "B" de la declaración cuya parte introductoria reza;

"Art.123...

A...

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

El ámbito personal del apartado "A" como hemos visto toma como punto de partida la existencia de un contrato de trabajo en general, sin embargo, excepcionalmente la Constitución limita su alcance en cuanto a otras personas, como son en este caso el Estado y el Departamento del Distrito Federal, cuyas relaciones de trabajo y por ende los sujetos de las mismas se sujetarán a lo dispuesto por el apartado "B"; el numeral se refiere en primer término a los Poderes de la Unión, los cuales sabemos son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, que deben ser entendidos como órganos (los únicos) de una persona moral en particular, el Estado, no obstante, la propia declaración en este apartado excluye de su aplicación a algunas relaciones de trabajo en que el ente estatal es el patrón, tal es el caso de la fracción XIII que a la letra dice;

"Art.123...

B...

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

Por otra parte, cabe anotar que el ámbito personal del apartado "B" contempla además del Estado y el Distrito Federal, a algunas entidades paraestatales, aquellas que prestan el servicio de banca y crédito, así lo establece su fracción XIII bis;

"Art. 123...

A...

B...

...XIII bis. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado..."

La Carta Magna amplía la aplicación de las bases de su artículo 123 a las entidades federativas y a los municipios (como patrones), sin embargo, no determina cuáles de ellas, ya que no señala si será el apartado "A" o el "B" el que los regirá, por lo que de acuerdo al artículo 124 de la propia Constitución, la legislatura estatal podrá elegir indistintamente entre los dos para regir sus relaciones de trabajo.

"Art. 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes:...

I...

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

"Art. 116. El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I...

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

3.2. Ambitos de Validez de la Ley Federal del Trabajo.

En cuanto al ámbito espacial de la L.F.T., el legislador acorde con los lineamientos de las bases constitucionales del artículo 123 determino en el artículo primero la aplicación general de la Ley sobre todo el territorio nacional; situación que explica en forma por demás clara el maestro De la Cueva, de cuyas ideas hacemos una breve sinopsis para exponer el tópico que nos ocupa.

Nos dice De la Cueva que, "Toda relación de trabajo subordinado que se cumpla dentro de los límites territoriales de la república quedará regida por las normas de trabajo⁽¹⁰¹⁾", así nos explica el maestro en cita como la Declaración de Derechos Sociales forma parte de los derechos de la persona humana, por lo que se extiende a todo prestador de trabajo independientemente de su nacionalidad, lo cual es fácil de entender si se atiende al artículo primero de la Carta Magna

(101) CUEVA DE LA, Mario. Ob cit. p. 144.

transcrito anteriormente, y del cual se insiste, se refiere no sólo a los derechos individuales del hombre, sino a todas las garantías constitucionales, uniéndose así los viejos derechos del hombre a los nuevos derechos sociales del trabajo; la Ley del Trabajo capto esto y su artículo primero determino:

"Art. 1: La presente Ley es de observancia general en toda la república y rige las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, apartado "A", de la Constitución."

De la Cueva después de precisar el ámbito espacial como federal en toda la República, se refiere a algunos aspectos que se tornan en incapacidades respecto de trabajadores extranjeros, como son el hecho de que los prestadores de servicio ferrocarrileros deben ser mexicanos, y por otra parte aquellos de los buques y de las aeronaves civiles que ostenten matrícula mexicana deben tener la misma cualidad, pero necesariamente por nacimiento (L.F.T.art. 189, 216 y 246), normas que se fundan en el artículo 32 de la Constitución; en cuanto a los dos últimos casos consideramos que no hay mayor problema en vista de que se tiene un fundamento constitucional inspirado en la protección de la seguridad nacional, sin embargo, respecto de la primera hipótesis, pensamos que carece de justificación, primero por no respetar el principio de jerarquía de las normas en nuestro país, ya que la norma superior no le autoriza a establecer tal limitación salvo el caso de los trabajadores del gobierno, por otra parte, De la Cueva señala la consideración de la comisión en el sentido de

que por tratarse de un organismo descentralizado (ferrocarriles nacionales de México) el mayor capital pertenece al Estado, por lo que éste podía declarar que sólo admitiría personal mexicano; ⁽¹⁰²⁾ no debemos olvidar que al hablar de estos entes, nos referimos a sujetos totalmente distintos de la persona estatal, por lo que sus obligaciones y derechos nunca deben confundirse, lo cual pensamos sucedió en este caso; no abundaremos más en este asunto para evitar desviarnos del tema que nos ocupa, sin embargo, creemos prudente puntualizar nuestro criterio, por lo general y de acuerdo al ámbito espacial de las Bases constitucionales, toda persona nacional o extranjera gozará de ellas siempre y cuando estos últimos hayan ingresado al país con la calidad correspondiente según las leyes migratorias.

De acuerdo con la Constitución y con la naturaleza de una relación de trabajo, la Ley tendrá como ámbito personal de aplicación a dos sujetos, el trabajador y el patrón en el plano individual, sumándose además en lo colectivo el sindicato de trabajadores.

El trabajador sólo podrá ser una persona física, pues como señala De la Cueva, "el derecho del trabajo nació para proteger la actividad del hombre, por lo que todas sus normas e instituciones presuponen la presencia de la persona humana...sus principios no se conciben sino en función de la persona física...el hombre trabajador es el eje en torno al

(102) Cfr. *Ibidem*. p. 145 a 147.

cual gira el estatuto laboral." (103)

La Ley acorde a estas ideas en su artículo octavo señala:

"Art. 8. Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado..."

Así la Ley define al trabajador, la persona física que presta a otra (incluyendo a las morales) un trabajo entendido en los términos que la misma establece, sin embargo, también exige para la prestación del servicio que éste sea subordinado; algunos autores como Trueba Urbina y Trueba Barrera, en su Ley comentada manifiestan su descontento con el uso de tal término "la disposición es repugnante porque discrepa del sentido ideológico del artículo 123 de la Constitución de 1917 y especialmente de su mensaje... Si el trabajo es un derecho y un deber sociales es absurdo que para caracterizar la naturaleza del trabajo se tenga que expresar que ese trabajo debe ser subordinado... La obligación que tiene el trabajador de prestar un servicio eficiente, no entraña subordinación, sino simplemente el cumplimiento de un deber. En terminos generales trabajador es todo aquel que presta un servicio personal a otro mediante una remuneración." (104) contrario a esto De la Cueva observa "no es el trabajador quien se subordina al patrono, sino que en la pluralidad de las formas

(103) Ibidem. p. 153

(104) Ley Federal del Trabajo. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Septagesima quinta edición. Porrúa. México. 1993. p. 26 y 27.

de prestación de trabajo, la Ley se ocupó solamente del trabajo subordinado...El concepto de trabajo subordinado sirve no para designar un estatus del hombre, sino exclusivamente para distinguir dos formas de trabajo, aquella en la que el hombre ha de actuar libremente haciendo uso de sus conocimientos y de los principios científicos y técnicos que juzgue aplicables, y la que debe realizarse siguiendo las normas e instituciones vigentes en la empresa.", ⁽¹⁰⁵⁾ creemos que el comentario del último autor citado, es claro y acertado, ya que el término no implica una vejación a la dignidad del trabajador, sino una base límite para la aplicación del Estatuto laboral en cuanto al sujeto que presta el servicio.

Según se infiere del artículo 8 de la Ley ya transcrito, el sujeto que funge como patrón podrá ser ya sea una persona física o una moral, situación esta que recoge el propio ordenamiento al establecer que:

"Art. 10. Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores."

Por lo que toca a las personas morales, nuestro Código Civil estatuye;

"Art.25. Son personas morales:
I. La Nación, los Estados y los municipios;
II. Las demás corporaciones de carácter público re-

(105) DE LA CUEVA, Mario. Ob cit. p. 154.

conocidas por la Ley;

III. Las sociedades civiles o mercantiles;

IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución federal;

V. Las sociedades cooperativas y mutualistas, y

VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.

VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736."

Creemos que las diversas formas en que se presentan estas ficciones jurídicas, se pueden contemplar en forma global (con excepción del Estado, las entidades federativas y los municipios) en el concepto genérico de patrón dado por la ley, pero de manera más específica por el de empresa a que alude el artículo 16 de la Ley del trabajo, "Para los efectos de las normas de trabajo, se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios y por establecimiento la unidad técnica que como sucursal, agencia u otra forma semejante, sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa".

Se contemplan de esta forma dos figuras, por un lado la empresa y lo que será el establecimiento, al respecto, De la Cueva señala que "en la Ley nueva aparecen los términos empresa y establecimiento, cada uno con un sentido específico, la primera es la unidad que lo comprende todo, la reunión del conjunto de elementos de orden material, humano y espiritual, esto es, el capital, el trabajo y la voluntad y el genio del empresario, en tanto que el establecimiento es

la unidad técnica, completa en sí misma, es independiente de otros establecimientos, con todos los cuales convivirá dentro de la empresa y con los que concurrirá a la ejecución del fin general".
(106)

Por lo que a la empresa se refiere, cabe hacer referencia a algunas figuras contempladas por la ley para prevenir la burla del trabajador, tales son el llamado intermediario, y la empresa que ejecuta obras o servicios en forma exclusiva o principal para otra.

La intermediación es la actividad de una persona que entra en contacto con otra u otras para convenir con ellas en que se presenten en una empresa o establecimiento a prestar un trabajo, se trata de un mandatario o gestor o agente de negocios que obra por cuenta de otro sujeto. El artículo 14 de la L.F.T. previene esta actividad y estipula:

"Art.14. Las personas que utilicen intermediarios para la contratación de trabajadores serán responsables de las obligaciones que deriven de esta Ley y de los servicios prestados.

Los trabajadores tendrán los derechos siguientes:

I. Prestarán sus servicios en las mismas condiciones de trabajo y tendrán los mismos derechos que correspondan a los trabajadores que ejecuten trabajos similares en la empresa o establecimiento; y

II. Los intermediarios no podrán recibir ninguna retribución o comisión con cargo a los salarios de los trabajadores."

La norma es clara, en primer término determina que el patrón será aquel que recibe los servicios del trabajador, el que lo contrata, y no el mediador que los puso en contacto; por otro lado enfatiza dos principios básicos, la igualdad de tratamiento del prestador del trabajo en cuanto realice actividades similares a las efectuadas por otros trabajadores en la misma empresa, y por último se destaca el carácter gratuito para el asalariado en su colocación de acuerdo con la fracción XXV de las Bases constitucionales.

Por otra parte, el artículo 13 de la L.F.T. dispone, "No serán considerados intermediarios, sino patronos, las empresas establecidas que contraten trabajos para ejecutarlos con elementos propios suficientes para cumplir las obligaciones que derivan de las relaciones con sus trabajadores. En caso contrario serán solidariamente responsables con los beneficiarios directos de las obras o servicios, por las obligaciones contraídas con los trabajadores."

El artículo 13 transcrito arriba, previene la creación de empresas o unidades fantasmas que en un momento dado no cumplieran con las obligaciones inherentes a una relación de trabajo, resultando ser objeto de burla los intereses del trabajador; creemos que por cuestiones de esta índole es que la norma instituye una responsabilidad solidaria del beneficiario directo, tal vez con el siguiente ejemplo aclaremos el sentido de la norma; imaginemos dos empresas "A" y "B", la primera realiza en forma exclusiva para "B" labores de

limpieza o mantenimiento, por lo que contrata varios trabajadores para cumplir con dicha función, no obstante, llegado el momento en que "A" como patrón debe cumplir con sus obligaciones laborales no tiene los elementos suficientes para ello, por lo que solidariamente "B", beneficiario directo de los servicios, aún sin ser el patrón debiera cubrir estas prestaciones, garantizándose de esta forma los derechos del trabajador.

En cuanto al ámbito material de validez, esto es, la materia que es regulada por estas normas, creemos no hay mayor problema, por lo que sólo es menester señalar que dentro de la división del gran árbol jurídico, nuestra rama es considerada Derecho público de acuerdo al artículo quinto de la L.F.T., misma que se refiere, según la primera disposición de este ordenamiento, a las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123 apartado "A" de la Constitución, mientras que la L.F.T.E. tiene por objeto aquellas contenidas en el apartado "B" del mismo dispositivo de la Carta Magna.

3.3. Ámbitos de Validez de la Ley Burocrática.

Respecto al espacio de aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y de acuerdo a lo estatuido por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, el ordenamiento sólo podría ser de carácter federal, esto es, que sea aplicable en todo el territorio nacional a las relaciones de trabajo en que funja como patrón el Esta-

do o el Distrito Federal independientemente del lugar en que se encuentren, siempre y cuando sea dentro de la República mexicana;

"Art. 1. La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil "Maximino Avila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos."

En cuanto a los sujetos objeto de su aplicación, según se observa en este numeral, se extiende aún más en cuanto a los organismos descentralizados, lo que ha generado cuestionamientos en cuanto a su constitucionalidad, Trueba Urbina y Trueba Barrera al respecto comentan "este precepto amplía la aplicación de la Ley Burocrática a diversos descentralizados que tienen a su cargo funciones de servicio público. La disposición ha originado problemas constitucionales y jurídicos en relación con la determinación de la legislación que le es aplicable a este tipo de organismos, ya que el apartado "B" del artículo 123 constitucional no se refiere a ellos, en tanto que la fracción XXXI del apartado "A" del mismo precepto alude a dichos organismos...". Este numeral se contrapone al artículo quinto de la misma ley, el cual al deter-

(107)

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Trigésima edición. Poma México. 1993. p. 19 y 20.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

minar cuales son los trabajadores de confianza, refiriéndose a los del Poder Ejecutivo, contempla en su fracción II a los de las "dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado "B" del artículo 123 constitucional,..." , tal estipulación resulta contradictoria si consideramos que las únicas entidades además del Estado y el Distrito Federal que contempla la Constitución en dicho apartado, son las paraestatales que prestan el servicio público de banca y crédito, y más incomprensible resulta aún, si tomamos en cuenta que dichos sujetos tienen su propia ley regulatoria de sus relaciones de trabajo; esta situación la analizaremos más adelante en un próximo capítulo, sin embargo, creimos conveniente hacer notar la confusión que se genera de esta norma y también su posición frente a la Ley Suprema.

Este primer artículo de la Ley burocrática, nos da a entender que su objeto de regulación lo serán las relaciones de trabajo entre los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal, lo cual viene a confirmar su artículo segundo que a la letra dice:

"Art. 2. Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación."

En estos dispositivos el legislador, a nuestro juicio,

incurrió en un error grave en cuanto a la redacción respecto a la determinación del sujeto-patrón en estas relaciones; según hemos visto al referirnos a la personalidad del Estado, éste se integra por tres órganos principales, y al actuar cualquiera de ellos, el que lo hace y realiza actos jurídicos es el sujeto que ellos conforman de acuerdo al artículo 27 de nuestro Código Civil, por lo que no se obligan o entran en relaciones jurídicas en forma individual, y mucho menos podrían hacerlo los "titulares de las dependencias", que a lo más que llegarían es a ser sub-órganos de alguno de los Poderes Federales, a menos que lo que haya querido decir el legislador es que, para estos efectos debían entenderse como representantes del Estado tales titulares. Trueba Urbina comentando esta situación observa, "es necesario advertir que el artículo que se comenta adolece de un defecto técnico en su redacción; los titulares de las dependencias tan sólo son representantes del órgano estatal, por lo que la relación se establece entre éste y el trabajador, de la misma manera que en una empresa privada se da entre ésta y sus obreros y no entre éstos y el representante del patrón." (108); creemos oportuno este comentario, sin embargo, pensamos que es necesario precisar y anotar que también los órganos a que se refieren los maestros vienen a ser representantes de la persona moral estatal; al respecto el Código Civil establece:

"Art. 27. Las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la Ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos."

(108) Ibidem. p. 20 y 21.

Con esto creemos que ha quedado claro que en estas relaciones de trabajo los únicos que fungen como patrones son el Estado, el Distrito Federal, y los descentralizados (aquellos que prestan el servicio público de banca y crédito), y no sus órganos o subórganos representantes.

No todos los trabajadores al servicio del Estado son regidos por la ley burocrática, ya que la misma limita su ámbito de aplicación excluyendo a algunas relaciones con fundamento en las fracciones XIII y XIV del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, es así que en su octavo numeral dispone:

"Art. 8.- Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional, y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del servicio exterior mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios".

De lo anteriormente dicho en este subcapítulo, podemos concluir que sólo los trabajadores de base, el Estado, el Distrito Federal y las entidades de la administración pública que presten el servicio de banca y crédito, como patrones, serán sujetos de aplicación de esta Ley.

3.4. Requisitos en la formación de la Ley.

Kelsen, al explicar el fundamento de validez de las normas jurídicas manifiesta "El Derecho tiene la peculiaridad de regular su propia producción, ya sea que una norma sólo prescriba el procedimiento mediante el cual se produce otra, o bien determinando además su contenido."; de esta forma sólo siguiendo las directrices que le impone la Constitución al órgano creador (ya sea en cuanto a su contenido o a su forma de creación) podrá considerarse a la norma creada como válida; García Maynez nos confirma el planteamiento al señalar "El Derecho positivo se caracteriza atendiendo a su valor formal...su validez se condiciona por la concurrencia de ciertos requisitos determinantes de su vigencia...".

La Ley resulta ser un acto jurídico, manifestación exterior de la voluntad de una persona moral, el Estado, y para su validez y obligatoriedad requiere pasar por varias etapas formales, sus elementos de validez como son su iniciación, su discusión, aprobación, promulgación y publicación.

En cuanto a la facultad para iniciar una ley, el artículo 71 constitucional determina los órganos que podrán ejercerla ante el Congreso de la Unión:

(109) KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. Ob cit.p. 232 a 233.
 (110) GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Ob cit. p. 40

compete: "Art. 71. El derecho de iniciar leyes o decretos

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a la comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de Debates."

De este precepto se desprende que la facultad de iniciativa corresponde a dos tipos de personas, el Estado Federal a través de su órgano ejecutivo, y cualquiera de los dos sub-órganos del legislativo; por otra parte, también le asiste tal derecho a las entidades federativas por conducto de sus legislaturas.

La discusión de las iniciativas se lleva a cabo por las cámaras que integran el Congreso a fin de analizarlas para su futura aprobación o desaprobación.

Los proyectos se discuten en la Cámara en que se presentan, con excepción de aquellos que se refieren a contribuciones, impuestos, empréstitos o reclutamiento de tropas, los cuales según el artículo 72 constitucional deberán hacerse siempre primero en la de diputados; por otra parte es de hacerse notar, que aquella donde inicialmente se discute un proyecto es llamada de origen, mientras que la otra es la revisora.

La aprobación, es el acto por el cuál ya sea en

forma total o parcial, las cámaras aceptan un proyecto de ley o decreto, diversas posibilidades se presentan para la conclusión de este requisito, así vemos: a) que el acto puede ser aprobado en su totalidad por la cámara revisora, debiendo pasarse posteriormente al Ejecutivo Federal para que la sancione y la mande publicar;

b) También puede ser que el proyecto sea desechado en todo por la revisora, en tal caso ésta la remitirá a la de origen para que tome en cuenta las observaciones de aquella, y de aprobarlo por mayoría absoluta lo turnara nuevamente a la que lo desechó, la cual por la misma mayoría decidirá si lo aprueba o no; de darse el primer caso pasara el proyecto para su sanción por el ejecutivo, pero de no ser así, se tendría que esperar un nuevo periodo de sesiones para volver a presentarlo.

c) Cuando el proyecto es desechado en parte, modificado o adicionado por la revisora, regresará a la de origen para que discuta las novedades hechas por aquella, y de aprobarlas por mayoría absoluta lo pasará al ejecutivo para su sanción, pero en caso contrario, retornará nuevamente con sus observaciones a la revisora, quien de desecharlas por mayoría absoluta, turnará el proyecto al ejecutivo para que lo sancione sólo en lo que haya sido aprobado, a menos que la revisora insista en sus novedades, caso en el cual no podrá presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, salvo que ambas cámaras acuerden en que se pase a promulgación lo

aprobado y lo demás dejarlo para discusión en la siguiente sesión. (artículo 72 E constitucional)

Promulgación o sanción; se da este nombre a la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo, la cual debe ser posterior a la aprobación por las cámaras.

Después de ser aprobado por las cámaras, el proyecto pasa al Ejecutivo para que dé su aceptación y lo mande publicar como Ley o decreto, no obstante, en caso de que esta sanción sea negada estaremos hablando del derecho de veto, caso en el cual el proyecto será devuelto con sus observaciones a la cámara de origen para su nueva discusión, y de ser aprobado por ésta, se turnará a la revisora para que haga lo propio por las dos terceras partes del total de votos, canalizándose otra vez al ejecutivo para su aprobación; cabe señalar que cuando un proyecto pasa al órgano administrativo, éste tendrá diez días hábiles para ejercer su derecho de veto, de lo contrario se tendrá como sancionado. (artículo 72 constitucional incisos B y C)

Por lo que toca a la publicación, se puede decir que después de aprobado y sancionado el proyecto, ahora Ley o decreto, debe darse a conocer a la población que habrá de regir para lo cual se debe publicar, esto es a través del Diario Oficial de la Federación, pero además de éste, existen en México los diarios o gacetas oficiales de los Estados donde se publican las leyes de carácter local.

Sancionada que fue la ley, esta lista para producir sus efectos, obligando a los destinatarios de la misma, esto es, para iniciar su vigencia; en cuanto a esto nuestro Código Civil plantea dos posibilidades, la primera; que la propia ley o acto fije el día en que comenzará a regir, siempre y cuando su publicación haya sido anterior, a este sistema se le ha llamado sincrónico;

"Art. 4. Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día con tal de que su publicación haya sido anterior."

La segunda posibilidad surge cuando este acto jurídico no señala fecha para iniciar su vigencia, en tal caso, la ley determina que ésta comenzará a los tres días después de su publicación, sin embargo, tratándose de los lugares distintos a aquel en que se publica se añadirá un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia; a este sistema se le denomina progresivo y se contempla de la siguiente manera:

"Art. 3.- Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial.

En los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad."

Si observamos, nos damos cuenta que hay en el sistema sucesivo un periodo de tiempo entre el momento en que el acto se publica y aquel en que inicia su vigencia, este espacio es llamado por la doctrina "vacatio legis" e implica que al contar con el, los destinatarios de la norma estarán en condiciones de conocerlo y de cumplirlo.

El proceso de elaboración de una ley nueva implica en relación a las fases que lo componen sus requisitos de validez, por lo que al agotarse éstos se entenderá que el acto creado es formalmente válido porque se esta haciendo de acuerdo a los lineamientos que una norma superior (la Constitución) establece; de acuerdo con esto podemos decir que la Carta Magna representa su fundamento de validez, de ahí que se haya dicho que el Derecho tiene la peculiaridad de regular su propia producción, y que esto sea, señalando como debe producirse o cual deba ser su contenido, de tal suerte que las normas que se le opongan resultarán inconstitucionales.

En el próximo capítulo se analizarán algunas leyes y disposiciones cuyo contenido no sigue la gúfa establecida por la Carta Magna, sin embargo, creemos pertinente para los fines del presente apartado entender que el hecho de que una norma u ordenamiento resulten inconstitucionales implica que se pueda reclamar su nulidad por no estar dictada de acuerdo a las directrices de su superior, o como lo expone Feniche López "la Constitución es la Ley fundamental del Estado sobre la que descansa toda la vida jurídica y la estructura de la

Nación, es el cause dentro del cual deben desarrollarse todas las actividades públicas y privadas en un Estado..., por lo que ninguna disposición podrá contravenirla, ni derogarla porque devendría una reclamación de nulidad del acto inconstitucional a través del juicio de amparo."⁽¹¹¹⁾

Así las cosas, será a través del juicio de amparo que se reclamara la nulidad en la aplicación de una ley, sin embargo, cabe aclarar que de decretarse ésta sólo será en beneficio de aquel que la invoque de acuerdo al principio que los tratadistas de amparo han llamado "de relatividad"⁽¹¹²⁾ y que esta consagrado en el artículo 107 de la Ley Suprema, así como en el 76 de la Ley que reglamenta dicho juicio y que ahora se transcriben:

"Art. 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

I...

II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupare de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare..."

"Art. 76. las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos o protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare."

(111) PENICHE LOPEZ, Edgardo. Ob cit. p. 82

(112) Cfr. GONCORA PIMENTEL, Genaro. Introducción al Juicio de Amparo. Tercera edición. Porrúa. México. 1990. p. 355.

De acuerdo con esto, la sentencia que otorgue el amparo sólo aprovechará al que promovió el juicio, y si hay alguien que se ubique en un caso igual no podrá referirse a esta ejecutoria para no cumplir con la ley o acto en cuestión, no obstante, no hemos logrado entender la razón de la relatividad, salvo la consideración que resulta al contemplarla como un medio para el cambio paulatino del Derecho, es decir, que la elasticidad de éste sea acorde a las nuevas circunstancias sociales, pretendiendo así su perfeccionamiento por conducto de la jurisprudencia; Alexis de Toqueville decía al respecto, que "la ley así censurada (cuando la sentencia de amparo la declara inconstitucional) no queda destruida; se disminuye sí su fuerza moral, pero no se suspende su efecto material. Sólo parece, por fin, poco a poco y con los golpes redoblados de la jurisprudencia."⁽¹¹³⁾; a pesar de la anterior elucidación, la respuesta sigue siendo ambigua, por lo que bastaría señalar el comentario del maestro Gongora Pimentel para probar que no ha dado resultado;

"Pues bien, esos... golpes redoblados de la jurisprudencia no han dado ningún resultado en México. Las leyes inconstitucionales no desaparecen. El Poder legislativo no las deroga (si la inconstitucionalidad es parcial), ni las abroga (si la ley es totalmente contraria a la Constitución). Si se han dictado diversas ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia o incluso formando jurisprudencia, la ley se continua aplicando. No hay respeto alguno a la finalidad del principio. Nunca lo ha habido, ni siquiera en los lejanos tiempos del ilustre Vallarta." (114)

(113) Cit. por GONGORA PIMENTEL, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. Tercera edición. Porrúa. México. 1990. p. 355.

(114) Idem.

Acorde a esto, debemos tener presente que el Derecho no es estático, sino que tiene un caracter elástico a raíz de las nuevas circunstancias sociales que se presenten; son indistintos los factores que nutren y coadyuban, no solo al acoplamiento a los nuevos cambios, sino a su propio perfeccionamiento, y es indudable que la jurisprudencia es uno de ellos, o al menos así debiera ser.

CAPITULO CUARTO
REGIMEN LABORAL APLICABLE

4.1. Determinación Constitucional.

Con lo visto hasta ahora en los anteriores capítulos, creemos contar con los elementos suficientes para afirmar que el régimen laboral al cual deben sujetarse los Organismos descentralizados es el contemplado por la Constitución en su artículo 123 apartado "A", y su correspondiente Ley reglamentaria; en el presente capítulo nos limitaremos a aclarar y precisar las razones que nos llevan a este afirmamiento.

En torno al régimen laboral de los descentralizados se han generado diversas opiniones, algunas confirmatorias de nuestra posición, y otras antagónicas a ella:

"Si bien el servicio de las personas que laboran en el sector centralizado y las que laboran en el sector paraestatal es en beneficio del Estado, directo en uno e indirecto en el otro, hay entre ambos tipos de servidores hasta un régimen jurídico diverso. A los primeros se les rige con el artículo 123 Constitucional, "apartado B", y su ley reglamentaria conocida como Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado; a los segundos salvo algunos casos de excepción, se les regula por el mismo artículo 123 "apartado A" y por su ley reglamentaria que es la Ley Federal del Trabajo."⁽¹¹⁵⁾

(115) GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Ob cit. p. 561.

Gabino Fraga, por el contrario dice "el personal que integra el establecimiento tiene los caracteres generales que corresponden al personal que presta sus servicios en la Administración central del Estado, salvo determinación especial de la ley que en algunos casos ha sometido a dicho personal a la legislación general en materia de trabajo, como ocurre tratándose de los trabajadores petroleros y de los ferrocarrileros."
(116)

Por nuestra parte, con las siguientes consideraciones habremos de precisar nuestra posición, aludiendo a la generalidad en la aplicación del apartado "A" de la declaración, la contemplación de estos entes en la fracción XXXI inciso b) del mismo dispositivo; el hecho mismo de la existencia de dos partes en que se divide el 123, donde una de ellas se refiere a las relaciones en que interviene el Estado y el Distrito Federal como patronos, siendo inconfundibles con el descentralizado al tratarse de personas totalmente distintas..

En páginas anteriores nos hemos referido a los ámbitos de validez de las Bases Constitucionales laborales, encontrándonos con que el párrafo introductorio se refiere primero enunciativamente a algunos sujetos trabajadores que regirá, sin embargo, concluye aludiendo a todo contrato de trabajo. (Supra p. 65)

Todo contrato de trabajo; de manera general el contenido de las bases del apartado "A" debe aplicarse a todas las relaciones de trabajo independientemente de la persona que se ostente como patrón o trabajador, esto, con la excepción de los sujetos a que se refiere el apartado "B".

La norma se refiere a todo acuerdo de voluntades en el que participen al menos dos sujetos, patrón y trabajador; no se hace distinción o exclusión de alguna relación de trabajo, por lo que deben entenderse garantizadas también aquellas que nacen en el seno de un organismo descentralizado, atento al principio de igualdad que se deriva de la Carta Magna.

Al mismo tiempo que observamos el párrafo introductorio del apartado "A", debemos recordar el artículo primero de la Carta Magna que expresa:

"Art. 1. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."

Todos los individuos en México están protegidos por las garantías constitucionales; pues bien, no olvidemos que la Declaración de Derechos Sociales contiene las bases protectoras de la clase trabajadora representándose así una parte de las garantías sociales; todo sujeto, diremos, puede ser trabajador, por lo que gozará de estos derechos en nuestro territorio, integrando una unidad con los que forman parte

inherente del ser humano. Para terminar con este punto podría-
mos decir que, dado el principio de generalidad en cuanto a
la aplicación del apartado "A", las relaciones obrero-patro-
nales en las que el que lleva el papel de patrón es el orga-
nismo descentralizado serán rígidos por ésta.

Además de la generalidad en la aplicación del apar-
tado "A" establecida por su párrafo introductorio, su apli-
cación a los descentralizados esta confirmada expresamente en
su fracción XXXI inciso b), que señala:

"Art. 123...

A...

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

a) Ramas industriales y servicios:...

b) Empresas:

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

Este precepto viene a contemplar dos situaciones
importantes. Por un lado determina la competencia en la apli-
cación de las normas de trabajo, siendo el principio general
que esto corresponda a las entidades federativas, y por excep-
ción lo harán las autoridades federales; por otra parte, el
dispositivo al referirse a los descentralizados, esta confir-
mando nuestro planteamiento en cuanto su régimen laboral y su
exclusión del apartado "3" que se dirige exclusivamente a
otras personas, cuyos conflictos laborales serán resueltos
por un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; los sub-

Órganos encargados de administrar la justicia laboral serán distintos en relación a las bases que contempla cada parte de las dos en que se divide la declaración, de donde podemos desprender que si la paraestatal se contempla en la primera de ellas, sus relaciones de trabajo están protegidas por ésta.

Hemos afirmado que toda relación de trabajo está protegida por las bases del apartado "A" de la declaración, no obstante, debemos estar conscientes de que el otro apartado surge ante la generalidad de la excepción, refiriéndose solamente a aquellas en que el sujeto patrón es el Estado o el Distrito Federal. (Supra p. 68)

El Estado, ya se ha dicho, se integra por tres órganos, el legislativo, el judicial y el administrativo, siendo el titular de este último el Presidente de la República; en cuanto a las funciones que realiza este poder ejecutivo, la administración puede tener dos formas, una en la que el ente estatal la realiza por sí a través de su órgano administrativo, o bien, ante la necesidad de atender con mayor eficacia su función, dispone la creación de una persona moral que le auxilie en su desarrollo, una entidad paraestatal, un organismo descentralizado. En este supuesto hablamos de la existencia de dos sujetos de derecho, cada uno con sus propios atributos, inconfundibles e indivisibles entre sí.

El Estado tiene nombre, Estados Unidos Mexicanos, tiene domicilio, el territorio de que se compone, encuentran-

dose los poderes federales asentados en el Distrito Federal; tiene capacidad-competencia-, representada de acuerdo a la Carta Magna por todas las atribuciones que expresamente ésta le concede según se entiende en su artículo 124: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."; tiene patrimonio, el cual se precisa por el artículo 27 del ordenamiento supremo y su correspondiente ley reglamentaria, la Ley General de Bienes Nacionales.

Por su parte, el organismo descentralizado también cuenta con todos y cada uno de los atributos que conlleva la personalidad, los cuales deben señalarse en el acto de su creación según estipula el artículo 15 de la L.F.E.P., no obstante, se ha generado cierto tipo de confusión por lo que se refiere a su patrimonio, al grado de que hay quienes piensan que se debe dar el mismo tratamiento que al Estado o incluso contemplarse como parte integrante de éste, al respecto podemos mostrar la siguiente jurisprudencia;

"RUBRO: ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. COMPETENCIA DEL FUERO FEDERAL PARA CONOCER DE JUICIOS EN LOS QUE INTERVIENGAN Y SE COMPROMETA SU PATRIMONIO.

TEXTO: La creación de los organismos descentralizados obedece a una necesidad de confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración federal, una relación que no es de jerarquía, para lograr de esa manera la satisfacción más eficaz de los intereses sociales; por ello como caracteres esenciales de los organismos descentralizados, se encuentra la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio. Sin embargo el patrimonio de esos organismos forma parte del de la federación, ya que de acuerdo con los artículos 1º, 3º y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los orga-

nismos descentralizados se encuentran integrando la administración pública paraestatal y de conformidad con los artículos 1º a 3º de la Ley General de Bienes Nacionales, los bienes que integran su patrimonio son considerados como bienes de la Federación, por lo que la misma tiene interes en los litigios en que estan comprometidos. De ello debe concluirse con fundamento en los artículos 104, fracción III, constitucional, 54, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 18 y 19 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que es en el fuero federal en el que radica la jurisdicción para conocer de tales controversias, lo que coincide con lo previsto en el artículo 7º de la Ley General de Bienes Nacionales que dispone que "sólo los tribunales de la federación serán competentes para conocer de los juicios civiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con bienes nacionales, sean de dominio público o de dominio privado.

Epoca: 8 A; Tomo II PRIMERA PARTE; Tesis: J/3a. 17 18/88; Pagina: 269."

Si observamos, esta tesis jurisprudencial resulta contradictoria, ya que por una parte reconoce el carácter de auxiliar y la personalidad del descentralizado frente al Estado, pero también señala que el patrimonio propiedad de un sujeto distinto del ente estatal, lo es también de este último, resultando así que dicho atributo tiene dos titulares. Creemos que este criterio es incorrecto, pues la federación no es el ente paraestatal, ni viceversa, son dos personas totalmente distintas e independientes, por lo que el conjunto de bienes y derechos con que cuenta el primero, son de su propiedad, independientemente de que parte de ellos hubiesen sido aportados por el otro, de otra forma no tendría razón de ser la existencia de los descentralizados si tomamos en cuenta sus fines. El mismo tribunal supremo rectificó el camino, interrumpiendo la anterior interpretación por la siguiente:

"RUBRO: COMPETENCIA FEDERAL. NO SE SURTE POR LA SOLA CIRCUNSTANCIA DE QUE SEA PARTE EN EL JUICIO UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO Y SE AFECTE O PUEDA AFECTARSE SU PATRIMONIO.

TEXTO: Si bien conforme a lo dispuesto por los artículos 90 constitucional, 1º y 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los organismos descentralizados forman parte de la administración pública federal paraestatal, lo cierto es que en términos de lo establecido por los artículos 45 de esta ley, 11, 14, 17, 18, 60 y demás relativos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, constituyen entes creados por el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto es la realización de actividades correspondientes a las áreas prioritarias, la prestación de servicios públicos o sociales o la obtención y aplicación de recursos para la asistencia y seguridad sociales, que cuentan con su propia organización y administración y gozan de autonomía de gestión aún cuando estén sujetos a la supervisión y vigilancia del Ejecutivo Federal. Por tanto, los organismos descentralizados no pueden considerarse como la Federación, en la acepción que le da el artículo 104, fracción III, constitucional, es decir, como el ente jurídico denominado Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, tanto los bienes muebles como los inmuebles patrimonio de los organismos descentralizados, incluidas las aportaciones que reciben del Gobierno Federal, como no están incluidos en los artículos 1º a 3º de la Ley General de Bienes Nacionales, ni en ningún otro dispositivo legal, como de dominio público o de dominio privado de la Federación, no constituyen bienes nacionales; por el contrario, la fracción IV del artículo 3º antes citado dispone que son bienes del dominio privado de la Federación los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación, por lo que mientras dichos bienes sean patrimonio de dichas entidades no son bienes nacionales, pues es necesario para ello que antes dejen de ser propiedad de las entidades con motivo de su extinción o liquidación. En consecuencia, por el sólo hecho de que en el juicio sea parte un organismo descentralizado y se afecte o pueda afectarse su patrimonio, no se surte la competencia de las autoridades federales conforme a los artículos 104, fracción III, constitucional, 54, fracciones II y VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 7º de la Ley General de Bienes Nacionales, en virtud de que no puede considerarse que la Federación sea parte ni que se afecten sus intereses. Atento a lo anterior debe interrumpirse la jurisprudencia publicada con el número 12 en el informe de 1988, segunda parte, página 62 a 64, con el rubro: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. COMPETENCIA DEL FUERO FEDERAL PARA CONOCER DE JUICIOS EN LOS QUE INTERVENGAN, Y SE COMPROMETA SU PATRIMONIO."

Instancia: Tercera Sala. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Epoca: 8A. Número: 59, noviembre de 1992. Tesis: J/3ª. 24/92. Pagina: 21."

De acuerdo a lo anterior, el Estado y el Descentralizado, son entidades con personalidad diversa e independiente, cada uno con sus propios atributos, aún cuando tienen en común la función que se realiza; por todas estas razones la paraestatal debe entenderse fuera del ámbito personal que determina el artículo 123 constitucional en su apartado "B", porque a los únicos a quienes rige éste es a la entidad estatal y al Distrito Federal, mientras aquel esta protegido en sus relaciones de trabajo por las bases laborales que establece el primer apartado de este numeral, salvo las excepciones a que nos referiremos más adelante.

Para reforzar las ideas expuestas, y con el objeto de no dejar ningún espacio a la confusión referida en cuanto a la personalidad de los dos entes, se debe aclarar en relación a la posición que se manifiesta por considerar al descentralizado como parte del ente estatal porque esta conectado a las directrices que implica la jerarquía administrativa, que se trata de nexos distintos; se ha explicado ya con anterioridad que una cosa es la tutela administrativa y otra distinta, el control o piramide jerárquica, en la que el principal jefe, titular de todos los poderes (de mando, decisión, vigilancia, etc...) es el Presidente de la República. No puede tratarse del mismo tipo de control, bastaría recordar un poco las causas que generaron el nacimiento del sector paraestatal, y del descentralizado en particular; el ente estatal es incapaz técnica y humanamente para realizar en forma óptima su actividad, por lo que crea un sujeto

con esos elementos dotandolo además de autonomía orgánica para cumplir de la mejor manera con los fines por los que fue creado, alejándose así de los matices burocráticos de la centralización, es cierto que no tiene una libertad absoluta para conducirse, pero también lo es, que la vigilancia que sobre él tiene el ejecutivo sólo se limita a verificar que efectivamente se avoque a la tarea por la que fue creado, de otra forma entorpecería su desarrollo, y se perdería la razón de su existencia.

Hemos afirmado que las relaciones de trabajo en los descentralizados deben sujetarse a las directrices que establece la Constitución en su artículo 123 apartado "A" mientras, aquellas que se generan con el Estado y el Distrito Federal lo están por las bases que protegen a los trabajadores al servicio del Estado; ante esto, debemos aclarar que no todas estas paraestatales siguen esta regla, sino que la propia Carta Magna establece una excepción al respecto.

La Constitución en su artículo 123 apartado "B" en su fracción XIII bis dispone;

"Art.123...

A...

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

...XIII bis. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano registrarán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado..."

Con esta disposición se amplia la aplicación del apartado "B" a las relaciones de trabajo en que el patrón es una paraestatal que preste el servicio de banca y crédito; el numeral señala "entidades de la administración pública federal", y si pensamos que ésta se desenvuelve de dos formas, las únicas entidades que la desempeñan además del Estado, son precisamente las paraestatales, esto es, descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, de seguros y fianzas y las organizaciones nacionales de crédito.

Para terminar el presente subcapítulo, diremos, que el régimen laboral que debe aplicarse a los organismos descentralizados, es el consignado por el apartado "A" del artículo 123, con excepción de aquellas paraestatales que prestan el servicio de banca y crédito; esto establecen las bases constitucionales, la norma suprema, tocará en los siguientes subcapítulos ver cual es el tratamiento que al respecto se da en las normas secundarias.

4.2. Inconstitucionalidad de la Ley Burocrática.

Toda norma jurídica tiene un fundamento de validez, mismo que siempre será otra norma, donde la principal entre todas resultará ser la Constitución, la cual, además de tener una parte orgánica y otra dogmática, puede llegar a contemplar otra, digamos material, esto es, que además de establecer las directrices conforme a las cuales se debe crear el

orden normativo, puede también llegar a establecer su contenido, tal es el caso del artículo 123 de la Carta Magna.

De acuerdo al artículo 133 de la Carta Magna, la ley suprema de la Nación es la propia Constitución, misma a la que deben sujetarse todas las normas jurídicas, por lo que nuestro artículo 123 deberá tenerse como el fundamento de validez de todo el ordenamiento secundario que en materia laboral se llegue a crear.

Siguiendo lo anterior, podemos ver que el artículo 73 fracción X del ordenamiento supremo, concede expresamente al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123, cumpliéndose en esta forma lo estatuido por el 124 de la propia Carta Magna, sin embargo, tal facultad al ejercerse, no puede implicar hacer ni más ni menos de lo que las bases establecen porque incurriría en inconstitucionalidad.

El ámbito de validez que estatuye la declaración es el siguiente; en el apartado "A" se establece el principio de aplicación general a todo contrato de trabajo independiente de los sujetos que en ellos intervengan, con excepción de lo que estipula el apartado "B", cuya aplicación se refiere a las relaciones de trabajo en que el patrón sea el Estado, el Distrito Federal o las paraestatales que formen parte del sistema bancario mexicano; de acuerdo con esta directriz el Congreso deberá guiarse al expedir las normas secundarias

o reglamentarias, atento a su fundamento de validez.

El Poder legislativo, ejerciendo su competencia en materia laboral, expidió dos leyes reglamentarias, una del apartado "A", y la otra del "B" del artículo 123 constitucional, llamándose a esta última Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuyo primer artículo establece:

"Artículo 1º La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil "Maximino Ávila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos."

Si observamos en la primera parte de este numeral, el Congreso de La Unión atiende al ámbito personal que le plantea la norma suprema al señalar que el ordenamiento "es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal..." sin embargo, después hace referencia a una serie de instituciones, y concluye ampliando su aplicación a otros entes, "los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos."

Al ampliar la aplicación de la Ley Burocrática a los organismos descentralizados que tienen a su cargo función de servicio público, no se están respetando las directrices que postula el artículo 123 constitucional para que el Congreso de la Unión legisle en esta materia, esto es, se está extendiendo más allá de lo que la Carta Magna expresamente le concede; no se respeta el principio de la jerarquía de las normas, ya que esta disposición resulta totalmente contraria a lo que la Carta Magna establece, lo que debió hacer el legislador era limitarse a contemplar como sujetos de su aplicación a las entidades que señala el apartado "B", el Estado y el Distrito Federal.

Dada la violación flagrante de esta norma, se suscito la controversia constitucional, emitiendo nuestro Tribunal Supremo la siguiente jurisprudencia:

"RUERO: ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. SU INCLUSION EN EL ARTICULO 19 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.

TEXTO: El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad; en este vicio incurre el artículo 19 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado porque sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que, como la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), aunque integran, con otros entes, la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Presi-

dente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto las relaciones de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B, del artículo 123 constitucional.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: 8A. Tomo: VIII OCTUBRE. Tesis: P. XLIII/91. Página: 10."

De esta tesis sobresalen como aspectos principales, los siguientes;

a) El rubro dice "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. SU INCLUSION EN EL ARTICULO 1º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL."; el dispositivo en controversia amplía su aplicación a los descentralizados que tengan a su cargo función de servicios públicos, en este caso, cabría recordar, que si bien hemos hecho referencia a tres tipos de estos organismos, por región, por colaboración y por servicio, la verdadera descentralización administrativa es precisamente la que señala el numeral criticado, es la única que forma parte del sector paraestatal al que se refiere el artículo 90 de la Carta Magna, integrando su patrimonio con aportaciones de la federación y realizando sus actividades en beneficio directo del Estado, mientras que los otros dos no corresponden a dicho sector, por una parte el municipio (por región) tiene una connotación política al ser la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de una entidad federativa; y por otra parte la otra clase de estos entes, actúa indirectamente a favor del

ente estatal, y su patrimonio se integra por las aportaciones de sus socios, si son sujetos morales, o el particular, si se trata de una persona física.

Siguiendo a las anteriores líneas, nos damos cuenta de que en realidad el numeral en cuestión, se refiere no a un tipo de descentralizados, sino a todos, ya que los de "servicio", son los únicos a los que se refiere el artículo 90 constitucional, y el 1º y 3º de la L.O.A.P.F.

b) La tesis en comento resalta el ámbito personal de validez que establece el artículo 123, apartado "B" de la Constitución, esto es, las relaciones de trabajo en que el patrón sea el Estado o el Distrito Federal, haciendo notar el hecho de que esta es la base para que el legislador expida la ley correspondiente, lo cual no hizo en el primer numeral de la Ley Burocrática incurriendo en inconstitucionalidad.

c) Concluyendo con los dos anteriores puntos, podemos decir, que el artículo 1º de la Ley burocrática es inconstitucional, en vista de que esta ampliando la aplicación de las Bases constitucionales del artículo 123 en su apartado "B" a otros entes distintos del Estado y el Distrito Federal que son los únicos sujetos que como patrones contempla dicha disposición suprema; los descentralizados no son ni integran a ninguno de éstos, son personas autónomas e independientes correspondiéndoles así, otro régimen laboral.

En resumen, podríamos recalcar, que las relaciones de trabajo en que funja como patrón un organismo descentralizado deben regirse por las bases constitucionales señaladas por el apartado "A" del artículo 123 y su ley reglamentaria de acuerdo al principio de aplicación general que establece este dispositivo, mientras que el régimen burocrático sólo contempla al Estado y al Distrito Federal; toda norma contraria a este espacio personal de validez resultará inconstitucional porque violaría el principio de la jerarquía en el que la ley suprema es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vicio en el que incurre, según se ha mostrado, el primer numeral de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Pensamos que no hay mayor problema en cuanto a nuestro planteamiento, y que la Constitución es clara al respecto, no obstante, aun cuando se ha emitido esta tesis de jurisprudencia a la que hemos hecho referencia, debemos recordar que ésta tan sólo beneficiará a quien la invoque mientras no sea interrumpida, y por otro lado, debemos tener presente que aún cuando en el juicio de Amparo se declare que el artículo 1º de la Ley burocrática es inconstitucional, la sentencia que así lo determine no implicará una declaración general, ya que de acuerdo al principio de relatividad solamente será en provecho del que procedió a esta instancia; lo más conveniente sería esperar que las interpretaciones de nuestro máximo tribunal fueran tomadas en cuenta "realmente" en relación a la elasticidad del Derecho para con los nuevos

cambios y circunstancias sociales y se plasme o aclare en la ley secundaria, para que todo aquel que se ubique en el presupuesto de hecho que señale ésta se encuentre protegido por ella.

No sabemos la razón que llevó al Congreso de la Unión a contemplar a los descentralizados en la ley burocrática, quizá obedeció a un criterio político que debido a las funciones que realizan estos entes se resistió a mirarlos como algo distinto del Estado y de su órgano ejecutivo, no obstante si así fue, se debió tener presente que vivimos en un Estado de Derecho al que la propia autoridad esta sujeta; y que todo acto contrario a éste merece una sanción.

Podemos pensar en lo conveniente que sería un capítulo especial en la Ley Federal del Trabajo en el que se tomen en cuenta, la naturaleza de las funciones que los descentralizados realizan; no podemos olvidar que algunos de estos entes tienen en sus manos una labor de explotación de un bien o servicio de la Nación del que podría resultar alguna utilidad, mientras que hay otros que no la tienen, sino que prestan tan sólo un servicio público o social, como es el caso, por ejemplo, de las escuelas públicas de educación superior, que obviamente no tienen un fin lucrativo. Decimos que debería contemplarse en la ley reglamentaria, porque desde el punto de vista constitucional, pensamos, no hay ningún problema en cuanto a la determinación del ámbito personal que ésta establece, estos entes se ubican dentro de la aplicación gene-

ral del apartado "A" que la declaración prevé, en tanto que el apartado "B" los excluye en su párrafo introductorio, al referirse tan sólo al Estado y al Distrito Federal.

4.3. Inconstitucionalidad de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Hemos señalado que el Estado es antes que nada una persona, y como tal esta dotado de todos los atributos que a la personalidad recaen, nombre, domicilio, patrimonio, y capacidad; pues bien, en torno a esta última nos enfocaremos a explicar el porque la L.F.E.P. es inconstitucional.

La capacidad, aptitud de ser titular de derechos y obligaciones, resulta ser, ya se a dicho, el genero de la competencia, mientras que ésta, el conjunto de atribuciones de que esta investido el Estado, es su especie, la cual se diferencia de la primera, porque su ejercicio es obligatorio, no es renunciabile, ni delegable, salvo que la propia Ley Suprema se lo permita.

Todo este cúmulo de atribuciones de que esta dotado el Estado se distribuye para su ejercicio entre sus tres órganos, el legislativo, el ejecutivo y el judicial; de esta forma vemos que la competencia será la capacidad específica desempeñada a través de cada uno de estos poderes específicos, así nos encontramos con una formula para la división del trabajo, en la que cada tarea esta expresamente determinada por

la Carta Magna.

Con apoyo en las ideas expuestas hasta ahora en el presente capítulo trataremos de mostrar el porque la L.F.E.P. es inconstitucional; ya hemos señalado en multiples ocasiones que el único y exclusivo órgano que podrá legislar en materia laboral, porque la Constitución expresamente le otorga esa competencia, es el Congreso de la Unión, las excepciones contempladas por el ordenamiento supremo son las entidades federativas a través de sus legislaturas, en relación a los trabajadores a su servicio, según se infiere de sus artículos 115 fracción VIII y 116 fracción V.

A pesar de las disposiciones expresas de la Constitución señaladas arriba, el Congreso de la Unión, al expedir en el año de 1952 la L.F.E.P., no respeto estas bases, sino que incluso delegó su facultad exclusiva a otro órgano, yendo no sólo en contra del principio de jerarquía de normas, sino también del de la división de poderes en sus dos aspectos.

El artículo 15 de la L.F.E.P. dispone:

"ART. 15.- 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..."

En el párrafo introductorio de este numeral se re-

calca la forma de creación de estos entes, ley o decreto del legislativo, o por decreto del ejecutivo, en este último caso se trataría del ejercicio de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, actos que resultan inferiores en el rango jerárquico de las normas; este preludeo, da la pauta para que en el mismo acto se especifiquen los atributos de esta persona moral, así como algunas reglas sobre su organización y administración según se entiende en las fracciones que lo componen; finalmente llegamos a la última fracción, la cual a nuestro parecer resulta totalmente inconstitucional, según habremos de explicar en las líneas siguientes, resaltando además su contradicción con el artículo 18 de la Ley burocrática.

Con este numeral, son violados dos principios fundamentales, la división de poderes y competencia de las autoridades federales, y consecuentemente el de la Supremacía constitucional; hemos señalado insistentemente que el único órgano estatal facultado expresamente por la Carta Magna para legislar en materia laboral es el Congreso de la Unión, según se desprende del artículo 73 fracción X y el 123 de este ordenamiento supremo; también se ha comentado que al hacerlo se debe conducir de acuerdo a las directrices que la misma declaración establece; no obstante estas determinaciones, en el dispositivo 15 de la L.F.E.P. fracción IX, el órgano legislativo concede al ejecutivo federal la facultad de determinar el régimen laboral de los descentralizados que éste llegue a crear a través de un decreto. Esta disposición resulta incons-

titucional, precisamente porque se esta delegando una función que en forma exclusiva otorga la Constitución al delegado, atribución ésta (del legislativo) que junto a otras integran su competencia, cuyo ejercicio es obligatorio, esto es, necesariamente debe realizarse en las condiciones que la misma establece, tal es el caso de las bases constitucionales en esta rama del Derecho.

Con este dispositivo se viola la división de poderes postulada por el artículo 49 de la Carta Magna, el cual, ya se ha comentado, se debe interpretar desde dos puntos de vista, primero como una mera división del trabajo que le corresponde realizar al Estado de acuerdo a la capacidad competencia de que esta investido; y segundo, desde un punto de vista político, como una forma de mantener un equilibrio en cuanto al poder se refiere entre los tres órganos estatales, con el fin de evitar su abuso; tomando en cuenta estas ideas, resulta preocupante que el propio Congreso de la Unión delegue al Poder Ejecutivo una facultad que exclusivamente a el le corresponde ejercer por disposición expresa de la Carta Magna, ya que practicamente le esta concediendo el derecho a legislar en materia de trabajo en relación a los descentralizados, esto es, esta creando (a nuestro parecer) una nueva facultad extraordinaria del órgano administrativo, cuando la Constitución señala que sólo las tendrá en el caso de su artículo 29 y 131. De esta forma se genera una violación constitucional instituyendo una falacia que a la larga, con el paso del tiempo, esperamos nuestro Tribunal Supremo le haga

entender al legislativo, que no puede hacer ni más, ni menos de lo que la base constitucional establece, y se rectifique este grave error.

Dentro de la pirámide jerárquica de las normas, el decreto administrativo ocupa una de las escalas inferiores en relación a la Constitución y las leyes secundarias, por lo que resulta inadmisibles el hecho de que a través de estos actos se determine un régimen laboral en contra de lo que éstas establecen; podríamos plantearnos la posibilidad de que esto se realice atendiendo a la facultad reglamentaria del Presidente a que alude el artículo 89 del ordenamiento supremo, que establece que este órgano proveya en la esfera administrativa para la observancia de las leyes, no obstante, se llegaría a la convicción -para nosotros clara- de que tales actos deben ajustarse necesariamente al rango que le corresponde; la Constitución establece expresamente las facultades de los tres poderes, las normas secundarias deben atenderlo, y las normas inferiores tampoco podrán regular ni más ni menos situaciones o presupuestos de hecho de los que la superior inmediata le indique; acorde a esto, nos damos cuenta de que aún cuando en la creación de un descentralizado el ejecutivo se funde en el artículo 15 de la L.F.E.P., no tendrá referencia de validez en relación a la Ley suprema, y más aún, cuando esta misma dentro del sistema de competencias le niega tal posibilidad.

Cabe anotar una contradicción que se presenta entre el artículo 15 de la L.F.E.P. y el 1º de la ley burocrática (ambas a nuestro parecer inconstitucionales), en vista de que el segundo numeral citado establece que las relaciones de trabajo en los organismos descentralizados se regirán por esa ley, mientras que la otra disposición da la pauta para que el ejecutivo, según su albedrío, elija el ordenamiento laboral al que se sujetará el ente creado; estas normas resultan incongruentes, pues por un lado se determina (en forma irregular) imperativamente el estatuto laboral a aplicarse, en tanto que en el otro se esta sujeto al criterio del Presidente de la República; en cuanto al motivo por el cual se da este último precepto, podríamos pensar, quizá, en que la razón fue permitir que a través de una reflexión política, se tuviesen en cuenta las funciones y los resultados perseguidos por la persona moral creada, para en atención a ello determinar su estatuto laboral, esto es, por ejemplo; si se tuviese previsto que en los resultados de sus actos se obtengan alguna utilidad o lucro, debe aplicarse la Ley Federal del Trabajo; no obstante, estas consideraciones o cualquier otra que pretendiera justificar estos errores legislativos, se debe tener presente el hecho de que ambas disposiciones resultan contrarias a las directrices que postula la Constitución, que plantea un ámbito personal de validez definido; si esperamos encontrar una justificación, quisieramos hacerlo en la Carta Magna, que otorgara potestad a estas autoridades (ejecutivo y legislativo) para conducirse de esta o de otra manera. En el siguiente subcapítulo retomaremos algunas de estas ideas,

terminando el presente trabajo, y esperando haber satisfecho las exigencias que nos planteamos en el mismo.

4.4. Inconstitucionalidad del acto administrativo que lo determina.

La base constitucional para la creación de los organismos públicos descentralizados, es el artículo 90 de este ordenamiento, del cual se desprende que la administración federal podrá adoptar dos formas, la centralizada y la paraestatal; la ley reglamentaria de este dispositivo es la L.O.A.P.F. en la cual se aclara, que la primera es desarrollada por el propio Estado, manteniendo la unidad en su actividad a través de los diversos poderes que implica la jerarquía administrativa; el otro sector administrativo se realiza por otros sujetos diversos al ente estatal, entre los cuales se encuentra el descentralizado, buscando a través del relajamiento de los vínculos de control entre ambas, obtener una mayor eficacia en los resultados de las diversas gestiones. En este mismo ordenamiento se especifica como habrá de crearse el descentralizado, lo cual puede hacerse por ley del Congreso o bien por decreto de éste, o del poder ejecutivo.

Paralelamente a la L.O.A.P.F., tenemos a la L.F.E.P., cuyo artículo 15 en su fracción IX, como ya señalamos, faculta al órgano ejecutivo para determinar en el acto de creación el régimen laboral al que se sujetará el descentralizado, y en torno a esto habremos de afocarnos en las siguientes líneas:

es de aclararse que este punto difiere del anterior subcapítulo, en el que nos propusimos mostrar la inconstitucionalidad de una ley en la que se delega irregularmente una facultad al poder administrativo sin tener éste competencia, mientras que en el presente, tendremos como objeto de crítica al propio acto administrativo.

El decreto del ejecutivo por el cual se crea a un descentralizado, es formalmente administrativo, el cual al emitirse debiera tomar en cuenta los principios de competencia que contempla la Constitución, para que en un futuro, a raíz de su aplicación, no sea considerado inconstitucional. La doctrina en relación a los actos administrativos ha elaborado una teoría análoga a la de la nulidad e inexistencia en el ámbito civil.

Dentro de los elementos del acto administrativo, la doctrina contempla a la competencia, la cual a nuestro modo de ver es uno de los principales, recordemos que quien exterioriza su voluntad es el Estado, y que lo hace a través de uno de sus órganos específicos, el ejecutivo federal cuyo titular es el Presidente de la República; los tres poderes tienen asignados por la Constitución un cúmulo de atribuciones y no podrán realizar nada aparte de éstas, "el sujeto del acto administrativo es el órgano de la administración que lo realiza. En su carácter de acto jurídico, el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal... el régimen de derecho de los Estados contemporáneos y el prin-

cipio de la legalidad al que arriba nos hemos referido exigen que todos los actos del Estado sean realizados dentro de las normas legales."⁽¹¹⁷⁾

La competencia no es renunciable y su ejercicio es obligatorio, de tal suerte que si alguno de ellos, en este caso el legislativo, esta facultado en forma exclusiva para legislar en materia laboral, tendrá que hacerlo necesariamente, y además conducirse según las directrices que le señala la norma que le otorga esa potestad; por otra parte, esta especie de la capacidad no es delegable ya que "es característico de la competencia, el que ella es constitutiva del órgano que la ejercita y no un derecho del titular del propio órgano, de tal manera que no se puede delegar ni disponer de ella, sino en el caso de que la propia ley lo consienta."⁽¹¹⁸⁾

De acuerdo a lo anterior, observamos que en relación al artículo 15 fracción IX de la L.F.E.P. hay dos momentos en los que se viola flagrantemente la Constitución, el primero, es el hecho mismo de la existencia de este dispositivo, ya que el Congreso de la Unión esta delegando a otro órgano, el ejecutivo, una facultad que expresamente y en forma exclusiva le concede la Carta Magna; pudiera haber alguien que dijera, que en este caso precisamente se esta ejerciendo la potestad exclusiva de legislar en materia laboral, sin embargo, ante esto se podría anotar que aun cuando así fuera,

(117) FRAGA, Gabino. Ob cit. p. 267.

(118) Ibidem. p. 269.

no lo hace de acuerdo a lo que las bases en esta materia le indican; el segundo momento se presenta, cuando el ejecutivo expide ese decreto de creación del descentralizado, y elige entre los dos apartados de la declaración, esto es inconstitucional, en principio, porque el espacio personal de validez de esta rama del derecho, está claramente determinado por los párrafos introductorios de las dos partes del artículo 123 constitucional, y además porque, como ya se ha dicho antes, no tiene competencia para hacerlo, carece de la aptitud legal, misma que en este caso sólo le corresponde al legislativo; carecería de sentido, el que alguien opinara que el órgano administrativo se está fundando para emitir este acto en el propio artículo 15 criticado, porque un acto viciado no puede fundarse en otro igualmente afectado.

Con las ideas expuestas en este capítulo, creemos queda plenamente demostrado que el régimen laboral que debe aplicarse a los organismos descentralizados, es el establecido por el apartado "A" del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo; el ámbito personal de validez que el ordenamiento supremo señala es claro, se postula un principio general de aplicación, cuyas únicas excepciones son aquellas relaciones de trabajo en los que sean patronos los entes a los que se refiere la segunda parte de la declaración; no es válida la afirmación que pretenda contemplar a estas paraestatales como partes integrantes del Estado sólo por el hecho de que tienen funciones comunes, ya que como se ha señalado insistentemente, se trata

de personas totalmente distintas, cada uno con sus propios atributos, por lo que las relaciones de jerarquía administrativa no se presentan en relación a los primeros, ya que ésta es exclusiva de la centralización administrativa.

Tampoco puede aceptarse la validez del artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que determina la aplicación de ésta a las relaciones de trabajo de los descentralizados, ya que si bien el legislativo está facultado para legislar en materia de trabajo, esto debe hacerlo acorde a las bases laborales contenidas en el artículo 123 de la Carta Magna, lo que en este caso obviamente no hizo, resultando de tal suerte inconstitucional.

Por lo que toca al artículo 15 fracción IX de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y el acto administrativo que determina el régimen laboral de un descentralizado, también adolecen de inconstitucionalidad, en vista de que las autoridades federales sólo pueden realizar las facultades que expresamente les concede la Constitución, según establece el artículo 124 de este ordenamiento supremo, y la potestad que desempeña en este caso el ejecutivo no le está otorgada, sino que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión (legislar en materia laboral); ambas normas adolecen del mismo defecto, ya que atentan al mismo tiempo contra el principio de supremacía constitucional, el sistema de competencias en nuestro país, y consecuentemente contra la división de poderes y la finalidad que con la misma se persigue.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El régimen laboral al que deben sujetarse las relaciones de trabajo en los organismos públicos descentralizados es aquel derivado de las bases constitucionales contenidas en el apartado "A" del artículo 123 de la Carta Magna.

SEGUNDA.- El artículo 123 Constitucional apartado "B", reserva su aplicación sólo a las relaciones de trabajo generadas entre los Poderes de la Unión (el Estado), el Distrito Federal y sus trabajadores.

TERCERA.- El apartado "B" de la declaración no debe aplicarse a los descentralizados, solo por el hecho de que el Estado sea contemplado por aquel; esto, en vista de que ambos entes son personas distintas, cada uno con los atributos que a su respectiva personalidad recaen, y por tal motivo inconfundibles entre sí.

CUARTA.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 1º, es inconstitucional, en vista de que amplía su aplicación a los descentralizados, violando de ese modo el ámbito personal de validez que postula la norma suprema en su artículo 123.

QUINTA.- La Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 15 fracción IX, es inconstitucional, ya que en el mis-

mo, el Congreso de la Unión no ejerció su competencia acorde a las bases constitucionales en materia laboral, las cuales establecen que él es el único órgano estatal que legislará en esta rama del Derecho, y que además al hacer uso de esa potestad debe seguir las directrices de la declaración de derechos sociales, la cual tiene ya definidos en sus dos apartados sus respectivos ambitos personales de validez; no obstante, en este dispositivo delega al ejecutivo federal una facultad discrecional para determinar a que régimen laboral se sujetarán los descentralizados.

SIXTA.- Desde el punto de vista Constitucional no hay mayor problema en cuanto al régimen laboral que debe aplicarse a los descentralizados, no obstante, este se presenta en las normas de inferior rango, por lo cual creemos prudente y necesario que el legislador, acatando las bases de la declaración, contemple expresamente a éstos entes en la Ley reglamentaria de su apartado "A", dándoles un tratamiento especial acorde a la naturaleza de las funciones que estos realizan.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría del Derecho Administrativo.
TI. Octava edición. Porrúa. México. 1988.
- 2.- BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Octava
edición. Porrúa. México. 1991.
- 3.- BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Vigésima
segunda edición. Porrúa. México. 1989.
- 4.- CANASI, José. Derecho Administrativo. TI. De Palma. Argen-
tina. 1981.
- 5.- CUEVA DE LA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.
TI. Décima segunda edición. Porrúa. México. 1990.
- 6.- DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. T,II. Novena
edición. Porrúa. México. 1992.
- 7.- DE LA TORRE VILLAR, Ernesto. et al. Historia Documental de
México. TII. Tercera edición. U.N.A.M. México.
1984.
- 8.- DE LAUBADERE, André. Manual de Derecho Administrativo
(Jesus Villavizar). Temis. Colombia. 1978.

- 9.- DOMINGUEZ MARTINEZ, Jorge Alfredo. Derecho Civil. Segunda edición. Porrúa. México. 1990.
- 10.- FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal. Segunda edición. Porrúa. México. 1983.
- 11.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésima primera edición. Porrúa. México. 1992.
- 12.- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho Cuadragésima segunda edición. Porrúa. México. 1991.
- 13.- GLADEN E.N. Una Historia de la Administración Pública desde el siglo XI a nuestros días (Fernando Meraz). Fondo de Cultura Económica. México. 1989.
- 14.- GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Décima tercera edición. U.N.A.M. México. 1990.
- 15.- GONGORA PIMENTEL, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. Tercera edición. Porrúa. México. 1990.
- 16.- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Porrúa México. 1993.

- 17.- HART H.L.A. El Concepto del Derecho (Genaro R. Carrico). Segunda edición. Editora Nacional. México. 1980.
- 18.- KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado (Eduardo García Maynez). Segunda edición. U.N.A.M. México. 1983.
- 19.- KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho (Roberto J. Vernengo) Tercera reimpresión. U.N.A.M. México. 1983.
- 20.- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Décimo primera edición. Porrúa. México. 1990.
- 21.- PAINE, Thomas. Los Derechos del Hombre (J.A. Fontanilla). Orbis. España. 1985.
- 22.- PENICHE LOPEZ, Edgardo. Introducción al Derecho. Décima primera edición. Porrúa. México. 1977.
- 23.- ROGINA VILLEGAS, Rafael. Tratado de Derecho Civil. TI. Sexta edición. Porrúa. México. 1990.
- 24.- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Vigésima tercera edición. Porrúa. México. 1990.
- 25.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. TI. Décima tercera edición. Porrúa. México. 1984.

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Tercera edición. Mcgraw - Hill. México. 1995.
- 2.- Ley Federal del Trabajo. Comentada por Alberto Trueba
y Jorge Trueba Barrera. Septagésima quinta edición.
Porrúa. México. 1995.
- 3.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba
Barrera. Trigésima edición. Porrúa. México. 1993.
- 4.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Vigésimo
novena edición. Porrúa. México. 1993.
- 5.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Vigésimo novena
edición. Porrúa. México. 1993.
- 6.- Código Civil para el Distrito Federal, en materia común,
y para toda la República en materia Federal.
Sextagésima edición. Porrúa. México. 1991.

JURISPRUDENCIA

- 1.- RUBRO: COMPETENCIA FEDERAL. NO SE SURTE POR LA SOLA CIRCUNSTANCIA DE QUE SEA PARTE EN EL JUICIO UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO Y SE AFECTE O PUEDA AFECTARSE SU PATRIMONIO. Instancia: Tercera Sala. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Epoca 8A. Número: 59, noviembre de 1992. Tesis: J/3º. 24/92. Página: 21.
- 2.- RUBRO: ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. COMPETENCIA DEL FUERO FEDERAL PARA CONOCER DE JUICIOS EN LOS QUE INTERVENGAN Y SE COMPROMETA SU PATRIMONIO. Epoca: 8 A; Tomo II PRIMERA PARTE; J/3º. 17 18/92; Página: 269.
- 3.- RUBRO: ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. SU INCLUSION EN EL ARTICULO 1º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: 8a. Tomo: VIII OCTUBRE. Tesis: P. XLIII/91. Página: 10.

OTRAS FUENTES

- 1.- DE PINA, Rafael. et al. Diccionario de Derecho. Décimo segunda edición. Porrúa. México. 1984.
- 2.- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Vigésimo primera edición. Espasa Calpe. España. 1992.

V: 10
