

862

2ej.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



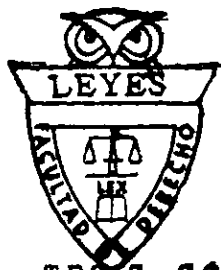
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

"REGIMEN LABORAL DE 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 :
OSCAR ZAMORA ROJAS



MEXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA.

NOVIEMBRE, 1998

TESTIS CON
FALLA DE ORIGEN

257466.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A la Memoria de mi
mejor amigo:
CLEMENTE ZAMORA
MENESES, mi Padre.**

**A mi Madre por su
amor, interminable.**

**A mis Hijos:
MARIANA, OSCAR C.
y PABLO.**

**A mis Hermanos:
ROSA MARIA Y
ALFREDO, que han
Influido de manera
Importante en mi vida.**

**A quien me ayudó de
manera terminante a
lograr este objetivo.**

**A la UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO.**

INDICE

	Pág	
Introducción.....	1	
1. DERECHO LABORAL BUROCRATICO.....	1	
1.1. Concepto de Derecho Burocrático.....	1	
1.2. Caracteres del Derecho Laboral Burocrático.....	9	
1.3. Estructura General de los Poderes de la Unión.....	15	
2. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA FUNCION PUBLICA Y SU REGIMEN LABORAL.....	21	
2.1. Los cargos públicos en el México Independiente.....	21	
2.2. Organización de la función pública.....	26	
2.3. La Constitución Política de 1917.....	28	
2.4. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión del 5 de diciembre de 1938.....	34	
2.5. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión del 17 de abril de 1941.....	38	
2.6. El artículo 123 constitucional apartados "A" y "B".....	41	
2.7. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	43	
3. LOS ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS.....	47	
3.1. Naturaleza jurídica de los organismos descentralizados.....	47	
3.2. Facultades del Poder Legislativo en materia de organismos descentralizados.....	54	
3.3. Facultades del Poder Ejecutivo en materia de organismos descentralizados.....	61	

3.4.	El régimen laboral de los organismos públicos descentralizados.....	65
4.	ANÁLISIS JURÍDICO LABORAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS REGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.....	76
4.1.	Organismos públicos descentralizados sujetos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	76
4.2.	Los organismos públicos descentralizados del artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado....	85
4.2.1.	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.....	86
4.2.2.	Juntas Federales de Mejoras Materiales.....	90
4.2.3.	Instituto Nacional de la Vivienda.....	92
4.2.4.	Lotería Nacional.....	95
4.2.5.	Instituto Nacional de Protección a la Infancia.....	96
4.2.6.	Instituto Nacional Indigenista.....	98
4.2.7.	Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.....	100
4.2.8.	Comisión Nacional de Valores.....	101
4.2.9.	Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas.....	103
4.2.10.	Centro Materno-Infantil "Maximino Avila Camacho".....	105
4.2.11.	Hospital Infantil.....	106
4.3.	Competencia laboral de los conflictos entre los organismos públicos descentralizados y sus trabajadores.....	109
4.3.1.	Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje.....	117
4.3.2.	Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	119
	Conclusiones.....	126

Bibliografía.

INTRODUCCION

La presente investigación tiene por objeto llevar a cabo un análisis del régimen laboral de los trabajadores que prestan sus servicios a los organismos descentralizados, toda vez que originalmente el texto del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no regulaba a los trabajadores al servicio del Estado.

Por ello en primer término se plantearán las características del Derecho Burocrático, quien se encarga de reglamentar a estos trabajadores. Posteriormente los antecedentes históricos de la función pública en México y su régimen laboral, para concluir con los organismos públicos descentralizados, regidos por el apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Punto importante es lo referente al concepto y caracteres del Derecho Burocrático, rama autónoma del Derecho del Trabajo, al tener elementos propios tales como: una legislación particular, un tribunal llamado Federal de Conciliación y Arbitraje y procedimientos especiales, entre otros. Igualmente se hará alusión a la estructura general de los Poderes de la Unión, haciendo mención que la división de poderes sigue siendo considerada como un principio esencial de los ordenamientos constitucionales, sin embargo y respecto a la materia del Derecho del Trabajo, el artículo 73 de la Constitución determina los principios relativos a la parte del Derecho Social, por ello en el citado numeral, aparece la facultad única del Congreso de la Unión para expedir las leyes de trabajo reglamentarias de los apartados "A" y "B" del artículo 123 de la Carta Magna.

Capítulo especial es lo referente a los cargos públicos en el México Independiente y la organización de la función pública, comprendiendo los ordenamientos jurídicos que en su momento fueron aplicables, así como la actual

legislación a partir de la inclusión a la Constitución del apartado "B" del artículo 123.

Resulta de gran trascendencia los criterios que ha emitido el Poder Judicial de la Federación, al dar una definición de lo que se entiende por función pública señalando que es el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, por ende si tal ejercicio lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública.

Mención considerable es lo referente a la naturaleza jurídica de los organismos descentralizados, señalando su constitución, objeto y finalidad; asimismo las facultades de los Poderes Legislativo y Ejecutivo para intervenir en ellos. Importante distinción habrá de hacer respecto a la desconcentración, toda vez que en muchas ocasiones dicho término se llega a confundir con descentralización, refiriendo que aquélla es otra forma de administrar por parte del gobierno federal, por lo que existe desconcentración política y administrativa. Las facultades del Poder Legislativo respecto a los organismos descentralizados son innumerables, pues basta señalar que el artículo 71 constitucional refiere que el derecho de iniciar leyes compete a dicho Poder Legislativo. Igualmente el Poder Ejecutivo tiene amplias facultades en materia de organismos descentralizados, al señalar el artículo 90 constitucional que la Administración Pública Federal es centralizada y paraestatal.

Por último, se analizará las relaciones de trabajo entre los organismos públicos descentralizados y sus trabajadores, en particular los órganos competentes para conocer de los conflictos laborales, haciendo referencia a los criterios adoptados por el Poder Judicial de la Federación en materia de organismos descentralizados. Habrá de considerarse que los derechos de los trabajadores al servicio del Estado son iguales que los de cualquier trabajador, según corrientes que así lo consideran, también existe otro sector que estima que

el Estado no es un patrón común y corriente toda vez que no explota a sus trabajadores ni obtiene lucro.

Igualmente existen órganos laborales que dirimen las controversias de carácter laboral entre los titulares de los organismos descentralizados y sus trabajadores, por ello el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje vienen ventilando dichos conflictos por lo que no se sabe qué órgano laboral es el competente para conocer, tramitar y resolver los juicios laborales.

1. DERECHO LABORAL BUROCRÁTICO

1.1. Concepto de Derecho Burocrático.

Para comenzar el estudio que nos ocupa es primordial señalar el concepto en torno al derecho burocrático, a que se refiere nuestro primer punto; en una minuciosa búsqueda se ha encontrado que en diversas obras de juristas, como tratadistas y en algunos diccionarios jurídicos, no indican el significado de dicho concepto objeto de estudio, por ello trataremos de determinar esta rama del derecho laboral, atendiendo a la etimología de la palabra burocracia, después de las definiciones que se dan al concepto de derecho del trabajo, y por último, tratar de dar una noción clara y precisa del derecho burocrático.

En virtud de lo anterior, la palabra burocracia "proviene del francés *Bureaucratie*". La etimología de la voz se integra del francés *bureau*, oficina, y del helenismo *Kratos*, poder. Término que engloba las diversas formas de organización administrativa, a través de las cuales las decisiones de un sistema político se convierten en acción.¹

Es importante señalar que a lo largo de la historia al ir evolucionando la organización social, se ha ido conformando la burocracia, de ahí que el Estado tenga que emplear recursos humanos para poder cumplir con sus funciones; de donde la palabra burocracia es utilizada en muchas ocasiones peyorativamente, como lo más negativo de la administración pública.

Cabe precisar que si los antecedentes del Derecho del Trabajo en general, son recientes, es obvio que el Derecho Burocrático cuente con menos

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, trigésima octava edición. Porrúa, UNAM, México, 1994, pág. 73.

material para poder llegar al concepto que nos ocupa. A manera de antecedentes habrá de referirse que a finales del siglo XVIII, es cuando se empiezan a plasmar los derechos de los trabajadores; como aconteció en Inglaterra donde las prohibiciones que se tenían estos, fueron desapareciendo a raíz de que en aquella época un textilero llamado Francis Place, fue quien logró derogar algunas, como fue el caso de que en ese tiempo no podían organizarse libremente para tratar los asuntos relacionados a su trabajo.

Asimismo, en diferentes países europeos en el siglo antes señalado, el derecho del trabajo empieza a difundirse; como aconteció con el Manifiesto Comunista de Marx y Engels, publicado en 1848, la materia de que se trata, tomó fuerza, misma que va a trascender hasta nuestros días, como son ahora las Condiciones Generales de Trabajo.

Igualmente en Alemania y después de la guerra Franco-Prusiana, efectuada durante los años de 1870 a 1872, el Señor Otto Bismark logró establecer y consolidar el imperio alemán, habrá de señalarse que en aquella época este país estaba constituido por varios principados, no obstante Bismark logró el derecho de asociación sindical. Los anteriores acontecimientos históricos nos van llevando a considerar que desde su nacimiento la rama del derecho del trabajo ha tenido numerosas denominaciones a lo largo de la historia; es por ello que entraremos a las diversas definiciones que se han dado.

Miguel Cantón Moller señala: "el derecho del trabajo ha tenido diversas acepciones, como han sido derecho laboral, definición ésta que no se ajusta a la realidad toda vez que no trata únicamente de normar las relaciones durante las labores, sino que va más allá de las relaciones jurídicas nacidas de las relaciones de producción, por lo que no son estrictamente laborales".²

² CANTON MOLLER, Miguel. Derecho Burocrático. Segunda edición, Pac. México, 1991, pág. 69.

Igualmente se ha querido denominar al derecho del trabajo como el "derecho profesional", la cual carece igualmente de aspectos, como pueden ser la contratación colectiva; asimismo se le ha querido denominar "derecho de los trabajadores", definición que tampoco puede ser, porque se excluiría a otro sujeto de la relación jurídica de trabajo como es el patrón. Por otra parte, "derecho social" tampoco puede aceptarse, toda vez que dicha definición se refiere más a problemas económicos, por lo anterior habrá de señalarse que ésta rama del derecho en su mayoría ha sido aceptada por diferentes juristas, como derecho del trabajo, por ello se pasará a dar las siguientes definiciones, y llegar al concepto de derecho burocrático.

Según el Diccionario de Derecho del Trabajo de Santiago J. Rubinstein "es el ordenamiento jurídico especial que regula las relaciones de los trabajadores con los empleadores, tanto en el plano individual como colectivo, mediante instituciones que le son propias y con las características de la subordinación y el régimen salarial".³

El anterior concepto no menciona de manera general la voluntad de las partes para que surjan las relaciones entre trabajador y patrón elemento esencial para establecer esa relación.

Por otra parte, Cantón Moller señala un concepto del Derecho del Trabajo de la siguiente manera: "conjunto de normas que regulan las relaciones surgidas con motivo de la producción, sistematiza su aplicación y crean las personas morales que intervienen en ellas".⁴

³ RUBINSTEINS, Santiago J. Diccionario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Segunda edición. De palma, Argentina 1983, pág. 302.

⁴ CANTON MOLLER, Miguel. Derecho Burocrático, Op. Cit. pág. 69.

Habr  de sealarse que a partir del constituyente de Querétaro en el año de 1917 las relaciones obrero-patronales tuvieron una reglamentación, la cual se considera como una de las más importantes y avanzadas en el mundo, a través de las grandes reformas que ha tenido la Ley Federal del Trabajo, los conceptos son variados en el tiempo y en el espacio. Cabe referir que en el año de 1929 con el proyecto del entonces Presidente Emilio Portes Gil llamado Código de Trabajo, es donde aparecen por primera vez los trabajadores del Estado, esto es, que se concedían los mismos derechos y obligaciones, protecciones y prerrogativas tanto a obreros como a los burócratas de aquella época. Dicho proyecto del Código de Trabajo de Portes Gil, fue rechazado por el Congreso de la Unión.

De los conceptos antes sealados con respecto al Derecho del Trabajo, los mismos coinciden en que es un conjunto de normas que regulan las relaciones jurídicas de trabajo, nacidas de una prestación remunerada de un servicio cumplido por una persona, bajo la dirección o supervisión de otra, llamada patrón. Luego entonces el concepto de Derecho Burocrático, debe tener las mismas características, con sus diferentes aspectos como se procederá analizar.

Por mucho tiempo se tuvo la idea de que las relaciones de trabajo entre los burócratas y el Estado deberían de quedar sin reglamento alguno, toda vez que los mismos no tenían los nexos que se dan entre el obrero con el empresario. Por ello el derecho administrativo en un largo tiempo se encargó de sealalar las características de la función pública y de las relaciones que unen a los burócratas con el Estado, pues se entiende que este no persigue un fin lucrativo al realizar la función pública que tiene encomendada. Sin embargo, los empleados públicos realizan un trabajo, sujetos a un horario y a diversas condiciones de trabajo, que son semejantes a las relaciones establecidas entre el obrero y el patrón.

A manera de antecedentes habrá de referirse que en diferentes países los empleados públicos o burócratas estaban protegidos mediante leyes de diversas denominaciones, como los reglamentos del servicio civil; y en México la burocracia siempre ha existido, desde la época de los aztecas, pasando por las diferentes etapas a lo largo de su historia y hasta nuestros días; toda vez que el Estado para dar el servicio a los gobernados requería de diferentes personas y capacidades así como preparación, ya que los trabajos realizados de la función pública son muy diversos, desde los altos funcionarios, hasta los muy modestos puestos.

Las relaciones entre el Estado y quienes prestan sus servicios para él, deben de regirse de alguna forma; en un principio fueron únicamente las decisiones de los soberanos, que seleccionaban a sus servidores, y éstos se encargaban de atender los intereses del Estado. En la época de la reforma por el año de 1875, se constituyó una primera organización de empleados públicos, llamada "mutualidad de empleados públicos". Durante el Porfiriato aparece en 1896 una primera ley llamada "Ley de Pensiones de Montepíos y Retiros para Civiles y Militares" y en la misma se señalaba que el empleado público en caso de retiro tendría derecho a una cuarta parte de las percepciones que venía percibiendo, igualmente en dicho ordenamiento legal se reconocen los derechos de la viuda para poder percibir la pensión en caso de fallecimiento del trabajador y a los hijos hasta su mayoría de edad.

No es sino hasta el año de 1925 en donde aparece por primera vez una institución que reconociera el servicio de los burócratas, llamada la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, la cual va a regular en cierta forma las relaciones jurídico laborales entre el Estado y sus servidores. Posteriormente en el año de 1931 la Ley Federal del Trabajo no regula de manera alguna la relación entre los burócratas y el gobierno del Estado, no obstante dicho

ordenamiento jurídico dio pauta para la expedición de diversos acuerdos, en donde ya se empiezan a regular las prestaciones de trabajo; así como diversos estatutos tendientes a reglamentar la relación entre los trabajadores y el gobierno del Estado.

Por ello en el año de 1934 siendo presidente el General Abelardo L. Rodríguez, emitió un acuerdo de suma importancia para el trabajo burocrático, al dictar el "acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil", publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 12 de abril de 1934; acuerdo que fue transitorio, pero que en el mismo refería que era aplicable a todas las personas que prestaban cargos dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión.

Los servidores públicos siguieron luchando a través del tiempo para alcanzar una reglamentación más acorde a sus funciones, desempeño y a los cargos que venían ocupando. En efecto cuando los trabajadores regulados por la Ley Federal del Trabajo se unieron a la Confederación de Trabajadores de México; los Trabajadores al Servicio del Estado no pudieron incorporarse a dicha organización, toda vez que no tenían debidamente formado un sindicato que los representara ante la C.T.M. la cual estaba encabezada por Vicente Lombardo Toledano.

Posteriormente, siendo Presidente de la República Lázaro Cárdenas del Río, envió una iniciativa al Congreso de la Unión, respecto a un reglamento que debería de regir a los trabajadores que prestaban sus servicios al poder público; el Estatuto fue promulgado el 5 de diciembre de 1938 y los trabajadores al servicio del Estado, obtuvieron el reconocimiento de sus derechos laborales.

Cabe referir que durante la discusión de la iniciativa de dicho Estatuto hubo oposición, respecto al reconocimiento al derecho de

sindicalización, así como al derecho de huelga en contra del Estado; entre los hombres que destacan en dicho debate para la promulgación del Estatuto se encuentran los Señores Cándido Aguilar, Gonzalo Bautista, Gilberto Flores Muñoz, entre otros. Como se ha dejado señalado, en dicho estatuto se reconocen los derechos y obligaciones de los Trabajadores al Servicio del Estado, los cuales comprenden el derecho a la huelga, el derecho a la organización colectiva de los trabajadores; estatuto que estuvo vigente hasta el año de 1941, y posteriormente fue promulgado uno nuevo, siendo Presidente el General Manuel Ávila Camacho, el cual tenía similitud con el anterior, con la única adición relativa a los nuevos cargos o a los empleados llamados de "confianza" dichos Estatutos dieron lugar a que el 5 de diciembre de 1960 quedara reformado el artículo 123 constitucional, adicionándole el apartado "B", el cual señala que las relaciones de trabajo se regirán entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y los entonces territorios federales y sus trabajadores.

Finalmente, el 28 de diciembre de 1963 se publicó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, actual ordenamiento legal que rige las relaciones de trabajo entre los trabajadores al servicio del Estado y los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, así como de organismos descentralizados que tengan funciones similares a las instituciones que se mencionan en el artículo 1º de la citada Ley.

Por lo anteriormente manifestado y al iniciar el estudio del concepto de derecho burocrático, el primer problema que se presentó, fue el de precisar cual es el contenido de la materia de estudio y así estar en aptitud de determinar la ubicación dentro de la ciencia del derecho y precisar si es una rama autónoma de la misma o sólo una parte de otra más amplia. Es por ello que para el objeto del presente estudio se entiende por derecho burocrático: el conjunto de normas que regulan las relaciones jurídicas de trabajo entre los

Poderes de la Unión y sus trabajadores. Tomando en consideración que dicha relación se perfecciona a través de un nombramiento y teniendo como elemento la subordinación del servidor público frente a los titulares, comprendiendo a estos últimos a los componentes de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal.

De la anterior definición habrá de referirse que en la misma se contienen los elementos en los cuales intervienen en el derecho laboral burocrático, los trabajadores al servicio del Estado, los titulares, la subordinación y el documento idóneo como es el nombramiento. En el siguiente punto se analizarán los caracteres de dicha rama del derecho en los cuales quedará debidamente señalado dicho concepto.

1.2. Caracteres del Derecho Laboral Burocrático.

Sobre la anterior denominación o concepto del derecho burocrático, ha quedado establecido que en la ciencia del derecho, así como en todos los campos científicos, existe el fenómeno de la formación de nuevas disciplinas que se separan del tronco original; esto es, que diversas ramas del derecho se van dividiendo y clasificando conforme a los acontecimientos que se presenten en el tiempo, por ello el derecho se encuentra clasificado en diversas ramas. Luego entonces el derecho burocrático es una nueva disciplina, cuyo estudio a través de métodos propios y particulares han permitido que la misma tenga características propias.

Cabe señalar que cada ciencia social debe de entenderse a través de una explicación objetiva racional y sistemática que se da acerca de su objeto o campo problemático; luego entonces tenemos que la ciencia es una explicación o argumentación racional, por ello el derecho laboral burocrático, tiene su explicación y fundamento en el artículo 123, apartado "B", de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo expuesto, el derecho burocrático tiene características propias, en la inteligencia de que algunas son iguales a las señaladas por la Ley Federal del Trabajo; sin embargo, debemos de señalar que el derecho burocrático es autónomo, toda vez que su estudio en particular, cuenta con una Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, también con un Tribunal para dirimir controversias, llamado Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y un procedimiento especial, por tanto, dicha rama del derecho tiene sus métodos propios y particulares, que hacen a dicha disciplina autónoma. En efecto, dicha rama del derecho tiene características especiales, como son los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares; igualmente tiene aspectos relacionados con la organización colectiva de los trabajadores, y con sus

propias Condiciones Generales de Trabajo; asimismo, cuenta con un procedimiento especial ante el tribunal que conoce de dichas controversias, por ello se considera que el derecho laboral burocrático es una disciplina jurídica o rama del derecho autónomo, cuyo objeto de estudio es precisamente las relaciones jurídicas de trabajo entre los titulares de las dependencias burocráticas y sus trabajadores, por lo que con dichas características, se procederá a hacer un análisis breve respecto a cada una de ellas.

En el derecho burocrático, habrá de entenderse que el trabajador al servicio del Estado no está sujeto a un patrón en particular, como acontece con el obrero en general, sino que es el Estado representado por sus titulares de las dependencias y organismos descentralizados a quien está sujeto en la relación jurídica de trabajo, de ahí que dicha relación se encuentre regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, misma que señala su campo de aplicación a las dependencias de los Poderes de la Unión del Gobierno del Distrito Federal y organismos descentralizados, por ello el concepto de derecho burocrático señalado en el apartado anterior, se refirió a que la relación de trabajo se aplica entre los trabajadores y las entidades antes señaladas. Pero volviendo a las características de esta disciplina tenemos que la misma cuenta con una ley propia, en la cual se señalan las obligaciones y derechos para ambas partes, esto es, titulares y trabajadores y sus procedimientos como es el juicio ordinario que señala el artículo 127 del propio ordenamiento y el juicio sumario donde el titular de cualquier dependencia o entidad paraestatal promueve ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje dar por terminados los efectos del nombramiento de algún trabajador, sin responsabilidades para el Estado.

La ley antes señalada como cualquier ordenamiento legal, tiene aspectos, disposiciones y formalidades que le son propias, por ejemplo habrá de referirse que la misma regula a dos clases de trabajadores, base y

confianza, pero éstos últimos quedan excluidos de la Ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, tal como lo señala el propio artículo 8º que refiere: "Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el Artículo 5º 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 el contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios".⁵

Igualmente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado tiene sus propios procedimientos y recursos al igual que otros ordenamientos legales. Respecto a los recursos la propia ley establece en el Artículo 128 sobre las cuestiones que se susciten durante las audiencias del procedimiento laboral.

Otra característica es lo relativo a las relaciones laborales, ya que la Ley Federal del Trabajo regula el contrato de trabajo, y en el derecho laboral burocrático no puede haber contrato de trabajo; toda vez que el Estado, no tiene un fin lucrativo en su función pública; por otra parte no puede tratarse de un contrato, ya que una de las partes, el trabajador para desempeñar las funciones que le han sido encomendadas, es designado o le es otorgado un documento expedido por el Titular llamado nombramiento, lo que es una característica particular respecto a la relación laboral. Igualmente esta rama del derecho laboral y respecto a la prescripción y los plazos que tiene un trabajador al servicio del Estado, el mismo cuenta con un término de 4 meses para poder exigir la reinstalación o la indemnización en caso de despido o suspensión injustificados, tal y como lo prevé el artículo 113, fracción II, inciso a), de la Ley

⁵ TRUEBA URBINA, Alberto y Jorge Trueba Barrera. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Trigésima primera edición, Porrúa, México, 1993, pág. 24.

Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que esta característica hace distinguir en favor de los empleados públicos a los trabajadores que se rigen por el apartado "A" del artículo 123 constitucional ya que ellos cuentan con 2 meses para poder exigir el cumplimiento de su contrato de trabajo, característica ésta que hace distinto al derecho burocrático y por ende autónomo en las cuestiones relativas al procedimiento que los regula.

Asimismo, el derecho burocrático para poder dirimir las controversias, cuenta con un órgano laboral propio llamado Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual tiene su fundamento establecido en la Carta Magna, por lo que dicho órgano laboral es un tribunal jurisdiccional propio al igual que cualquier otra rama del derecho.

Por último, habrá de referirse que los tribunales en materia de trabajo han establecido tesis respecto a los conflictos de los trabajadores al servicio del Estado, e incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido jurisprudencia respecto a casos específicos en el derecho laboral burocrático por ello se le ha dado un trato especial en lo referente a las cuestiones laborales, como es el caso antes citado de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, en el sentido de no serles aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sin embargo el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de las controversias que se susciten entre el titular de una dependencia burocrática y un trabajador de confianza, tal y como lo ha señalado la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACION LABORAL DE LOS. La situación jurídica de las personas que

prestan sus servicios al Estado Federal, quedó definida, como garantía social, con la inclusión del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, que entró en vigor a partir del seis de diciembre de mil novecientos sesenta. El dispositivo anterior quedó colocado bajo el rubro general del propio artículo 123 que establece que el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán. B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. El susodicho Apartado "B" contiene las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo de todas las personas que presten sus servicios a las diferentes dependencias que integran el Gobierno Federal, con la única excepción contenida en la fracción XIII que señala que los Militares, Marinos y Miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes. La reglamentación de las bases anteriores está contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La fracción XIV del Apartado Constitucional en cita estableció que la Ley Reglamentaria determinará los cargos que serán considerados como de confianza, y agregó que las personas que los desempeñen disfrutará de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social a que el propio precepto constitucional se refiere. Lo anterior significa, por una parte, que las personas que desempeñen cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio Apartado "B" y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, pues debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al Régimen de Seguridad Social que les es aplicable, de lo que resulta que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna, excepto en lo relativo a derechos de carácter colectivo, y por lo que respecta a los derechos que derivan de la relación individual de trabajo sólo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base

en cuanto a la estabilidad en el empleo, ya que estos derechos se encuentran consignados en la fracción IX del propio precepto en cita. En otras palabras, los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión, gozan de los derechos que la Constitución concede a todos los trabajadores del Estado Federal, en lo que concierne a la relación individual de trabajo, excepto los relativos a la estabilidad en el empleo. Por otra parte la disposición constitucional establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo previene la Ley Reglamentaria, con excepción de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, que serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En consecuencia, las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los Titulares de las Dependencias de los Poderes de la Unión y los Trabajadores de Confianza al servicio de las mismas, deben ser resueltos por el mencionado Tribunal, que es el único competente, constitucionalmente, para dirimir dichos conflictos, ya que el precepto en comento no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción".

Amparo Directo 3208/65. Carlos Barrera Luis. 9 de mayo de 1966. 5 votos.
Ponente: Ángel Carvajal.

Amparo Directo 3295. Antonio Cervantes Huerta y otro. 21 de febrero de 1979.
5 votos. Ponente: David Franco Rodríguez.

Amparo Directo 784/78. Sergio Antonio Domínguez. 26 de febrero de 1979. 5
votos. Ponente: Julio Sánchez Vargas.

Amparo Directo 4893/78. Ismael Mattus. 14 de marzo de 1979. 5 votos.
Ponente: Julio Sánchez Vargas.

Amparo Directo. 6130/77. Antonio Cabrera Macías. 25 de abril de 1979.
Unanimidad de 4 votos. Ponente: David Franco Rodríguez.

En tal sentido el Derecho Burocrático tiene sus características propias e incluso el Poder Judicial en sus diversas resoluciones así lo ha determinado, como acontece en la citada jurisprudencia señalada, por ello dicha rama del Derecho resulta ser autónoma e independiente al Derecho del Trabajo común.

1.3. Estructura General de los Poderes de la Unión en México.

Según lo dispuesto por el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", según los estudiosos del Derecho Constitucional y específicamente en el constitucionalismo moderno, se ha llegado a la conclusión de que en el Estado se da la Unidad de poder, al mismo tiempo que hay diferentes funciones; si vemos a través de la historia, desde los tiempos de Aristóteles hay antecedentes sobre las diversas funciones que corresponden a los órganos del poder público, sin embargo, como lo señala Jesús Orozco Henríquez: "No fue sino a partir de su formulación por el ilustre Carlos de Secondat, Barón de Montesquieu, quien a su vez se había inspirado fundamentalmente en John Locke cuando la doctrina de la división de poderes se difundió y adquirió el carácter de un auténtico dogma constitucional; en cada estado hay tres clases de poderes: el Judicial, Legislativo y Ejecutivo, para las cosas relativas al derecho de gentes y el judicial para las materias que dependen del Derecho Civil... al último lo llamaremos el Poder Judicial y al otro simplemente el poder Ejecutivo del Estado".⁶ De lo anterior nuestra Constitución y en los primeros documentos constitucionales, se establecía esta división de poderes actualmente el Poder Público del Estado se encuentra dividido para su ejercicio en el Legislativo depositado en un congreso general integrado por una

⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. UNAM, México, 1985, pág. 119.

Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores; el Poder Ejecutivo depositado en un presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y el Judicial en una Suprema Corte de Justicia de al Nación, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito Juzgados de Distrito, el Consejo de la Judicatura Federal, actualmente y debido a las reformas constitucionales del 22 de noviembre de 1996, el Tribunal Electoral forma parte de este Poder, los anteriores órganos federales constituyen el llamado Supremo Poder de la Federación.

A través de la historia de México, a raíz de la Constitución de Cádiz de 1812, así como con los Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón, expedido el 7 de septiembre de 1813, aparece la división de poderes y específicamente en la Constitución de Apatzingán, la cual tiene predominantemente ideas de Rousseau, quien afirmaba que el poder supremo debería recaer en el órgano Legislativo, por ello en la citada Constitución de 1824, influenciada de las Constituciones de los Estados Unidos de Norteamérica del año de 1787 y de las francesas. En todos los documentos constitucionales surgidos posteriormente a la Constitución de Apatzingán; misma que tuvo una vigencia limitada y en la cual aparecen principios revolucionarios de la soberanía popular y de la fracción de poderes; ya que en su artículo 11 establecía "Tres son las atribuciones de la soberanía; facultad de dictar leyes, la facultad de hacerles ejecutar y la facultad de aplicarlas en los casos particulares". Desde aquel tiempo cada poder tenía encargado específicamente sus funciones, se dice que la Constitución de 1824 es la que mejor adoptó la división de poderes.

A partir de 1857 el Poder Ejecutivo empieza adquirir mayor trascendencia, como fue el caso de que dicho poder se deposita en un presidente de la República a quien le subordinó teóricamente al Congreso Federal; igualmente a la diputación permanente se le facultó para convocar a petición del Presidente de la República a sesiones extraordinarias. Bajo la

dictadura del General Porfirio Díaz, se reforzó aun más la posición del Poder Ejecutivo, como ejemplo podría decirse que el período presidencial se elevó de 4 a 6 años; así como la delegación de facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar fuera de los casos previos por el entonces artículo 29; cabe precisar que los tribunales federales conservaron parcialmente su autonomía, en particular es de comentarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del juicio de amparo adquirió el prestigio de máxima institución procesal.

El texto original del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, consagró la división de poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, siguiendo la tradición de las Constituciones de 1824 y 1857 y en la cual se prohibió la reunión de 2 o más poderes depositados en una sola persona o corporación. A lo largo de la historia hemos apreciado que el Poder Ejecutivo ha tenido y tiene facultades extraordinarias que lo hacen en muchas ocasiones ser predominante sobre los otros 2 poderes, por ello al realizar el presente estudio sobre el régimen laboral de los organismos descentralizados habrá de referirse sobre las facultades que tiene cada poder para legislar en materia de trabajo, toda vez que actualmente y según los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo no tiene facultades, para expedir o promulgar decretos en los cuales se consigne que los organismos descentralizados deben de regirse por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, por lo anterior y en lo referente a la materia que nos ocupa pasaremos a ver brevemente las facultades de los Poderes de la Unión en México.

El Poder Ejecutivo como se ha dejado señalado, tiene entre otras facultades la de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, así como al Jefe del Departamento del Distrito Federal además de las que específicamente señala el artículo 89 de la Carta Magna. El Ejecutivo tiene una serie de actividades que le dan mayor rigor,

toda vez que interviene en las actividades del Poder Legislativo, como son la iniciativa de ley, el veto, la promulgación y las facultades extraordinarias, dicha facultad ha servido para que el Poder Ejecutivo realice funciones legislativas, lo que provoca en más de un 90% que las leyes que se aprueban en México, han sido iniciadas por el Presidente de la República; sin embargo dentro del capítulo III de la Carta Magna el Poder Ejecutivo no tienen la facultad para legislar en materia de trabajo.

Según lo dispuesto por el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho de iniciar leyes o decretos compete: Al presidente de la República, a los Diputados y Senadores, al Congreso de la Unión, y las Legislaturas de los Estados; el artículo 73 de dicha Constitución señala las facultades del Congreso, y en las cuales la fracción X dispone que él mismo podrá expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 Constitucional luego entonces la estructura que tiene el Poder Legislativo señalada en la Constitución General de la República y en el artículo antes señalado se aprecia que dicho Poder Legislativo es el único facultado para expedir las leyes del trabajo.

Cabe referir que la Constitución de 1917 otorga facultades legislativas directas al Presidente de la República, en algunos aspectos de salubridad en general, así como la atribución de expedir reglamentos tal y como lo señala el artículo 89, fracción I, de la Constitución; en materia económica el Presidente de la República podrá legislar según lo establecen los artículos 27, 28 y 131 de la Constitución General de la República. Igualmente las facultades y obligaciones del Presidente de la República están señaladas en el artículo 89 y en el cual no se le otorga facultad alguna para legislar en materia de trabajo.

Con respecto al Poder Judicial habrá de referir que a dicho Poder le corresponde hacer cumplir las leyes por lo cual se compone de: Una Suprema

Corte de Justicia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal para conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales entre otras, respecto a la materia que nos ocupa el artículo 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que corresponde al Poder Judicial de la Federación dirimir las competencias que se den entre los Tribunales de la Federación, como ha sido el caso de que los organismos descentralizados deben de regirse por el apartado "A" del artículo 123 constitucional, ya que según criterios de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que dichos Organismos incluidos en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es inconstitucional, por tanto, las relaciones laborales deberán regirse por el apartado antes señalado.

Por lo anterior habrá de referirse que en el sistema presidencialista la separación de poderes es notoria, pero los nexos entre ambos son más flexibles, por ello en los últimos tiempos se ha dado una tendencia con respecto a fortalecer al poder ejecutivo, para que a su vez tenga una fuerza cada vez mayor, sin embargo y tal como se señaló en la Constitución de 1814, no existe una división de poderes, sino que hay un sólo poder, "El Supremo Poder de la Federación", en consecuencia, lo que en realidad está fraccionado es el ejercicio de poder. No obstante lo anterior, la división de poderes sigue siendo considerada como un principio esencial de los ordenamientos constitucionales contemporáneos, sin embargo y respecto a la materia del presente trabajo, en el artículo 73, fracción X, se determinan los principios constitucionales relativos a la parte del Derecho Social que refiere a las cuestiones laborales y a la previsión social, que no podrían ser eficaces sin las leyes que permitan su aplicación a los casos concretos, por ello en dicha fracción, aparece la facultad

única del Congreso de la Unión para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del apartado "A" y "B" del artículo 123 de nuestra Carta Magna.

2.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA FUNCIÓN PUBLICA Y SU RÉGIMEN LABORAL

2.1. Los cargos públicos en el México Independiente.

Al inicio de la vida independiente de México y debido a las acciones diversas de los gobernantes de aquel entonces y en su afán de querer constituir cada uno, su régimen propio para garantizar a los grupos que representaban; da origen a que México se transforme de un imperio al federalismo y a su vez a la república, por lo que hay diferentes aspectos a la administración pública, lo que va a ocasionar una desorganización y crisis financiera, así como modificaciones constantes, lo que da cambios en los cargos públicos del México Independiente.

Por lo que respecta al presente punto, brevemente se analizará la estructura administrativa de aquéllos tiempos, marcándose a las personas que desempeñaban algún cargo de la administración pública. Como acontece por el año de 1820 donde el gobierno se estructuró en un aparato administrativo dividido en 4 ramas: justicia, gobernación, guerra y hacienda, mismas que se fueron diversificando en la medida que aumentaban las relaciones entre gobierno y sociedad. México empieza su vida soberana con un gobierno imperial, el cual se encontraba vacante por lo que se organizó una junta provisional gubernativa, de conformidad con los tratados de Córdoba, sometida a la autoridad de Iturbide; el poder ejecutivo se depositó en una regencia compuesta por 5 miembros y el Titular de dicha regencia era Iturbide, quien a su lado nombró a Don Juan de O'Donojú, quien a su muerte fue reemplazado por un obispo y el cual venía a representar la opinión del clero dentro de los asuntos políticos del México independiente.

En este gobierno de la regencia se empiezan a nombrar los cargos públicos, como son los ministros, jueces, secretarios hasta los más modestos puestos como los escribientes, oficiales de archivo y subalternos, entre otros, durante ese gobierno hay importantes acontecimientos como es el señalado por el decreto para el establecimiento de los ministerios, de fecha 8 de noviembre de 1821, que organizó a la administración pública y por el cual se crean diferentes secretarías de estado, como fue la de relaciones exteriores e interiores, así como la de justicia y negocios eclesiásticos, esta última manejaba la administración de justicia por medio de los tribunales supremos, jueces y demás autoridades relacionadas e involucradas, así como los asuntos relativos a la iglesia. En dichas secretarías los encargados eran los ministros y entre sus obligaciones se encontraban las de dar audiencia diaria a los interesados sobre negocios a su cargo, tal como lo refiere Roberto Rives Sánchez.⁷ En efecto, los ministros establecían como horario de trabajo entrar a laborar a las 8:00 horas en turno de la mañana y a las 15:00 horas en el de la tarde. Solicitaba de los oficiales discreción y orden en el manejo de los asuntos; a los porteros recomendaba no pasar a más de una persona con el ministro respectivo. Además fijaba las atribuciones de escribientes, archiveros, oficiales de archivo y subalternos. En cuanto a las obligaciones de los ministros y oficiales señalada en el decreto, como son las de proponer a la regencia, reformas y mejoras a la administración y la de dar audiencia, cabe destacar que el conjunto de estas actividades y procedimientos son de gestión, mas no de organización.

De lo anterior se puede reflejar que el gobierno de Agustín de Iturbide se caracterizó por ser aristocrático, toda vez que a partir de que es declarado emperador constitucional de México, el 21 de mayo de 1822 la casa imperial se organizó por varios nobles de la aristocracia, cabe referir que el

⁷ Instituto Nacional de la Administración Pública. Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública Federal en México 1821-1940, México, 1984, pág. 250.

imperio tenía una forma de gobierno donde se preservaba el absolutismo monárquico que expresaba o representaba los intereses de la oligarquía, ya que ésta era la base de la monarquía, compuesta por miembros del alto clero, militares y nobleza, dejando a un lado a la mayoría de la población. Por otro lado, la administración imperial no dio oportunidades a los mexicanos de ingresar a la función pública, como fueron los puestos de ministros, secretarios de despacho, sino que dichos cargos eran desempeñados en su mayoría por criollos.

Al término del gobierno de Iturbide, durante 18 meses el poder ejecutivo se depositó en un triunvirato, integrado por Guadalupe Victoria, Mariano Michelena y el corregidor Miguel Domínguez, dicho ejecutivo provisional contaba con 4 secretarías de estado, en dicho período los cargos públicos permanecen intactos que el anterior; igualmente a la llegada de Vicente Guerrero no se dan cambios substanciales en los cargos públicos. Al asumir el poder presidencial Santa Anna, forma su gabinete y en el cual crea la Secretaría de Fomento, Colonización Industria y Comercio, asimismo designa a un Procurador General de la Nación; durante su gestión nombró a diversos funcionarios y entre sus actividades se puede decir que fueron aceptables, siendo de mayor a menor sus resultados. Una vez terminada la dictadura de Santa Anna se termina el estado centralista y los grupos liberales empiezan a llegar al poder para implantar el estado soberano.

Conforme al Plan de Ayutla, Juan Alvarez es nombrado Presidente interino, y posteriormente Ignacio Comonfort, y durante su gestión se formula la Constitución de 1857 del 5 de febrero, dicho gobierno se empieza a desintegrar para formarse gobiernos paralelos, por un lado estaba el grupo juarista y, por otra parte, el de Comonfort quien realizó el Plan de Tacubaya, el cual desconocía a la Constitución de 1857; posteriormente durante el gobierno de Juárez, el imperio de Maximiliano y durante el gobierno de Porfirio Díaz, a partir

de 1877 los cargos públicos siguen siendo los mismos, esto es los ministros, los secretarios de despacho, jueces, secretarios, encargados de oficinas de gobierno, oficiales de archivo y escribientes, entre otros.

Durante el proceso revolucionario se crean los departamentos de estado como fueron el departamento judicial, el departamento de Universidad y Bellas Artes y de Salubridad Pública, lo que viene a ocasionar que dentro de dichos departamentos se designen diferentes cargos públicos, lo que aumenta en el número considerable, toda vez que desde 1821 únicamente se tenía establecido 4 secretarías, y para 1917 se contaban con 8 Secretarías de Estado y 6 departamentos, lo que formaba el gabinete del presidente, cabe señalar que los ministros o secretarios de despacho después del Presidente de la República son los más altos funcionarios del gobierno, los cuales estaban bajo la inmediata autoridad del presidente, sus funciones eran políticas y administrativas, asimismo existían embajadores ante diferentes países, igualmente a los secretarios de estado seguían en orden jerárquico los oficiales mayores, cuyas funciones además del régimen interior de su secretaría, suplían al ministro, formaban los expedientes relativos a los negocios. La administración pública en la etapa de Porfirio Díaz contaba con direcciones generales, cuyo fin era agilizar el manejo de ciertos negocios que en algunos casos correspondían a los ministros. Asimismo existían otras oficinas de menor importancia aunque valiosas para la administración pública, y en donde se empieza a establecer a los organismos descentralizados; igualmente Porfirio Díaz nombró y removió libremente a los ministros, oficiales mayores, directores generales y transformó a diversos militares en funcionarios públicos, por último en la época de Díaz se estableció la carrera de empleados en la escuela de comercio y administración, que deberían cursar los aspirantes a cargos públicos.

Por lo anterior, los cargos públicos en el México independiente fueron varios los que se han encomendado a diferentes ciudadanos, sin embargo

habrá de referirse que es posteriormente a la expedición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 donde se refieren los cargos públicos, cabe señalar que el artículo 108 constitucional menciona como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Igualmente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 2º señala: "Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales".⁸ Por lo anterior los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales así como los que desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios.- Por todo ello los servidores Públicos son los que señala la Carta Magna a partir de 1917; cabe precisar que el Congreso de la Unión tiene la facultad para crear y suprimir empleos públicos de la federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, lo anterior según lo dispuesto por el artículo 73, fracción XI, de la Constitución General de la República.

A manera de conclusión se podrá señalar que una de las características del empleado público es como lo cita Andrés Serra Rojas⁹ "la

⁸ TRUEBA URBINA, Alberto y Jorge Trueba Barrera. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Trigésima primera edición. Porrúa, México, 1993, pág. 329.

⁹ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo I. Décima edición. Porrúa, México, 1993, pág. 223.

actividad material o sucesión de ocupaciones, la competencia técnica y sucesión de operaciones y técnicas y el principio directivo y ejecutivo, forman las bases en las que descansa la actividad de la organización burocrática que tiende a la mayor satisfacción de las necesidades estatales, unificando métodos y procedimientos". Es claro que son diferentes y muy variados los cargos públicos a partir del México independiente; sin embargo, todos y cada uno de ellos tienen en común el desempeñar con honradez, eficiencia y eficacia el cargo, empleo o comisión que les ha sido otorgado, en beneficio a la población, a través de la función pública que ejerce el estado.

2.2. Organización de la función pública.

Para poder entrar al estudio detallado del punto que se comenta, habrá que referir el concepto que por función pública ha señalado el máximo tribunal del país, esto es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su informe del año de 1959, Primera Sala en su página 36 y que al efecto señala "Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación esta, de incorporación a la función pública, que no ocurre tratándose de los servidores de los organismos descentralizados, quienes por su peculiar naturaleza quedan fuera de la órbita del poder público, dedicados a la realización de servicios públicos que no implican soberanía e imperio".

En la primera parte de la anterior definición estamos totalmente de acuerdo, pero no en su segunda parte en el que menciona que los organismos

descentralizados quedan fuera del poder público, toda vez que dichos organismos al realizar y prestar los servicios públicos, se les tiene que considerar como una parte integrante del poder público. Por ello la función pública es la gestión que realizan los órganos del estado a quienes se les encomienda la realización de sus fines con los medios de que disponen, por ello la función pública se forma o se comprende con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores.

Haciendo un poco de historia la organización de la función pública se ha venido dando al régimen jurídico aplicable al personal administrativo, la cual está constituida por la organización y distribución de competencia ante los órganos del estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone.

Habrà de señalarse que no todas las personas que prestan sus servicios para el estado, forman parte de la función pública, toda vez que el estado se ve obligado a obtener los servicios de personas, a través de distintas formas jurídicas como pueden ser los contratos administrativos y contratos privados, pero sin incorporarlas a su servicio como sus trabajadores. Con respecto al régimen legal de la función pública federal deja al personal de confianza en un plano desigual, sin embargo respecto a la seguridad social la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado otorga dicha garantía tanto a trabajadores de base como a trabajadores de confianza siendo aplicable la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ordenamiento que hace extensivo a los trabajadores de las entidades paraestatales, que por ley o decreto se incorporan a la misma aún cuando su relación laboral sea a través de la Ley reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 constitucional.

Los trabajadores de los organismos descentralizados, de las empresas de participación paraestatal, de los fideicomisos públicos, no tienen un régimen unitario, esto es, que en algunos -los menos- se rigen por la ley reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 constitucional, y el resto se rige por la ley reglamentaria del apartado "B" del citado artículo de la Carta Magna; hasta hoy en día ha sido la voluntad política del Presidente de la República quien ha decidido incluir en uno u otro apartado a los trabajadores de tales entidades públicas, pues a él se deben las iniciativas de ley con la expedición de decretos que fijan tal situación, por ello el presente trabajo trata de ser explicativo respecto a que los organismos públicos descentralizados se deben de incluir dentro del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Por lo anterior, la función pública se forma por consiguiente con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el estado y sus servidores, toda vez que la actividad estatal requiere de un personal administrativo eficiente e idóneo para la atención por los servicios públicos y demás actividades del estado, por ello se dice que la administración pública se hace esencialmente por hombres. Es necesario determinar el régimen jurídico en que están colocados los servidores públicos, como anteriormente se dijo la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o la Ley Federal del Trabajo son aplicables para los servidores públicos, situación que se fue plasmando a través de la historia y en especial a partir de la Constitución de 1917, y posteriormente con los estatutos de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, que más adelante haremos referencia.

2.3. La Constitución Política de 1917.

A raíz de los acontecimientos suscitados en México debido a la revolución ocasionada por el Porfiriato y después de la renuncia del General Porfirio Díaz y la celebración de las elecciones, llega a la Presidencia Francisco

I. Madero y el 13 de diciembre de 1911 se expide un decreto por el se crea la oficina de trabajo, dentro de la entonces Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, oficina que tenía facultades para intervenir en la solución de conflictos entre obreros y patrón, es el primer antecedente después del Porfiriato respecto a la materia que nos ocupa. Asimismo habrá de referirse que en el lapso comprendido de la muerte de Francisco I. Madero a la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917, muchos Estados de la República enfrentaban serios problemas de carácter laboral, igualmente es el primer antecedente después del Porfiriato respecto a la materia que nos ocupa. Por lo que hubo unas leyes que aparecieron, y que son antecedentes de nuestra legislación actual, leyes tales como las que establecían las juntas de administración civil, que entre sus facultades tenían las de solucionar los conflictos entre patronos y obreros; asimismo, en el año de 1914 el gobernador de Yucatán dictó una Ley del Trabajo, la cual estaba dirigida principalmente a la liberación del jornalero indígena; en el Estado de Jalisco se dictó una ley en la cual se contenía normas de protección al salario y señalaba el salario mínimo, esta ley tuvo pocos alcances de lo que pretendía; el 19 de octubre de 1914, el General Cándido Aguilar en el Estado de Veracruz dictó una disposición legal, en la cual se establecía la competencia en materia de trabajo de las juntas de administración civil; dichos ordenamientos antes señalados en su momento solucionaron los problemas que se presentaron, leyes u ordenamientos que quedan incluidos dentro del llamado período preconstitucional.

El congreso constituyente se congregó en la ciudad de Querétaro, y específicamente en el teatro Iturbide de dicha ciudad, a efecto de celebrar sus debates, siendo instalado por el primer jefe Venustiano Carranza, quien pronunció un discurso y presentó el proyecto de la nueva constitución el cual respecto a las reformas sociales, solamente se encontraba en la fracción XX del artículo 72 de las facultades de la legislatura federal para expedir leyes sobre

materia de trabajo. Los trabajos realizados durante los 2 meses previstos para la aprobación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fueron en mucho constantes debates entre los miembros del Congreso Constituyente; los últimos toques a la Carta Magna se dieron en los últimos días del mes de enero de 1917 y el proyecto ya aprobado por los diputados constituyentes fue enviado para su promulgación a Don Venustiano Carranza.

Sin embargo, los diferentes artículos del proyecto presentado no se discutieron en un orden adecuado, sino que en cada ocasión señalaba el tema a tratar y se analizaban los puntos por los diputados que deseaban opinar al respecto, al finalizar previa lectura por la respectiva comisión, se discutía y aprobaba el artículo, como ejemplo habrá de señalarse el 26 de diciembre de 1916 la comisión dictaminadora del artículo 5º Constitucional en 2 ocasiones le devolvieron sus proyectos sobre la igualdad y libertad de trabajo, así como señalaban las obligaciones y facultades para poder desempeñar los cargos públicos, cabe referir que dicha comisión estaba integrada por Francisco J. Mújica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga en el texto de dicho proyecto se señalaba lo siguiente:

"El artículo del proyecto contiene dos innovaciones: una se refería a prohibir el convenio en que el hombre renuncia temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio. Esta reforma se justifica por el interés que tiene la sociedad de combatir el monopolio, abriendo ancho campo a la competencia. La segunda innovación consistente en limitar a un año el plazo obligatorio del contrato de trabajo, y va encaminada a proteger a la clase trabajadora contra su propia imprevisión o contra el abuso que en su perjuicio suelen cometer algunas empresas.

Juzgamos, así mismo, que la libertad de trabajo debe tener como límite el mercado por el derecho de las generaciones futuras. Si se permitiera al

hombre agotarse en el trabajo, seguramente que su progenie resultaría endeble y quizá degenerada y vendría a constituir una carga para la comunidad. Por esta observación proponemos se limiten las horas de trabajo y se establezca un día de descanso forzoso en la semana, sin que sea precisamente el domingo. Por una razón análoga creemos que debe prohibirse a los niños y a las mujeres el trabajo nocturno en las fábricas.

Ha tomado la Comisión éstas últimas ideas de la iniciativa presentada por los Diputados Aguilar, Jara y Góngora. Estos ciudadanos proponen también que se establezca la igualdad de salario en igualdad de trabajo; el derecho a indemnizaciones por accidentes del Trabajo y enfermedades causadas directamente por ciertas ocupaciones industriales; así como también que los conflictos entre el capital y el trabajo se resuelvan por comités de conciliación y arbitraje. La comisión no desecha estos puntos de la citada iniciativa; pero no cree que quepan en la sección de las garantías individuales; así es que aplaza su estudio para cuando llegue el de las facultades del Congreso".

"El contrato de Trabajo sólo obliga a prestar el servicio convenido, por un período que no sea mayor de un año, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquier derecho político o civil. La Jornada Máxima de trabajo obligatoria no excederá de ocho horas aunque éste haya sido impuesto por sentencia judicial. Queda prohibido el trabajo nocturno en las industrias a los niños y a las mujeres. Se establece como obligatorio el descanso hebdomadario".¹⁰

Dicho proyecto fue uno de los más debatidos por el Congreso Constituyente y toda vez que está relacionado con el tema que se aborda

¹⁰ CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático, Op. Cit. pág. 85.

resulta de gran relevancia; igualmente el 23 de enero de 1917 en la sesión plenaria siendo Presidente de dicha sesión el Diputado Luis Manuel Rojas se dio lectura a la exposición de motivos en la que se estableció que en razón de los diversos aspectos a que se refería, el título que llevaría sería el de "del trabajo y de la previsión social" título que hasta la fecha ha estado vigente, posteriormente cuando llegó el turno para discusión de dicho título, se estableció que le correspondía el número 123 al artículo, procediendo a dar lectura al proyecto y que fue presentado por la Comisión encabezada por Francisco J. Mújica, cabe referir que dicho título fue discutido ampliamente siendo aprobado dicho proyecto en lo general pasando la votación del artículo 5º que fue aprobado por 163 votos afirmativos, y conjuntamente se aprobó el artículo 123, así como el transitorio que señala sobre las deudas contraídas por los trabajadores hasta la fecha de la promulgación de la Constitución, mismas que fueron anuladas.

El texto que se aprobó del artículo 123 fue una disposición que puso a México a la cabeza a nivel mundial al dar reconocimiento a nivel constitucional a las garantías sociales. La Constitución Política de 1917 fue y sigue siendo el fundamento institucional de la nueva organización social, como resultado del esfuerzo revolucionario en la votación de libertad y justicia social; el desarrollo de México es el fruto de las luchas sociales y que han fortalecido la soberanía, la independencia y el crecimiento del país, ya que la revolución de 1910 no sólo modificó la organización tradicional de la sociedad mexicana, aboliendo los sistemas de explotación y atraso cultural, sino que generó también reformas estructurales para promover un desarrollo democrático en el país.

Por último, habrá de referirse que el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido una proyección internacional debido a su avance respecto a las garantías sociales que fueron

plasmadas en la Constitución de 1917, lo que da satisfacción, y particularmente a la clase trabajadora que fueron representados dignamente por los constituyentes en 1916-1917.

Cabe señalar que con los movimientos obreros como la huelga de Cananea, la de Río Blanco y la ferrocarrilera de 1908, da origen a que en el Congreso Constituyente y en especial en su artículo 123 se profundice respecto a dichos temas que en aquel tiempo eran de suma importancia para las relaciones jurídicas de trabajo, por ello el artículo antes citado bajo el título de trabajo y previsión social dio pie a que por primera vez en la Constitución de un país los preceptos que garantizaban derechos al proletario trabajador, fueran plasmados; cabe referir que el debate del artículo 123 fue uno de los más largos y fructíferos que tuvo el Congreso de Querétaro.

Como antecedente el artículo 123 constitucional de 1917 no establecía las relaciones jurídico laborales de los trabajadores al servicio del Estado, sino que fue posteriormente al puesto original como se agregó a nuestra Carta Magna, por ello en 1959 se incluye dentro de la Constitución el apartado "B" que regirá las relaciones jurídico laborales entre el Estado y sus trabajadores, no sin antes señalar que existieron antecedentes y precedentes para incluir el apartado "B" en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como fueron los Estatutos de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, que son materia de los próximos puntos señalados en el presente trabajo.

Por lo anterior, la Constitución Política de 1917 es el ordenamiento legal que rige la vida nacional y, por tanto, en su artículo 123 norma y regula las relaciones jurídicas laborales entre los obreros y los patrones dando con ello ser en su momento una de las más avanzadas a nivel internacional respecto a las

garantías sociales y que son consagradas en la Constitución Política de un país.

2.3. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión del 5 de Diciembre de 1938.

Debido a los acontecimientos, suscitados por los movimientos armados después de la Revolución Mexicana, ocasionó que las dependencias del Estado enfrentaran una crisis con respecto a sus servidores, lo que fue creando por parte de dichos trabajadores diversos movimientos, encaminados a que las relaciones jurídicas de trabajo tuvieran un ordenamiento legal que rigiera a dichas relaciones. Como se dejó precisado en el punto que antecede, la Constitución de 1917 en su artículo 123 únicamente consagró las relaciones jurídico laborales entre los obreros y los patrones; cabe precisar que hubo varios antecedentes que fueron orillando a que se expidiera el Estatuto del 5 de diciembre de 1938, como fue la Ley de Pensiones y Retiros para Civiles y Militares, así como el acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil, ordenamientos que en parte beneficiaron a los trabajadores al servicio del Estado.

No conformes los trabajadores al servicio del Estado, siguieron su lucha por lograr mejores prestaciones, como era la estabilidad en el empleo, originando la expedición de dicho Estatuto, en el cual siendo Presidente de la República Lázaro Cárdenas, presentó dicha iniciativa del Estatuto ante el Congreso de la Unión, misma que tuvo debates muy importantes en la Cámara baja como aconteció con los diputados que se opusieron al reconocimiento de establecer el derecho para formar sindicatos, y en especial con el derecho de huelga en contra del Estado. La iniciativa fue recibida el 23 de noviembre de 1937 por la Cámara de Senadores y enviada por el Secretario de Gobernación, Cámara que turnó a las comisiones de trabajo de Gobernación, mismas que

aprobaron en todos sus términos el 18 de diciembre de 1937, pasando a la Cámara de Diputados y en el cual como se ha dejado señalado hubo mayor discrepancia y, por último, el 6 de septiembre de 1938 el proyecto fue puesto a discusión y pasando a la votación nominal fue aprobada con 158 votos contra 6 pasando al Ejecutivo para los efectos de su aplicación, Estatuto que fue promulgado por el Presidente Cárdenas y publicación en el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1938.

La exposición de motivos del Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión hace una extensa enumeración de los derechos garantizados por parte de los trabajadores obreros, señalando que no existe razón alguna para que los trabajadores al servicio del Estado se les nieguen dichos derechos, en dicha exposición pública tienen el carácter de asalariados toda vez que no tienen más patrimonio que la capacidad de su trabajo, igualmente se señala que hasta la fecha el servidor público ha carecido por completo de los derechos mínimos que cualquier trabajador ha logrado conquistar a través de largo tiempo, haciendo notar la desigualdad que en ninguna forma se justifica. La exposición de motivos refiere también que el servidor público debe ser protegido, enumerando los derechos que considera necesarios para la conservación y desarrollo de la personalidad física, económica y moral que todo asalariado tiene, los cuales se le deben de conceder y reconocer a los servidores públicos, igualmente en la exposición de motivos señala porque se reconoce la organización sindical de los trabajadores del Estado, así como la gran importancia del derecho del trabajo burocrático.

En dicho Estatuto se logró ampliar la relación del Estado y los servidores públicos, toda vez que el acuerdo sobre la organización y funcionamiento y el servicio civil de 1934, solamente era de observancia para los trabajadores del Poder Ejecutivo, a diferencia del Estatuto de 1938 que señalaba en su artículo 1º lo siguiente: "1º. 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 otros".¹¹ En dicho artículo se consigna la generalidad anhelada por todos los burócratas del país; asimismo el artículo 2º de dicho Estatuto señalaba que la relación de trabajo se entenderá establecida entre los titulares de cada Poder, así como del Distrito Federal y sus trabajadores.

Igualmente por primera vez se habla de los "trabajadores de confianza", mismo que ha sido debatido hasta la fecha por diversos juristas respecto a la comisión que tiene el trabajador de confianza; dicho Estatuto excluía de dicho régimen a los trabajadores de confianza, y en su artículo 4º señalaba la lista de cargos públicos a los cuales se les debería de otorgar la calidad de confianza, mencionando en el artículo que el Estatuto sólo requería las relaciones entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores de base, haciendo la observación de que en este artículo se omitió señalar al Distrito Federal, tal y como quedó establecido en su artículo 1º.

El artículo 2º del Estatuto recoge el principio de "irrenunciabilidad" mismo que ya se encontraba plasmado en el artículo 123 constitucional, así como en la Ley Federal del Trabajo de 1931, y que se había omitido señalar en el acuerdo de 1934, por lo que dicho principio era necesario se consignara en algún ordenamiento legal, ya que tal derecho deben ser de los mínimos que deben disfrutar los trabajadores, toda vez que no se debe permitir que de ningún modo se puedan reprimir o suspender arbitrariamente los derechos consignados en dicho ordenamiento. Con tal principio se pretende detener los despidos masivos e injustos que se dieron en los años veintes y treintas del presente siglo, por lo cual en su artículo 16 señalaba lo siguiente: "En ningún

¹¹ Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1938.

caso el cambio de funcionarios de una unidad burocrática cualquiera, afectará a los trabajadores de base correspondientes".¹² Con dicho numeral se aseguraba la estabilidad en el empleo en cierta manera de los trabajadores al servicio del Estado.

Por otra parte en el Estatuto de 1938 se contempla la formación de sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, así como el registro que deberían hacer ante el Tribunal de Arbitraje se señalan la fijación de las Condiciones Generales de Trabajo en cada unidad burocrática; igualmente el capítulo III establece la posibilidad de que los servidores públicos pueden ejercer el derecho de huelga.

Uno de los aspectos más importantes que resaltan en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, en su título sexto, se señala la existencia de un órgano laboral jurisdiccional que va a dirimir las controversias que se susciten tanto en los asuntos individuales o colectivos entre los servidores públicos o sus agrupaciones, y las dependencias burocráticas, órgano laboral que sería llamado Tribunal de Arbitraje el que estaría auxiliado por Juntas de Arbitraje el artículo 92 del citado Estatuto indicaba lo siguiente: "El Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Estado deberá ser colegiado y lo integrarán: Un representante del Gobierno Federal, designado de común acuerdo por los 3 Poderes de la Unión; un representante de los Trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y un Tercer Arbitro que nombren entre sí los 2 representantes citados" dicho numeral y comparándolo con el artículo 118 de la Ley vigente ésta es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se desprende que está conformando tripartitamente, lo que deja ver que desde la expedición del Estatuto de 1938, los legisladores tenían la visión de formar un órgano jurisdiccional lo más equitativamente posible.

¹² Idem.

Como se podrá observar, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del los Poderes de la Unión del 5 de diciembre de 1938, es el logro máximo alcanzado hasta ese entonces por los trabajadores al servicio del Estado, con sus pequeñas ineficiencias que se señalaron en dicho Estatuto, lo cual se fue perfeccionando a través de los conflictos y la problemática que enfrentaron los burócratas al reclamar algún derecho que sentían violado, por ello a medida que en el transcurso del tiempo se fue perfeccionando dicho Estatuto, así como el siguiente del año de 1941.

2.5. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión del 17 de abril de 1941.

Por lo que respecta al presente Estatuto únicamente se trató de una reforma al anterior que estaba vigente de 1938, con la salvedad de que en el nuevo Estatuto se agregaron nuevos cargos a los trabajadores llamados de confianza, esto es, para aquellos servidores públicos a los que no les era aplicable la protección de dicho Estatuto, por lo que no existe una gran diferencia de contenido entre el anterior y el que se analiza salvo lo expresado anteriormente respecto a los nuevos cargos de trabajadores de confianza.

El 17 de abril de 1914 y siendo Presidente de la República Mexicana Manuel Ávila Camacho se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, con el cual se dio fin a la efímera vida que tuvo el anterior Estatuto, el cual no se llegó a aplicar en la forma que hubiesen deseado los legisladores, toda vez que hubo la necesidad de elaborar uno nuevo a efecto de subsanar las fallas del anterior Estatuto. Cabe referir que dichas anomalías fueron referentes a los trabajadores

de confianza, que en el Estatuto de 1938 la lista era muy limitada, dando pie a que los que no estaban contemplados en esa lista exigieran un nombramiento de base. Lo que dio pauta a conflictos individuales, por ello en el nuevo Estatuto de 1941 se consideró pertinente realizar una nueva clasificación respecto a los puestos considerados como de confianza, agregando que serían considerados como empleados con la misma categoría a aquéllos que desempeñaran funciones análogas a las realizadas por los de confianza, dando origen a una tesis que hasta nuestros días ha sido materia constante del Poder Judicial de la Federación en el sentido de qué trabajadores, pertenecen a los llamados de confianza, para lo cual no es necesario basarse en lo que señale su nombramiento, sino a las funciones realizadas por el trabajador en su área de adscripción.

Tal aseveración ha sido ratificada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido siguiente: **"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REQUISITO PARA DETERMINAR LA CALIDAD DE CONFIANZA DE LOS.-** De acuerdo con el artículo 5º, fracción II, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, son trabajadores de confianza en el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y entidades comprendidas dentro del Régimen del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que de acuerdo con los catálogos a que alude el artículo 20 de la misma ley realicen funciones de dirección, inspección, vigilancia, control directo de adquisiciones, investigación científica, asesoría y consultoría, con las modalidades ahí especificadas para estas funciones; por tanto, no basta que el nombramiento que se le pida contenga la mención de que son trabajadores de confianza, pues se requiere que estos puestos se encuentren comprendidos dentro del catálogo a que alude el artículo 20 referido o, en su defecto, que se acredite por el titular de la dependencia o entidad paraestatal que los trabajadores realizan las funciones anteriormente señaladas para que puedan tener la calidad de confianza".

Amparo directo 1623/88. Leopoldo Rogelio Ayala Muñoz y otro. 17 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Héctor Landa Razo.

Amparo directo 1873/88. Autotransportes Urbanos de Pasajeros ruta 100, 21 de septiembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Fernando Lundez Bargas.

Amparo directo 10873/88. Secretaría de Educación Pública. 15 de febrero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Adolfo O. Aragón Mendía. Secretario: Guillermo Becerra Castellanos.

Amparo directo 253/88. Comisión Constructora e Ingeniería Sanitaria. 1º de marzo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Adolfo O. Aragón Mendía. Secretario: Guillermo Becerra Castellanos.

Amparo directo 3683/89. Procurador General de la República 21 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Héctor Arturo Mercado López.

De la anterior transcripción se desprende que el Estatuto de 1941 previó las funciones que deben desempeñar los trabajadores de confianza, o mejor dicho a qué trabajadores se les considerará de confianza en base a las funciones que desempeña. Igualmente en el citado Estatuto se suprimieron a las Juntas de Arbitraje que habían sido creadas por el Estatuto de 1938, con ello el Tribunal de Arbitraje tuvo una jurisdicción más amplia para conocer de todos los conflictos individuales y colectivos de todas las unidades burocráticas, manteniendo la misma integración colegiada que venía observando, por último en dicho Estatuto se consagra en el artículo 98 la gratuidad del procedimiento ante el citado tribunal, al señalar que el presupuesto del Tribunal de Arbitraje sería cubierto por el Estado a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por lo anterior, los Estatutos de Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho resolvieron en su época parcialmente los grandes problemas de la función pública, sin embargo en el orden jerárquico del derecho mexicano aún se encontraban en condiciones de inferioridad respecto del derecho general del trabajo, cuya base era nada menos el artículo 123 de la Constitución y es hasta la adición del apartado "B" del artículo 123 constitucional cuando se pone fin a esa inferioridad, logro alcanzado en el año de 1960, y que en el siguiente punto se analizará detalladamente.

2.6. El Artículo 123 Constitucional Apartados "A" Y "B".

Como se ha dejado señalado en el análisis de la Constitución Política de 1917, el artículo 123 constitucional, señala en su apartado "A" que todo contrato de trabajo deberá estar regulado por las leyes que expida el Congreso de la Unión, entendiéndose las leyes de trabajo que regirán entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo. Al respecto, la Ley Reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 constitucional fue el ordenamiento jurídico que dio la pauta para la expedición de los acuerdos y Estatutos que reglamentaban las relaciones de trabajo entre los trabajadores y el gobierno del Estado.

Por su parte la inclusión del apartado "B" en el artículo 123 de la Carta Magna regula las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores; en el año de 1959 y siendo Presidente de la República Adolfo López Mateos, envía al Poder Legislativo el proyecto para adicionar un apartado "B" al citado artículo, el cual contiene la primera declaración constitucional de los derechos sociales de los trabajadores públicos, y el 5 de diciembre de 1960, se llevó a cabo la publicación en el Diario Oficial de la Federación logrando con ello que los servidores públicos vieran plasmados sus derechos en la Carta Magna; en dicho apartado se da la

seguridad y la estabilidad a la clase trabajadora en su empleo, así como el logro y prestaciones sociales logrando con ello reducir la inferioridad e injusticias de las que habían sido objeto hasta entonces. La adición a la Carta Magna entró en vigor al día siguiente al de su publicación, y esto es, el 6 de diciembre de 1960.

Cabe destacar que el nuevo apartado "B" del artículo 123 constitucional recoge las principales declaraciones sociales que se habían establecido en el Estatuto de 1938. En dicho apartado se señala la necesidad de crear una ley a nivel federal que regule la relación de los empleados públicos, igualmente con el apartado "B" se viene a señalar a nivel constitucional que la relación jurídica de trabajo que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza que la liga a los empleados públicos con el Estado, en virtud de la función pública que realizan éstos últimos, con la adición de dicho apartado se señalan aspectos generales, como son: La jornada de trabajo, vacaciones, estabilidad en el empleo, protección al salario, así como las bases para las promociones y ascensos, la garantía de poder ejercitar la acción en caso de una separación injustificada en su empleo, igualmente se reconocen los derechos de asociación así como la seguridad social entre otras.

De manera especial establece la creación de un tribunal con carácter federal, el cual desarrollará la actividad jurisdiccional semejante a los demás órganos laborales de trabajo llevando por nombre Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, su regulación a una ley posterior que se señalaba en el artículo segundo transitorio de la reforma y adición al artículo 123 constitucional, misma ley que en el siguiente punto se analizará; cabe precisar que en tanto no se expedía la ley reglamentaria del apartado "B", continuaría en vigor el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941.

En el año de 1961 se hizo una reforma al apartado "B", consistente en adicionar a la fracción IV las palabras "y en las entidades de la República", dicha fracción se refiere a los salarios, los cuales no deben ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal, y con dicha adición los trabajadores de los Estados cuando laboraran en alguna entidad tendrían percepciones mayores que el salario al lugar en que ventan desempeñándolo, dicha reforma apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 1961 y como se ha precisado su ley reglamentaria se publicó 3 años después de haber aparecido el apartado "B".

2.7. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1963. Como cualquier ordenamiento la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión recibió el proyecto de la citada ley, en dicha iniciativa se proponen modificaciones de importancia a la estructura y competencia del entonces Tribunal de Arbitraje, transformándolo en un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje aunque conserva su esencia; las aportaciones que vino a establecer una vez aprobada y publicada la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en especial en cuanto a los derechos individuales de los servidores públicos establece una mayor protección de sus derechos, ya que se amplía la aplicación de este régimen, en lo referente al salario, fijándose sus incrementos y favoreciendo a ésta clase trabajadora con la creación de diversas prestaciones económicas, como son los quinquenios, esto es, que por 5 años de servicio se le deber cubrir una cierta cantidad por los años prestados, igualmente las primas vacacionales y aguinaldo, que comparadas estas 2 últimas prestaciones con lo que señala la Ley reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 constitucional, de donde se desprende que los trabajadores al servicio del Estado gozan de mayores emolumentos.

Por otra parte, se establece una forma simple y transparente del sistema de escalafón, lo que viene a enterrar a las formas injustas que se venían dando para ocupar plazas de servidores públicos. En dicha ley se suprime la consignación de dividir a la huelga en general o parcial ya que únicamente señala que se podrá hacer uso de ese derecho respecto a una o varias dependencias. Asimismo, se señala en dicho ordenamiento la reglamentación y procedimiento que deberá observar el órgano jurisdiccional encargado de solventar y resolver los conflictos que se susciten entre los titulares y los servidores públicos. Como se puede observar en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se le otorga jurisdicción a nivel federal anexándose a sus funciones la conciliación entre las partes, la cual a propósito habrá de referirse que la conciliación viene operando a partir de 1992, en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, igualmente el procedimiento ante dicho Tribunal es claro y preciso e incluso el mismo resulta ser sumario, lo que en realidad se logra que los trabajadores al Servicio del Estado ejerciten y hagan valer sus derechos ante el órgano laboral.

Por último y respecto al objetivo del presente trabajo se señala en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que dicho ordenamiento es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del gobierno del Distrito Federal, así como de las Instituciones que a continuación se enumeran; en dicha lista que señala el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, refiere a diversos organismos públicos descentralizados, e incluso en la parte final de dicho numeral señala a los demás organismos descentralizados que tengan similitud con los anteriores; por ello en el presente trabajo se trata de señalar a que régimen laboral pertenecen los organismos descentralizados; toda vez que el citado artículo ha sido objeto de diferentes tesis emitidas por el Poder Judicial de la Federación en el sentido de que los

organismos descentralizados incluidos en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es institucional, porque según la Suprema Corte de Justicia de la Nación los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, situación ésta que ha originado que los conflictos suscitados entre los Titulares de organismos descentralizados y sus trabajadores, se tengan que ventilar ante las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, siendo el único competente para conocer de dichas controversias entre los titulares y sus trabajadores el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de conformidad con la fracción XII del apartado "B" del artículo 123 Constitucional. Al efecto se transcribe la siguiente tesis emitida por el Poder Judicial de la Federación:

"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. SU INCLUSIÓN EN EL ARTICULO 1º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL. 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 aquéllos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad; en este vicio incurre el Artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado porque sujeta al régimen laboral burocrático no solo 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 Presidente 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".

Amparo en revisión 2410/89.- Victoria Miranda de la Peña.- 17 de enero de 1991.- Puesto a votación el proyecto modificado, se aprobó por mayoría de 13 votos.-

Tesis número XLIII/91.- aprobada por el Tribunal en Pleno en sesión privada celebrada el martes 24 de septiembre de 1991.

El anterior criterio resulta ser inadecuado, toda vez que se trata de considerar a los organismos descentralizados como empresas que son administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, tal y como lo señala el apartado "A", fracción XXXI, inciso b), del artículo 123 constitucional, toda vez que no se les puede encuadrar a dichos entes dentro de tal fracción, pues basta recordar que el artículo 90 constitucional refiere que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso y al ser esta ley la llamada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 45 menciona a los organismos descentralizados, como componentes de la Administración Pública Paraestatal.

3. LOS ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS

3.1. Naturaleza jurídica de los organismos descentralizados.

Antes de hacer el estudio que corresponde a la naturaleza jurídica de los organismos descentralizados, es importante destacar qué se entiende por descentralización y desconcentración, toda vez que en muchas ocasiones llegan a confundirse dichos términos. Se dice que la descentralización es la técnica de organización jurídica de un ente público que integra una personalidad a la que se le asignan determinadas competencias; igualmente se menciona que descentralizar es retirar los poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general.

De lo anterior surge la descentralización administrativa, para crear personas morales, desde luego oficiales, a las cuales se les transfieren determinadas funciones, pero que mantienen su autonomía orgánica y técnica por lo cual se reducen sus relaciones con el poder central. De ahí que en el Estado surjan organismos descentralizados, mismos que son creados por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal.

Con respecto a la desconcentración, que es otra forma de administrar por parte del Gobierno Federal, la hay política y administrativa, entendiéndose por la primera, una competencia que se ejerce en materia federal sobre todo el territorio nacional, tomando como base la totalidad del Estado; por lo que hace a la administrativa, se reduce a determinadas materias, en la órbita del Poder Ejecutivo Federal. Por ello se menciona que para la eficaz atención y eficiente desarrollo, así como el despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, pueden contar con órganos administrativos desconcentrados, que estarán jerárquicamente subordinados a dichas dependencias, teniendo funciones específicas para resolver respecto a su materia y dentro del territorio en el que se determine.

Igualmente es oportuno señalar que la centralización administrativa hace referencia al régimen en el cual todo poder proviene del Estado; esto es, que se considera como un solo ente titular de los derechos en su ámbito de competencia; centralizar equivale a concentrar facultades, la existencia de un centro o poder del cual emanan las relaciones administrativas, como acontece con las dependencias de la Administración Pública, asimismo, es conveniente hacer brevemente una distinción entre las formas de organización administrativa federal.

La diferencia principal entre descentralización y desconcentración se refiere a que ésta última está situada dentro de la centralización, tal y como lo señala el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria del artículo 90 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 y modificada en 1982 y 1986, así como por los Decretos publicados el 21 de febrero y 25 de mayo, ambos de 1992, haciendo mención que sus últimas reformas son de fechas 28 de diciembre de 1994, 15 de mayo y 24 de diciembre de 1996. La desconcentración al estar ubicada dentro de la centralización es diversa a la descentralización, ya que ésta se ubica dentro de la Administración Pública Paraestatal. En la desconcentración no se crean personas morales, sino que a un órgano inferior y subordinado se le asignan legalmente una determinada competencia que le permite una libertad de acción en las decisiones de los asuntos administrativos, sin que se rompan o se desprendan los vínculos jerárquicos. El régimen de la centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran en un órgano jerárquico dependiente directamente de la Administración Pública, por ello se mantiene la unidad de acción que permiten realizar los fines que tiene encomendados; todas las formas administrativas ya sean centralizadas o paraestatales tienen la característica de la diversidad respecto a sus funciones, los organismos descentralizados dependen indirectamente del poder central, a diferencia de los órganos desconcentrados. Otra diferencia es que los órganos desconcentrados poseen facultades limitadas y los descentralizados más autónomas.

Respecto al tema que nos ocupa cabe mencionar que descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o disminuir la jerarquía administrativa pero conservando el poder central, facultades de vigilancia y control.

En consecuencia la diferencia entre un régimen administrativo centralizado y uno descentralizado, se encuentra en las características legales que el orden jurídico asigna a cada una. La descentralización administrativa es una forma de organización que se adopta para realizar actividades que competen al Estado, que son de interés general en un momento dado a través de organismos creados especialmente para ellos, se lleva a cabo la descentralización administrativa; dichos organismos invariablemente tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, creados por Ley o Decreto del Congreso de la Unión, o por Decreto del Ejecutivo Federal, estableciéndose en el fundamento jurídico que los crea, el objeto, la finalidad y las relaciones jurídicas de trabajo que tendrá el titular del organismo con sus trabajadores. El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Título Tercero establece las bases de organización de la Administración Pública Paraestatal, dentro de los cuales se encuentra a los organismos descentralizados.

Algunas de las características de los organismos descentralizados son las siguientes:

1. Los organismos descentralizados son creados por un acto legislativo, esto es, por una Ley o Decreto del Congreso de la Unión, o por Decreto del Ejecutivo Federal.
2. Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propios y cualquiera que sea la estructura legal que adopten.
3. La actividad de dichos organismos se regula por normas de Derecho Público y Privado, su personalidad jurídica, como ya se dijo, es propia, la cual le es otorgada por el acto legislativo que los crea, la cual se debe a acuerdos

políticos administrativos, y por normas de Derecho Público, por lo que son diferentes a otras personas jurídico colectivas, toda vez que al ser expedida su Ley o Estatuto Orgánico se conjunta el elemento personal.

4. El objeto de los organismos descentralizados es muy variable como pueden ser la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

5. Por último, dichos organismos tienen una finalidad, de interés general y de prioridad para el Estado, con la creación de estos entes se procura la satisfacción de los servicios públicos en forma más rápida, eficiente y eficaz para la colectividad.

Al tener un concepto claro de lo que se entiende por organismos descentralizados, brevemente se analizará el marco jurídico que han tenido dichos entes, partiendo de su evolución, expansión y regulación de dicho sector. Como antecedente se puede ubicar a la Constitución General de la República de 1917 como el punto de partida de la expansión e intervención creciente del sector público. Remontándonos a la época de la Nueva España, los monopolios correspondían al Estado, en determinada rama de producción, llamados estancos.¹³ El Estado se reservó la explotación procesamiento o distribución de varios productos como fueron la pólvora, salinas, tabaco, cobre, plomo, entre otros. Igualmente es de mencionarse a la Casa de la Moneda que se incorporó a la administración real en 1762.

En la época independiente, la intervención estatal adoptó modalidades respecto a las necesidades de aquella época. Así, por ejemplo, en 1830 fue creado el Banco de Avío y en 1837 el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre. A partir de la Constitución de 1857 se prohibieron los estancos

y se limitó la intervención del Estado en la economía, sin embargo, desde fines del siglo pasado el Estado mexicano ha participado en la operación y el control de empresas creadas.

Se dice que existen diversas clasificaciones relativas al proceso de regulación jurídica de las entidades paraestatales; algunos autores la dividen en tres etapas, clasificación que hacen Horacio Lombardo Aburto y J. Jesús Orozco Enríquez,¹⁴ señalando a la primera etapa como regulación incipiente y dispersa (1917-1947); segunda etapa llamada de expedición de diversas leyes específicas para el control (1947-1976); y una tercera etapa denominada regulación unitaria y sistemática (a partir de 1976).

Otros autores como Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez,¹⁵ dividen el proceso de regulación en dos períodos. El primero (1917-1976) considerado como de normación no unitaria, en tanto que el segundo (1976-1982) corresponde al de normación unitaria, señalando que el primer período estaría compuesto por dos etapas, una que va de 1917 a 1947, considerada como de regulación implícita y que estuvo compuesta por las disposiciones constitucionales posrevolucionarias, así como por las Leyes, Reglamentos y Acuerdos del caso, si bien no existió una legislación específica sobre el control; la segunda etapa, comprende de 1947 a 1976 donde aparece una regulación explícita. El segundo período llamado de normación unitaria se inicia con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hasta la reforma del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial del 21 de abril de 1981), que daría pie al reconocimiento constitucional del sector paraestatal y a una legislación más orgánica.

Retomando a dichos autores es claro que la regulación de las entidades paraestatales se da a partir de 1917 donde aparece por primera vez la

¹³ KAPLAN, Marcos. Crisis y Futuro de la Empresa Pública. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1994, pág. 254.

¹⁴ *Ibidem*.

Ley de Secretarías de Estado de 31 de diciembre de 1917, siendo presidente de la República Venustiano Carranza, en dicho ordenamiento se mencionan a siete Secretarías de Estado y cinco Departamentos Administrativos. Dicha Ley en su artículo 9º menciona al Departamento Universitario y de Bellas Artes correspondiéndole a este atender a la Escuela de Bellas Artes, Música y Declamación. Se desprende del citado numeral el control y seguimiento de los organismos descentralizados y por primera vez se pretende regular a dichos Institutos a través de ordenamientos, como en su momento lo fue la Ley de Secretarías de Estado, Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y hoy la Ley Orgánica de la Administración Pública entre otras, la introducción de entidades paraestatales durante los primeros años de la Constitución de 1917 se produjo en forma paulatina, sin una concepción normativa unitaria. Algunas disposiciones constitucionales correspondientes al período de 1917 a 1947, no hacían referencia expresa a las empresas públicas o a los organismos descentralizados como tales, pero de su lectura se puede desprender o inferir la autorización o el mandato para su creación o funcionamiento, como lo señalaba el artículo 73 de la Carta Magna, en su fracción X, respecto a que el Gobierno Federal tenía facultades para establecer el Banco Único de Emisión de Moneda, en los términos del artículo 28, el cual desde entonces prohibía monopolios, creando un solo banco que controlara el Gobierno Federal. Este Banco surgió en 1925 como una Sociedad Anónima.

Como es sabido el 18 de marzo de 1938, se expropiaron bienes de las 17 compañías petroleras extranjeras y por Decreto Presidencial del 7 de junio de ese mismo año se creó Petróleos Mexicanos (PEMEX). En esta etapa se caracterizó por el crecimiento coyuntural de la Administración Pública Paraestatal, como ejemplo de empresas de participación estatal mayoritaria, organismos descentralizados y fideicomisos, se crearon los siguientes: el Fideicomiso del Fondo de Cultura Económica (por decreto del 3 de septiembre de 1934); Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V. (por acuerdo presidencial

¹⁵ CARRILLO CASTRO, Alejandro. Las Empresas Públicas en México. Segunda

publicado en el Diario Oficial el 21 de agosto de 1935); Hospital Infantil de México (creado en 1942). Por otra parte, el 18 de noviembre de 1942 se publicó la adición de la fracción XXXI al artículo 123 constitucional señalando lo siguiente: "...XXXI la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a ...b) Empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal...". La anterior adición fue la primera referencia explícita a empresas descentralizadas a nivel constitucional, nótese empresas, por lo cual se puede decir que aparece la primera etapa sobre la regulación de las entidades paraestatales. Con ello se reconoce a esta etapa 1917-1947 como regulación explícita, y que se inicia con la expedición de la primera Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1947) a la que sucedieron las versiones publicadas el 4 de enero de 1966 y 31 de diciembre de 1970; en esta etapa surgen algunas referencias constitucionales que involucran a las entidades paraestatales.

El segundo período se inicia con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, también se publican los siguientes ordenamientos asociados al control como son: Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal de fecha 1° de enero de 1977, con sus reformas del 10 de enero de 1994 y 21 de diciembre de 1995, así como su Reglamento de fecha 18 de noviembre de 1991, teniendo su última reforma el 20 de agosto de 1996; Ley General de Deuda Pública de fecha 1° de enero de 1977, así como su reforma de fecha 21 de diciembre de 1995; Ley Federal de Entidades Paraestatales de fecha 14 de mayo de 1986, así como su última reforma de fecha 24 de diciembre de 1996 y el Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales del 26 de enero de 1990, reformado el 7 de abril de 1995; Ley de Planeación de fecha 5 de enero de 1983; Ley de Información Estadística y Geografía de fecha 30 de diciembre de 1980; Ley General de Bienes Nacionales de fecha 8 de enero de

1982 y su reforma de fecha 29 de julio de 1994; Ley de Adquisiciones y Obras Públicas de fecha 30 de diciembre de 1993 y su reforma del 5 de agosto de 1994 y sus reglamentos de 1994 y 1995 entre otros ordenamientos.

Por lo anterior, la regulación de las entidades paraestatales ha quedado establecida en dos períodos de 1917 a 1976, y un segundo de 1976 a la fecha, con lo cual se tiene diferentes ordenamientos, que regulan a los organismos descentralizados, cabe señalar que los mismos tienen autonomía orgánica, financiera independiente, desviando los vínculos de relación con el poder central, pero no se sitúan fuera del campo y mantienen relaciones de control, como se ha dejado señalado con los ordenamientos legales antes invocados.

3.2. Facultades del Poder Legislativo en materia de Organismos Descentralizados.

Tradicionalmente se ha considerado que el Poder Legislativo es el que representa directamente a los intereses de la Nación, sin embargo es importante destacar que dicho Poder tiene atribuciones limitadas, al igual que los Poderes Judicial y Ejecutivo. La forma en que funciona el Poder Legislativo mexicano, ha determinado que en sus atribuciones se haga una clasificación, de obligaciones y facultades, en el caso de las primeras por precepto constitucional se deben realizar determinadas actividades, es decir, que se ejecuten en todos los períodos de sesiones, de modo obligatorio, un ejemplo clásico sería la Ley de Ingresos de la Federación que año con año expide el Congreso.

También hay una serie de atribuciones llamadas facultades, que sólo son ejercidas por el Poder Legislativo cuando los tiempos o circunstancias así lo requieren esto es y a manera de ejemplo la expedición de una ley, que aunque siga vigente y en ejercicio de las facultades, cuando se estime oportuno hacer reformas o adiciones a la misma el Poder Legislativo intervendrá. No obstante las facultades son variadas, y debido a esto se les ha clasificado en dos aspectos: a) según las formas con que se actúa y b) según la naturaleza de sus actos.

Respecto a la primera son las formas de actuación de dicho Poder, mismas que se encuentran consignadas en el artículo 73 constitucional; por lo que hace a la naturaleza, se refiere a las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras de Diputados y Senadores tienen.

El artículo 71 de la Carta Magna, señala que el Derecho de iniciar leyes o decretos compete: al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y a las Legislaturas de los Estados,¹⁶ resulta de gran importancia el citado artículo en virtud de que como se ha dejado precisado los organismos descentralizados invariablemente son creados por una Ley o Decreto, por consiguiente el Poder Legislativo tiene facultades para intervenir en dichos entes para expedir leyes que atiendan o contemplen la creación de dichos organismos, así como también la extinción de los mismos, son invariables los organismos que son creados y desaparecen. Para ilustrar lo anterior el artículo 73 constitucional en sus primeras 29 fracciones ha dado origen a varios de ellos, cabe citar tan sólo que en la fracción X del citado artículo refiere: "Artículo 73. El congreso tiene facultad:...X. Para legislar en todas la República sobre hidrocarburos,... juegos con apuestas y sorteos...". Se desprende de la anterior transcripción que han sido creados diversos organismos descentralizados, como son Pronósticos Deportivos, Lotería Nacional para la Asistencia Pública, entre otros, entes que en su momento y hasta la presente fecha han satisfecho el fin para el cual fueron creados, en este caso el objetivo y finalidad de dichos organismos es el de asistir a la beneficencia pública.

La función básica del Poder Legislativo en uso de las facultades que le otorgan los artículos constitucionales, es la elaboración leyes o dicho de otro modo el proceso legislativo, por ello se han dado ordenamientos que inciden en los organismos descentralizados, tal y como se indicó en el punto anterior del presente capítulo, desde la Ley de Secretarías de Estado, del 25 de septiembre de 1917 hasta los últimos ordenamientos aplicables a dichos organismos el Poder

Legislativo ha establecido a lo largo de este período diversas disposiciones legales que regulan a los organismos descentralizados. Lo anterior debido a que en los mismos se ha facultado al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal para crear dichos organismos, como ya se comentó la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, caracterizó a dichos entes por dos elementos esenciales: por sus recursos y su objeto y funciones; por lo que hace a los primeros se consideraba como organismos descentralizados, a aquéllos que hubieran sido administrados total o parcialmente, por el Gobierno Federal, a través de la constitución de capital, aportaciones de bienes, concesiones o derechos e igualmente mediante ministraciones presupuestales, subsidios, entre otros.

Respecto a su objeto y funciones la citada ley de 1947 los dividía con base a tres criterios: a) una atribución técnica especializada para la prestación de un servicio público o social; b) por la explotación de los recursos materiales; y c) respecto a la obtención a recursos destinados a fines de asistencia social.

La citada ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, ha sido un ordenamiento que ha establecido la regulación en materia de dichos organismos, por ello el Poder Legislativo ha tenido dentro de sus facultades el intervenir en el control de ellos. Es de mencionarse que el proceso para la formación de las Leyes o Decretos por los cuales se crean dichos entes, comienza o da inicio por la facultad o ejercicio del Poder Legislativo para presentar ante el Congreso de la Unión un proyecto de Ley o Decreto, por el cual será creado un organismo descentralizado. Por citar a algunos Institutos que han sido creados mediante Ley o Decreto del Congreso de la Unión se encuentran: Instituto Nacional Indigenista, (Diario Oficial de la Federación 4 de diciembre de 1948); Ley del Hospital Infantil de México "Federico Gómez" (Diario Oficial de la Federación 3 de diciembre de 1987).

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Centésima duodécima

Es importante destacar que invariablemente interviene ya sea a propuesta del Ejecutivo Federal o en uso de las facultades que le confiere la Constitución General de la República, para que expida o emita leyes o decretos por los que se crean organismos descentralizados, interviniendo en dicha aprobación, por ello el Poder Legislativo participa de manera constante en la regulación de los mismos.

A continuación específicamente se detallará la intervención directa que tiene el Poder Legislativo en los organismos descentralizados, en apoyo a las facultades que le han sido asignadas. Primeramente se estudiará el control del gasto económico de dichos organismos, tal y como acontece con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en dicho ordenamiento se regulan las disposiciones generales del presupuesto de egresos, del ejercicio del gasto público federal, de la contabilidad y de las responsabilidades de dichos entes; en efecto la presente Ley comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente y por concepto de responsabilidad patrimonial que realizan los organismos descentralizados, por ello el Poder Legislativo al emitir este ordenamiento los consideró como parte del Ejecutivo Federal y en el artículo 2º en su fracción VI lo señala.¹⁷ Por lo que respecta al presupuesto de egresos los mismos deben de señalar sus objetivos y metas, por lo cual se elaborarán dichos presupuestos para el ejercicio de cada año, y será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada de examinar los presupuestos.

Cabe referir que en base a lo anterior los organismos descentralizados al presentar su presupuesto, para realizar los fines que tiene encomendados, está condicionado al Decreto que apruebe la Cámara de Diputados a iniciativa del Poder Ejecutivo para expensar durante el período de un año, contándose éste a partir del 1º de enero para que dichos organismos realicen sus actividades, en base al presupuesto que en el mismo Decreto se señale.

edición. Porrúa. México. 1996.

¹⁷ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Vigésima quinta edición. Porrúa. México. 1996.

Basta decir que el Poder Legislativo atendiendo a las previsions del ingreso y del gasto público federal formulará sus respectivos proyectos de presupuestos para cada organismo descentralizado, proyecto que será enviado al Ejecutivo Federal, para que este ordene su incorporación al proyecto del presupuesto de egresos de la Federación.

Los organismos descentralizados deben de llevar su propia contabilidad, para registrar los activos, pasivos, capital o patrimonio, para evaluar los presupuestos, y en base a ellos se les destine los recursos económicos para que realicen los objetivos, metas y fines que tienen encomendados. La citada Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, también considera en su capítulo V las responsabilidades que tienen dichos entes respecto a su patrimonio, derivadas del incumplimiento, esto es, que no se apliquen los recursos económicos que le han sido asignado a cada organismo para lograr su objetivo, por ello cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, por actos u omisiones, los titulares de los organismos serán responsables, asimismo por inobservancia de las obligaciones derivadas de la citada Ley.

La mencionada ley viene a establecer el debido seguimiento que deben tener los organismos descentralizados en el presupuesto que les ha sido asignados, por ello y para efectos del presente trabajo, es claro que no obstante que dichos organismos tienen una personalidad jurídica y patrimonio propio, son regulados en su patrimonio por la Ley, de donde se puede observar que existe un claro manejo en su patrimonio propio de cada organismo ya que el mismo se encuentra vigilado por los órganos coordinadores de sector y por el Ejecutivo Federal de lo que es de concluirse que los organismos descentralizados, en cierto sentido no tienen una autonomía en cuanto a su régimen interno y, por ende, no pueden decidir libremente respecto a su patrimonio, ya que el mismo tendrá que ser remitido en primer plano a la coordinadora de sector y ésta a su vez a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que posteriormente el Ejecutivo Federal remita el presupuesto de egresos, mismo que será evaluado por el

Congreso de la Unión y será el mismo Congreso quien fijará el presupuesto de cada organismo descentralizado.

Otro de los aspectos de cómo el Poder Legislativo interviene en uso de sus facultades en los organismos descentralizados, es lo referente a su patrimonio, como acontece con la Ley General de Bienes Nacionales, en efecto se dice que al tener su patrimonio propio en consecuencia adquieren bienes muebles e inmuebles para poder desarrollar su actividad para los cuales fueron creados, pero en realidad con la citada Ley se puede señalar lo contrario en virtud de que los bienes muebles que adquieren los organismos son del dominio privado, según lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 3°, pero pasarán a formar parte del dominio público cuando sean destinados al uso común, a un servicio público o alguna de las actividades que se equiparan a los servicios públicos, por tanto no dejan de ser patrimonio de la Administración Pública Federal. Por ello el presupuesto se constituye por las ministraciones y presupuestos anuales, en consecuencia podrá realizar la adquisición o venta de algún bien inmueble, para lo cual tendrá que pedirse la autorización correspondiente de su Junta Directiva u órgano de gobierno y a su vez a la coordinadora de sector, de donde se insiste que no existe una autonomía propia de los organismos descentralizados, ya que los mismos están vigilados por los órganos coordinadores y por el Ejecutivo Federal.

En efecto el querer establecer que los bienes que constituyen el patrimonio de los organismos descentralizados, pueden ser dispuestos libremente por el titular de cada organismo, en la práctica no se da, ya que como lo señala el artículo 4° de la Ley que se comenta refiere que los bienes que son destinados a un servicio público o alguna actividad que se equipare a los servicios públicos serán considerados como bienes del dominio público, de donde se concluyen que al expedir la citada Ley el Poder Legislativo tuvo como inquietud o como interés primordial definir las bases del patrimonio nacional y establecer los bienes del dominio público, así como la adquisición de bienes inmuebles.

Los ordenamientos legales antes señalados traen como consecuencia el establecer que el Poder Legislativo al haber decretado dichas leyes mencionó dentro de las mismas a los organismos descentralizados, como parte integrante del Poder Ejecutivo, por ello sus facultades en la intervención de los mismos es sumamente amplia. Por último es de destacarse que las comisiones que tiene el Congreso de la Unión, que se encargan de diferentes materias, como son educación, gobernación, trabajo, entre otras, las mismas han establecido diversos ordenamientos que inciden en estos entes que están sectorialmente agrupados a cada dependencia, es importante destacar que no obstante este agrupamiento que ha realizado el Poder Legislativo, en su mayoría han sido creados por disposición del Ejecutivo Federal, lo que puede ser un defecto o vicio dentro de la Administración Pública. Pero ello no implica que el Legislativo intervenga en su presupuesto y en el patrimonio de dichos entes.

Como referencia al tema que nos ocupa únicamente se quiere destacar que el artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su fracción IX establece que tratándose de Leyes o Decretos que expida el Congreso de la Unión para la creación de un organismo descentralizado, se establecerá entre otros elementos el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo entre el titular y sus trabajadores. Como antecedente es preciso referir que la Ley que crea al Hospital Infantil de México "Federico Gómez", a través del Decreto del Congreso de la Unión señaló en su artículo 21 que las relaciones laborales entre el Hospital y sus trabajadores se regirán por la Ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, lo anterior lleva a considerar que el Poder Legislativo estableció el régimen laboral a que se sujetaría el organismo descentralizado, en el anterior ejemplo el mismo Poder Legislativo indicó que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado sería aplicable a las relaciones de trabajo entre el Hospital y sus trabajadores, por ello y como más adelante se señalará respecto al régimen laboral de los organismos públicos descentralizados, existen diversos criterios para establecer bajo qué régimen se encuadren a dichos organismos, esto es, bajo el apartado "A" o "B" del artículo 123 constitucional.

3.3. Facultades del Poder Ejecutivo en materia de Organismos Descentralizados.

El Poder Ejecutivo tiene amplias facultades en materia de organismos descentralizados, al respecto el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso siendo esta la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la misma se establecen y distribuyen los negocios del orden administrativo que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, asimismo se señala las bases para la creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

En efecto la citada Ley, fue resultado de la Ley de Secretarías de Estado de 1917, la misma establece las bases de los organismos descentralizados y señala que el titular del Poder Ejecutivo Federal contará con asesorías, apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine y señalar los objetivos y prioridades para el buen desarrollo de la Administración Pública Federal. Las facultades del Poder Ejecutivo en materia de organismos descentralizados están debidamente señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en especial los artículos 45, 48, 49 y 50 del citado ordenamiento legal, mismo que se analizará de la siguiente manera:

Para ejemplificar los citados artículos es conveniente señalar a un organismo descentralizado, en específico así tenemos al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de agosto de 1981), organismo que se encarga de impulsar los programas de educación para adultos y que tiene como facultades, las de: promover y proporcionar servicios de alfabetización, así como de educación primaria y secundaria para adultos, el promover y realizar investigaciones relativas a la educación de adultos, elaborar y distribuir materiales didácticos para la educación de los adultos, entre otras, en

consecuencia dicho Instituto fue creado en ejercicio de la facultad que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Ejecutivo Federal. En la operación de dicho Instituto el Ejecutivo Federal interviene, al agruparlo a su cabeza de sector, que en este caso es la Secretaría de Educación Pública, según lo establece el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Secretaría de Educación Pública es la dependencia que agrupa al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos según lo estableció el propio Ejecutivo Federal, y dicha Secretaría coordina la programación y presupuestación, conoce de su operación y evalúa sus resultados; además de ser parte integrante del Gobierno del Instituto, interviniendo en la Junta Directiva, tal y como lo refieren los artículos 3° y 4° del Decreto de Creación del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, también lo anterior se encuentra establecido en el artículo 49 de la multicitada ley.

El artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria del artículo 90 constitucional establece las relaciones entre el Ejecutivo Federal y los organismos descentralizados, las cuales se llevarán a cabo por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para efectos de la planeación y lineamientos generales en materia del gasto así como el financiamiento, control y evaluación de dichos organismos.

No obstante los anteriores razonamientos, de las facultades que tiene el Poder Ejecutivo con los organismos descentralizados, existen criterios que han señalado que el Ejecutivo Federal esté facultado para crear a dichos entes, tal y como lo señala Manuel Barquín Álvarez "La creación de tales entidades podría implicar la generación de un egreso, que tomaría la forma de subsidio (total o parcial), y cuya aprobación debe corresponder a la Cámara de Diputados (Art. 74, fr. IV Y 126 de la Constitución). De hecho, tal es el caso de la mayoría de los organismos descentralizados, ya que son escasos los

que operan con recursos propios en cantidad suficiente como para que puedan considerarse como auto-financiables".¹⁸

Cabe señalar que las facultades del poder legislativo son bastante amplias en materia de organismos descentralizados, toda vez que por disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrán llamar a comparecer a los directores generales de las entidades paraestatales, para saber el estado que guardan y rendir sus informes ante la Cámara de Diputados.

Al respecto, el Ejecutivo Federal al tener la iniciativa para crear un organismo descentralizado, previamente solicita al Congreso de la Unión en términos de las facultades que tiene señaladas en el artículo 89 constitucional. Por ello el citado comentario que ha quedado transcrito, no es compartido, ya que el artículo 90 constitucional menciona que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, la cual ha sido materia de estudio, esto es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por ende el Poder Ejecutivo Federal para el despacho de sus negocios se auxilia de los organismos descentralizados, y si éstos son creados a través de Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, luego entonces sí tiene facultades para la creación de dichos organismos.

Otra de las distinciones que son características del Poder Ejecutivo en materia de organismos descentralizados es lo relativo a que las dependencias de la Administración Pública Centralizada que son: las Secretarías de Estado, el Gobierno del Distrito Federal y hoy en día la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, mismas que se encargan de vigilar y controlar a los organismos descentralizados, en su carácter de coordinadoras de sectores, las cuales vigilan en forma directa a sus entidades.

¹⁸ BARQUIN ALVAREZ, Manuel. Las empresas públicas. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1980, pág. 20.

Otro ordenamiento legal lo es la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, reglamentaria en lo conducente de los Organismos Descentralizados del artículo 90 constitucional, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control. En la exposición de motivos de la citada Ley se señala que la misma tiene como objetivo un mayor control, permitiendo a éstos una autonomía razonable para un mejor desempeño a fin de lograr y elevar su eficiencia y sus objetivos.

La Ley antes mencionada, en su artículo 24 se refiere al Registro Público de Organismos Descentralizados a efecto de tener una relación exacta de las entidades paraestatales que formen parte de la Administración Pública Federal, al respecto dicha relación fue publicada el pasado 15 de agosto de 1996, a través del Diario Oficial de la Federación, dando así cumplimiento al artículo 12 de la Ley en comento. Esto permite que el Ejecutivo Federal tenga debidamente agrupados a los organismos descentralizados y se logre una mayor eficiencia y eficacia en la Administración Pública Federal.

Para finalizar este punto es importante destacar que el Ejecutivo Federal invariablemente participa en la creación de los organismos descentralizados, ya sea que por su iniciativa o por Ley del Congreso de la Unión sean creados dichos organismos, el Poder Ejecutivo intervendrá a través de sus dependencias, para llevar a cabo los fines y objetivos adecuadamente que cada uno de estos entes persiguen.

3.4. El régimen laboral de los Organismos Públicos Descentralizados.

Los organismos públicos descentralizados tienen al igual que la Administración Pública Centralizada su régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo entre el titular de dicho organismo y sus trabajadores, esta disposición está señalada en el artículo 15, fracción IX de la Ley reglamentaria del artículo 90 constitucional, Ley Federal de las Entidades Paraestatales. El artículo 123 constitucional apartado "B" establece las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, luego entonces los organismos descentralizados al formar parte de la Administración Pública Federal, es decir del Poder Ejecutivo, sus relaciones laborales entre los titulares de dichos organismos y sus trabajadores se rigen por lo dispuesto en el apartado "B" del artículo 123 de la Carta Magna.

Para reforzar lo anterior, es preciso referir que los artículos 90 y 93 constitucionales señalan que la Administración Pública Federal es centralizada y paraestatal por lo cual no se debe restringir dicha administración a los órganos que dependen jerárquicamente de sus superiores, los cuales forman la Administración Centralizada, sino que también forman parte de ella la Administración Paraestatal, según lo establece la propia Constitución, así como por las leyes que expida el Congreso de la Unión, de donde se desprende que la Administración Pública Federal comprende a los organismos descentralizados. Los artículos 25 y 28 constitucionales, establecen que el sector público tiene a su cargo las áreas estratégicas y mantienen la propiedad y el control sobre los organismos que se establezcan por tal motivo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace la distinción entre organismos y empresas que son administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal a pesar de las semejanzas de composición que hay entre ambas.

Los criterios que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a que los organismos descentralizados deban de regirse por el apartado "A" del artículo 123 constitucional, en materia laboral y en cualquier

controversia que haya entre los titulares y sus trabajadores, deberán de ventilarse ante las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, basándose en señalar que respecto a la disposición contenida en el artículo 123 constitucional, apartado "A", fracción XXXI, inciso b), subincisos 1), 2) y 3) refiere a las empresas que son administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, pero en ningún momento la citada fracción hace referencia a organismos descentralizados, por ello es importante señalar qué se entiende por el significado gramatical de la palabra empresa, al respecto el diccionario de la lengua española señala: "EMPRESA. (Del lat. In-Prehensa, cogida, tomada) F.- Acción ardua y dificultosa que valerosamente se comienza. 112. Cierta símbolo o figura enigmática, que alude a lo que se intenta conseguir o denota alguna prenda de que se hace alarde, para cuya mayor inteligencia se añade comúnmente alguna letra o mote. 113. Intento o designio de hacer una cosa. 114. Casa o sociedad mercantil o industria fundada para emprender o llevar a cabo construcciones, negocios o proyectos de importancia. ¹⁹

Es claro que a los organismos descentralizados no se les puede aplicar o dar el trato de las llamadas empresas que señala el artículo 123 constitucional apartado "A" fracción XXXI, que se viene analizando, en virtud de que la empresa es una sociedad mercantil o industrial, constituida y regida por leyes mercantiles, mientras que los organismos descentralizados son creados por el Ejecutivo Federal o el Congreso de la Unión, por lo que las leyes mercantiles no le son aplicables a dichos organismos, tratándose de sus relaciones laborales.

El considerar que el precepto constitucional antes referido es aplicable a los organismos descentralizados, es un error, toda vez que como se ha dejado manifestado con los ordenamientos legales que inciden en dichos entes,

¹⁹ Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Vigésima edición. Tomo I, España, 1984, pág. 540.

así como la distinción que hace la Carta Magna en el artículo 28 párrafo quinto y con la definición de empresa sería incongruente el tratar de aplicárselo a dichas personas morales oficiales como son los organismos descentralizados, no obstante la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la siguiente jurisprudencia que a la letra refiere:

"EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA COMPETENCIA FEDERAL, TRATANDOSE DE CONFLICTOS EN QUE INTERVIENEN LAS.- En atención a que el artículo 123, apartado "A", fracción XXI, inciso b), subinciso 1), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la aplicación de las leyes del trabajo es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal y como de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 1º, párrafo segundo, y 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dichas empresas son entidades de la Administración Pública Paraestatal, es evidente que el conocimiento y resolución de los juicios que contra ellas se entablen corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con fundamento legal también en el artículo 527 fracción II, inciso 1), de la Ley Federal del Trabajo".

Cuarta Sala. JURISPRUDENCIA. Gaceta No. 10-12 del Semanario Judicial de la Federación. 1983. Pág. 69.

No es compartido el anterior criterio en virtud de que no le resulta aplicable a los organismos descentralizados, toda vez que la Administración Pública Federal se rige por disposición constitucional señalada en el artículo 90, así como por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en particular su Título Tercero, donde se definen y mencionan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, respecto a los primeros el artículo 45 de la Ley invocada señala que son entidades creadas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la forma legal que adopte y el artículo 46 refiere que son empresas de

participación estatal entre otras, las Sociedades Nacionales de Crédito y las Sociedades de cualquier otra naturaleza en donde el Gobierno Federal, aporte o sea propietario del 50% o más del capital social, tenga título representativo de capital, de serie especial o la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o de designar al Director General.

Por lo anterior se establece la distinción jurídica entre organismos descentralizados y empresas, por ello no están comprendidos en el inciso b), de la fracción XXXI del apartado "A" del artículo 123 constitucional los organismos descentralizados, ya que éstos forman parte de la Administración Pública Federal, y a mayor abundamiento la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es el ordenamiento legal aplicable al régimen laboral de dichos organismos, toda vez que los considera en su artículo 1°, igualmente la fracción XII del apartado "B" del artículo 123 constitucional señala que los conflictos individuales o colectivos serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por lo que al ser éste órgano laboral, federal, no se contraponen con los criterios señalados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cabe destacar que ha raíz de los criterios emitidos por el máximo tribunal del país, en el sentido de que los conflictos laborales entre el titular de un organismo descentralizado y sus trabajadores se ventilen ante las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, ha trascendido a que en los Decretos del Ejecutivo Federal por el cual se crea un organismo descentralizado, en cumplimiento a lo señalado por el artículo 15° fracción IX de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que refiere el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo, da origen a la diversidad que existe entre un organismo y otro para regirse en sus relaciones de trabajo, ya que unos lo hacen bajo el apartado "B" del artículo 123 constitucional, el cual se considera el correcto por los anteriores razonamientos aquí anotados y otros organismos bajo el apartado "A" del mismo artículo, como ejemplo basta señalar el caso del organismo

descentralizado Fondo de Cultura Económica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, que en su artículo 11 refiere lo siguiente:

"ARTICULO 11.- Las relaciones laborales entre el Fondo de Cultura Económica y sus trabajadores se regirán por el apartado "A" del artículo 123 constitucional".

El antecedente muestra que el régimen laboral de los organismos descentralizados no esté definido, pues como ya se señaló, dichos entes forman parte del Poder Ejecutivo Federal, por lo cual dependen jerárquicamente de dicho Poder, en consecuencia se comprenden dentro de la Administración Pública. Los ordenamientos jurídicos que han incidido en materia de organismos descentralizados han establecido que los mismos forman parte del Poder Ejecutivo, no obstante al adicionarse el apartado "B" del artículo 123 constitucional señaló que las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores se someterían a la Ley reglamentaria de dicho apartado, entendiendo y comprendiendo entre los Poderes de la Unión al Ejecutivo Federal y, por consecuencia, a los organismos descentralizados.

El anterior ejemplo del organismo descentralizado Fondo de Cultura Económica, es una clara muestra de que el régimen laboral que adoptó, fue debido a los criterios del Poder Judicial rigiéndose bajo la Ley reglamentaria del apartado "A" Ley Federal del Trabajo, en el sentido de que el artículo 123 constitucional, apartado "B" establece sólo las bases jurídicas que regirán las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, pero en ningún momento se señala a los organismos descentralizados. El Poder Judicial en el mes de enero de 1996 estableció bajo el número 1/1996, la siguiente jurisprudencia:

"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL. SU INCLUSION EN EL ARTICULO 1º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL. 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 aquéllos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no solo a los servicios de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran 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 Presidente 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 los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional".

Amparo en revisión 1115/93.- Ismael Contreras Martínez.- 30 de mayo de 1995.- Mayoría de ocho votos.- Ponente: Guillermo Y. Ortiz Mayagoita, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el ministro Mariano Azuela.- Guitrón.- Secretario Salvador Castro Zavaleta.

Amparo en revisión 1893/94.- María de la Luz Bachiller Sandoval.- 30 de mayo de 1995.- Mayoría de ocho votos.- Ponente: Juventino V. Castro y Castro.- Secretario Martín Angel Rubio Padilla.

Amparo en revisión 1226/93.- Francisco Coronel Velázquez.- 5 de junio de 1995.- Mayoría de diez votos.- Ponente: Juventino V. Castro y Castro.- Secretario: Martín Angel Rubio Padilla.

Amparo en revisión 1911/94.- José Luis Rodríguez González.- 11 de julio de 1995.- Mayoría de diez votos.- Ponente: Juventino V. Castro y Castro.- Secretario: Martín Angel Rubio Padilla.

Amparo en revisión 1575/93.- Armando Montes Mejía.- 14 de agosto de 1995.- Mayoría de nueve votos.- Ponente: Juventino V. Castro y Castro, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el ministro Mariano Azuela Guitrón.- Secretario: Martín Angel Rubio Padilla.

La anterior jurisprudencia ha provocado diversas manifestaciones, en su mayoría en contra, como han sido la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, la Confederación de Trabajadores de México, y desde luego los Sindicatos de los organismos descentralizados, en el sentido de que impulsarán reformas al artículo 123 constitucional, para que los organismos descentralizados se rijan por el apartado "B" de dicho precepto, es comprensible su oposición ya que ocasionaría la desincorporación de los sindicatos de dichos organismos, trayendo como consecuencia ver disminuido el control de sus representados.

También los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados se encuentran en una confusión, toda vez que por una parte consideran que sus prestaciones pueden verse disminuidas y por otro lado existe optimismo, al suponer que tendrán mas prestaciones de las ya existentes, sin embargo habrá que destacar que esta situación sería difícil, por las siguientes consideraciones.

El cambio del régimen laboral de los trabajadores al servicio de organismos descentralizados al regirse por el apartado "A" del artículo 123 constitucional y en su caso al promover algún litigio laboral, traería como consecuencia que los derechos adquiridos en determinado momento pudieran verse afectados asimismo obtendrían diversas prestaciones que hasta la fecha no tienen, como son: prima de antigüedad, pago de vacaciones, pago de utilidades,

horas extras, veinte días por año, entre otras, mismas que actualmente no se cubren a los trabajadores de los organismos descentralizados que se rigen por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que dicho ordenamiento no contempla las anteriores prestaciones.

En efecto ante tales circunstancias, no resulta conveniente por cuestiones económicas que dichos entes tengan un régimen laboral bajo el apartado "A" del 123 constitucional, ya que actualmente la Federación tiene que racionalizar el presupuesto de cada dependencia y entidades paraestatales, independientemente de como se ha señalado hay una distinción jurídica entre los organismos y las empresas que están comprendidas en la fracción XXXI, inciso b) del apartado "A", del artículo 123 constitucional.

Otra problemática que se daría al llevar a cabo que los organismos descentralizados se rigieran por el apartado "A", serían que en algunas prestaciones con las que cuentan los trabajadores al servicio del Estado que vienen prestando sus servicios para un organismos descentralizado regido por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, se verían disminuidas. Tal es el caso del pago de aguinaldo, toda vez que la Ley Federal del Trabajo en su artículo 87 señala un pago anual por el equivalente a 15 días de salario, por el contrario en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 42 BIS, los servidores públicos gozan de un aguinaldo de 40 días de salario, por lo que al trabajador se le podría disminuir dicho pago de aguinaldo, ocasionando con ello conflictos de carácter social; aunque habrá que recordar que los derechos adquiridos no pueden ser nulificados.

Igualmente prestaciones como vacaciones, serían motivo de discusión, ya que la Ley Federal del Trabajo cubre el pago de las mismas, y por el contrario en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es un prestación que se disfruta y no se paga. Resulta riesgoso encuadrar a los organismos descentralizados bajo el régimen laboral del apartado "A", pues en cualquier momento los trabajadores pudieran ejercitar el derecho de huelga,

situación ésta que al Estado no le convendría por ver afectados los servicios públicos que presta; cabe precisar que tal derecho también está contemplado en la Ley Federal Burocrática, pero sabemos que al estar afiliados los sindicatos de los organismos descentralizados a la Confederación de Trabajadores de México (C.T.M.) tendrán más fuerza para que en cualquier momento ejerciten el derecho de huelga, lo que afectaría en gran parte a los usuarios de los servicios públicos, tan sólo baste mencionar que si algunos sindicatos de organismos descentralizados hicieran valer ese derecho, como pudieran ser el ISSSTE, el Sistema de Transporte Colectivo "METRO", sería un caos para la sociedad.

Cabe referir que los organismos descentralizados no tienen definido bajo qué apartado del artículo 123 constitucional se deban de encuadrar; aunque es probable que con la multicitada jurisprudencia los próximos organismos descentralizados se regirán bajo el apartado "A"; no obstante los entes de reciente creación, en algunos casos a sus trabajadores se les ha dejado en desigualdad y desprotegidos, basta citar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992, señala en su artículo 74 que el régimen laboral del personal que presta sus servicios para dicha Comisión se rige por las disposiciones del apartado "B" del 123 constitucional y su Ley Reglamentaria, pero en el segundo párrafo del citado artículo refiere: "Todos los servidores públicos que integran la plana de la Comisión Nacional son trabajadores de confianza, debido a la naturaleza de las funciones que ésta desempeña".²⁰

Sería problemático y a su vez de gran trascendencia que los nuevos organismos descentralizados que son creados ya sea a través de Ley o Decreto del Congreso de la Unión, o bien por Decreto del Ejecutivo Federal establezcan la forma de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pues tal caso, resultaría en perjuicio para los trabajadores, ya que no habría disposición

²⁰ Diario Oficial de la Federación. 29 de Junio de 1992.

alguna que regulara sus relaciones de trabajo, en virtud de que la Ley Federal Burocrática no les resulta aplicable, los artículos 5º y 8º del citado ordenamiento excluye a los trabajadores de confianza, por lo que es incongruente que por una parte se pretenda regir bajo el apartado "B" del 123 constitucional y, por otra lado, se menciona que todos los trabajadores tienen la calidad de confianza, pues dicha contradicción entre ambos puntos dejaría desprotegidos a los trabajadores.

Resulta conveniente establecer bajo qué apartado del artículo 123 de la Carta Magna, deben regirse los organismos descentralizados, respecto a sus relaciones laborales ya que el ejemplo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no garantiza la estabilidad de los trabajadores, pues hasta la fecha no existen ordenamientos aplicables a los trabajadores de confianza, y únicamente tienen derecho a la seguridad social y a la protección de su salario, según lo dispuesto por la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional, luego entonces es conveniente y necesario establecer o modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123 y sus leyes reglamentarias para el efecto de que se establezca a los organismos descentralizados bajo uno u otro apartado, para regir sus relaciones laborales y en consecuencia se unifiquen los criterios del Poder Ejecutivo y del Congreso de la Unión, para que en el momento de emitir la Ley o Decreto, quede establecido el régimen laboral a que se sujetarán los organismos descentralizados, ya que se considera que el adecuado debe de ser el apartado "B" del artículo 123 constitucional, por lo cual se sugiere adicionar a los organismos descentralizados, para quedar de la siguiente manera: "B. Entre los Poderes de la Unión del Gobierno del Distrito Federal, los organismos descentralizados y sus trabajadores..." y por ende los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tendrían razón de ser, pues el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado sería totalmente constitucional y no como lo señala la Jurisprudencia.

Por otra parte, al establecerse los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que los organismos descentralizados se rijan bajo el

apartado "A" del artículo 123 constitucional, no obstante las anteriores consideraciones respecto a los riesgos que originaría dicha situación quedarían definidas sus relaciones de trabajo entre los titulares de los organismos descentralizados y sus trabajadores adecuándose dichos titulares a la Ley Federal del Trabajo y por consecuencia a sus prestaciones y procedimientos a seguir para ventilar los juicios que llegaran a presentarse, aunque cabe precisar que dicha tarea de los titulares que vienen rigiéndose bajo el apartado "B" sería de un gran esfuerzo, toda vez que su normatividad interna se ajustaría a la Ley Federal del Trabajo; así como concientizar a sus trabajadores respecto a su nuevo régimen laboral, tarea que no es fácil emprender ya que traerá como consecuencia diversas manifestaciones en contra de los sectores público, privado y social.

Por lo anterior los organismos públicos descentralizados al formar parte de la Administración Pública Federal sus vínculos de coordinación con el Poder Ejecutivo Federal son muy estrechos, ya que los ordenamientos aplicables a dichos entes lo corroboran, como quedó establecido en el presente capítulo, por último es preciso mencionar que las entidades paraestatales elaboran sus anteproyectos de presupuesto, para el efecto de que la Secretaría de Hacienda apruebe y remita a la coordinadora de sector de cada organismo, con el fin de que se integren al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que conforme a la legislación aplicable, será sometida a la aprobación del Congreso de la Unión, por ello se insiste que el patrimonio de los organismos descentralizados no es distinto al de la Federación y en consecuencia al formar parte de uno de los tres Poderes de la Unión, resulta que el régimen laboral de los organismos descentralizados con sus trabajadores, no debe ser distinto a lo señalado por el apartado "B" del artículo 123 constitucional.

4. ANALISIS JURIDICO LABORAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS REGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

4.1. Organismos Públicos Descentralizados sujetos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La regulación de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, ha dado lugar a diversas corrientes de opinión respecto a qué derechos pueden otorgárseles a los trabajadores que sean compatibles con el interés del Estado. En el Derecho Burocrático como en muchas otras materias existen vaguedades, imprecisiones y desde luego puntos de vista de doctrina totalmente divergente. Un sector considera que los derechos de los trabajadores al servicio del Estado son iguales que los de cualquier trabajador y otro en el que estima que el Estado no es un patrón común y corriente, con el cual estamos de acuerdo.

En principio el Estado no explota a sus trabajadores, ni obtiene lucro, ni hay utilidades. La doctrina considera a los derechos de los trabajadores públicos y privados iguales, propone que haya uniformidad en las normas que regulan el trabajo, con independencia de quien sea el patrón y quien sea el trabajador; su regulación debe ser unitaria y prevista en un sólo cuerpo de leyes, en este sentido puede citarse a Néstor de Buen Lozano y José Dávalos Morales.

En la relación de trabajo entre los organismos públicos descentralizados y sus trabajadores, existen teorías que la asimilan al Derecho del Trabajo, cuál debe de ser, por qué formalmente está consignado en el apartado "B" del artículo 123 constitucional y por ende regula un aspecto del

trabajo. Por lo general se piensa que el artículo antes invocado, es la única base constitucional de los trabajadores al servicio del Estado, sin embargo, otros numerales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo contemplan, tal es el caso de los artículos 3° fracción VIII; 115 fracción VIII, párrafo segundo; 116 fracción V; 123 apartado "A", fracción XXXI inciso a) numerales 8, 9, 18 y 21, e inciso b); 123 apartado "B", fracciones XIII, XIII bis y XIV; 94; y 97 entre otros.

Por lo anterior y como se ha dejado señalado en el presente estudio, la historia de los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado ha sido bastante ardua, pero a su vez en forma lenta a partir de la Constitución de 1917; como es sabido originalmente el texto del artículo 123 no preveía su aplicación a los trabajadores del Estado, ya que hubo de transcurrir algún tiempo para que se reconocieran sus derechos, como ya se señaló fueron diversos Estatutos de 1938, 1941, y no fue sino hasta 1960 en que se adicionó el apartado "B" del artículo 123 constitucional que señala: "Art. 123.-Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil;...B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores...".

Posteriormente, en diciembre de 1963 se publicó la Ley Reglamentaria del citado apartado, llamada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; es de observarse que dicha ley menciona a los trabajadores al servicio del Estado y no de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal. En tal sentido los organismos públicos descentralizados forman parte de la Administración Pública Federal, según lo dispuesto por el artículo 90 de la Carta Magna, ya que dicha Administración tanto central como paraestatal, forman parte del Poder Ejecutivo Federal y no se les puede excluir, pues si no se interpretara así dichas entidades no

pertenecerían al Estado, o a dónde se les ubicaría, puesto que en los otros dos Poderes no sería posible, ya que la Constitución General no lo señala así, luego entonces la Administración Pública Federal está integrada por organismos descentralizados, y por ende pertenecen al Poder Ejecutivo, ya que son creados por el Estado, el mismo les otorga su patrimonio y establece su régimen jurídico, teniendo su base constitucional en el artículo 90 dentro del capítulo relativo al Poder Ejecutivo Federal, por tanto, los organismos públicos descentralizados deben de regir sus relaciones laborales por el apartado "B" del 123 constitucional y, por ende, sujetos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ahora bien, la Administración Pública Paraestatal se rige por disposición constitucional, por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en particular su Título Tercero, donde se define y mencionan a los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, respecto de los primeros el artículo 45 de la citada ley orgánica señala qué son los organismos descentralizados, y el artículo 46 del mismo ordenamiento refiere qué son las empresas de participación estatal, por lo que la distinción jurídica entre organismos descentralizados y empresas se encuentra establecida en dichos numerales, lo anterior se señala en virtud de que la fracción XXXI del apartado "A" del artículo 123 constitucional refiere lo siguiente: "...b) Empresas: 1. Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal..."

Lo anterior se cita, toda vez que los organismos descentralizados se les ha situado dentro de dicho numeral, lo cual ha provocado que el Poder Judicial en base a sus razonamientos los ubique dentro del mismo, lo cual de ninguna manera puede darse, ya que la fracción XXXI del apartado "A" del artículo 123 constitucional, no establece un régimen

de derechos y obligaciones de los trabajadores del Estado sino simplemente habla en su encabezado de competencia exclusiva de las autoridades federales, por lo que es claro que los organismos descentralizados no están comprendidos dentro de la citada fracción, ya que éstos forman parte de la Administración Pública Federal, es decir, del Poder Ejecutivo, que es un Poder de la Unión y por lo mismo las relaciones laborales entre dichos organismos y sus trabajadores se rigen por lo dispuesto en el apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Cabe mencionar que dichos criterios se deben a la complicación de las normas que regulan las relaciones de trabajo entre las diversas manifestaciones del Estado y sus trabajadores, toda vez que tiene poca claridad el sistema normativo que regula dichas relaciones, ya que no es coherente, sistemático ni unitario y su terminología provoca muchas confusiones, por ello los criterios emitidos recientemente por el Poder Judicial, en el sentido de que los organismos descentralizados se rijan por el apartado "A" del artículo 123 constitucional.

En efecto existen muchos criterios encontrados, dudas, estatutos diferentes, regímenes contradictorios, autoridades que resuelven los conflictos derivados de la relación jurídica de trabajo, por ello la diversidad de criterios que en cierto momento ha originado que los organismos públicos descentralizados no tengan una regulación bien establecida, aunque sabemos que los mismos se rigen por la Ley Reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional. Igualmente existen muchas autoridades que resuelven conflictos de derecho entre las diversas partes del Estado y sus trabajadores, como son: el Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que actúa como Tribunal Burocrático y Comisión Substanciadora de asuntos laborales del propio Pleno del máximo tribunal. El Tribunal Federal de Conciliación y

Arbitraje, el cual es el competente para resolver los conflictos individuales, colectivos entre los trabajadores al Servicio del Estado y el titular de las dependencias y entidades paraestatales. Los Tribunales de Conciliación y Arbitraje de los Estados de la Federación y Municipios que actúan conforme a sus leyes locales; la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la cual se considera no ser la adecuada tratándose de relaciones laborales entre el Estado y sus servidores, salvo excepciones de ciertos organismos públicos descentralizados que más adelante se mencionarán; el Consejo General del Poder Judicial y su Comisión Sustanciadora; y muy recientemente el Tribunal Electoral, del Poder Judicial, por citar algunos de ellos, por lo que la diversificación de las normas de derecho y tribunales del conocimiento que regulan las relaciones entre el Estado y sus servidores, es cada día mayor, también resulta que dichas autoridades no son jurisdiccionales, sino en algunos casos estrictamente administrativos, lo cual provoca por una parte dispersión de ordenamientos, y por la otra, una inseguridad jurídica que como ya se mencionó puede ocasionar criterios encontrados de diversos tribunales en cuanto a un mismo problema, lo que hace que el Derecho Burocrático tenga cada día mas Estatutos.

Brevemente se señala que no se puede afirmar con certeza que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sea el único facultado constitucionalmente para aplicar el Derecho que regula a los servidores públicos, pues también coexisten con él para esos efectos el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según lo dispuesto por el artículo 123 apartado "B", fracción XII de la Constitución General; asimismo el Tribunal Electoral tiene competencia para resolver diferencias laborales con sus trabajadores en términos de las fracciones VI y VII del artículo 99 constitucional. De lo anterior se desprende que los organismos públicos descentralizados sujetos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del

Estado, sean cada vez menos, debido a que no hay un sólo estatuto que rijan únicamente las relaciones jurídicas de trabajo entre todos y cada uno de los servidores públicos y los Poderes de la Unión. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 1º, tiene alguna falla de redacción, no obstante que cuando se redactó ya estaba en plena evolución y crecimiento el llamado sector paraestatal, por lo que el problema que ahora se presenta es la diversidad de criterios en cuanto a que los organismos descentralizados deben de regirse por el apartado "A" y su ley reglamentaria, Ley Federal del Trabajo.

Lo ideal sería lograr una sola legislación y un solo apartado, donde se dieran las bases para regular las relaciones de trabajo entre dichos entes y sus trabajadores. Es importante destacar las razones por las cuales algunos organismos descentralizados se rigen por el apartado "A" del artículo 123 constitucional, organismos que forman parte de la Administración Pública Federal, tales como Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión Federal de Electricidad, cuya importancia político-económica es evidente, y de los cuales dependen miles de trabajadores, y sus relaciones se rigen por la Ley Federal del Trabajo, así como por los contratos colectivos de trabajo.

Desde un punto de vista teórico y como se ha dejado señalado, es de afirmarse que los organismos descentralizados son parte de la estructura de la Administración Pública Federal y, por tanto, encuadrados dentro del Gobierno Federal, ya que su patrimonio está constituido por bienes que aporta el Estado y que realizan actividades que competen a éste, por lo cual la conclusión es que las relaciones con sus trabajadores se rijan por el apartado "B" del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria.

Sin embargo, los organismos que se rigen por el apartado "A", se debe a razones históricas y políticas, toda vez que cuando se creó Petróleos Mexicanos y se dictó el Decreto Expropiatorio del 18 de marzo de 1938, no existía aun el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado y las relaciones entre dichos trabajadores y las Compañías Petroleras se regulaban por la Ley Federal del Trabajo. Lo mismo aconteció con Ferrocarriles Nacionales de México y la Comisión Federal de Electricidad que fue creado en 1937, por lo que son razones históricas, económicas y políticas, las que justifican su regulación por la Ley Federal del Trabajo de donde se desprende que los derechos adquiridos por los trabajadores no sería conveniente su modificación en cuanto a su regulación, por lo que se piensa que transformar a dichos entes al régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sería una medida política de gran trascendencia, ya que sus derechos podrían ser disminuídos en ciertas prestaciones, lo cual se ve lejano que llegue a realizarse.

Por último, el Instituto Mexicano del Seguro Social y aun cuando su creación es posterior a la promulgación del Estatuto Jurídico de los Trabajadores del Estado (1938), aparentemente no existen razones para que el legislador lo ubicara en sus relaciones de trabajo por la Ley Federal del Trabajo, al parecer se argumentó que no era lógico que siendo trabajadores del Seguro Social, las prestaciones médicas tuvieran que hacerse por la entonces Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, hoy el ISSSTE, por lo cual en sus relaciones de trabajo se les encuadró dentro del apartado "A", del artículo 123 Constitucional.

Así los organismos públicos descentralizados sujetos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, son lo que hasta la fecha han sido creados, y en los cuales en el artículo que menciona sus

relaciones de trabajo sea dispuesto que se regularán y regirán por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, con sus debidas excepciones de organismos como los ya mencionados, basta señalar que de los 228 organismos descentralizados que forman parte de la Administración Pública Federal sujetos a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y sus Reglamentos, son pocos los que en su Decreto de Creación o en su Ley señale que las relaciones laborales se regulen por el apartado "A" del artículo 123 constitucional, lo que representa que el 12% tengan esta modificación.

El 14 de agosto de 1996 en el Diario Oficial de la Federación se publicó la relación de las entidades paraestatales, agrupados por sectores y que actualmente asciendan a la cantidad de 228, dado que sería muy extenso señalar todos y cada uno de los organismos descentralizados que se rigen o que están sujetos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tan solo se mencionarán algunos de ellos así como al sector al que pertenecen:

SECRETARIA	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
Secretaría de Gobernación.	Instituto Mexicano de la Radio
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	Servicio Postal Mexicano.

Secretaría de Salud.

Hospital Infantil de México "Federico Gómez".

Secretaría de Educación Pública.

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

Secretaría de Desarrollo Social.

Instituto Nacional Indigenista.

Por ello los organismos descentralizados al formar parte de la Administración Pública Federal deben de regirse por la Ley reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, ya que dichas entidades forman parte del Poder Ejecutivo y no se les puede excluir, por lo que es una cuestión de apreciación de como están integrados los Poderes de la Unión, de ahí que el Apartado "B" en su enunciado señale a los Poderes de la Unión y al Departamento del Distrito Federal, concluyendo que los organismos descentralizados sí forman parte de uno de los tres poderes, esto es del Ejecutivo, pues no puede decirse que dicho poder sólo esté depositado en el Presidente de la República.

Luego entonces, los organismos descentralizados sujetos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, son los que se consignan en su decreto o ley de creación, aunque debieran de ser todos los que actualmente existen, pero por los diversos criterios antes señalados algunos entes se rigen actualmente por la Ley Federal del Trabajo, de donde resulta necesario se unifiquen los criterios, esto es que a partir de un solo estatuto se incluya a todos los servidores públicos sujetos a esa ley, para que en un sólo cuerpo de leyes las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores quede establecido, ya que de lo contrario seguirá prevaleciendo la

diversificación de normas, criterios, autoridades que resuelven sobre una relación de trabajo.

4.2. Los organismos públicos descentralizados del artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El presente punto que se analiza resulta ser de gran importancia, toda vez que en el mismo se destaca la relación jurídica de trabajo entre los titulares de las dependencias y organismos descentralizados con sus trabajadores, señalando entre ellos a once entes, que más adelante se desarrollarán, pero queda establecido que en dicho numeral se comprenden a todos y cada uno de los organismos descentralizados que tengan las mismas funciones que los señalados en el artículo 1° de la Ley Federal Burocrática. El legislador así lo señaló por cuestiones de redacción, quizás para no enlistar a todos y cada uno, sino solo a algunos que en su momento (1963) resultaban de más importancia dentro de la Administración Pública Federal.

Por lo anterior, es que resulta que los organismos públicos descentralizados están debidamente señalados en el artículo 1° de la Ley reglamentaria del artículo 123 constitucional, apartado B, de donde se desprende que los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación, en el sentido de que dicho numeral es inconstitucional, no es del todo compartido, no obstante que algunos autores estén de acuerdo, como señala Carlos A. Morales Paulin. "La aplicación extensiva de la Ley Burocrática a los empleados de los organismos descentralizados... frente a tales argumentos expuestos, no nos resta sino adherirnos a la consideración de anticonstitucional...".²¹ Pues dichos criterios se basan en que dichos entes se encuentran dentro del

apartado "A" fracción XXXI, inciso B) del Artículo 123 Constitucional, que señala a empresas que son administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, puesto que ya se mencionó la diferencia que existe entre organismos descentralizados y las empresas a que se refiere el numeral antes invocado.

En consecuencia de lo anterior los organismos públicos descentralizados señalados en el artículo 1° de la Ley que se comenta y por el transcurso del tiempo desde la expedición de la misma (1963) hasta la fecha, resulta que muchos de ellos han sido extinguidos o en su caso se han fusionado con otros entes, por ello se analizara a todos y cada uno de los enumerados, partiendo del objetivo de su creación, pasando por el régimen jurídico laboral que lo rige, para concluir que todos realizan una función de un servicio público, en el cual ninguno de ellos persigue fines lucrativos, para que sean considerados como empresas, ya que el Gobierno Federal no tiene ese fin.

Otro punto importante, es el dejar establecido que los organismos públicos descentralizados forman parte de la Administración Pública Federal, ya que los mismos tienen como finalidad el prestar un servicio público y a través de ellos el Ejecutivo Federal realiza sus funciones administrativas.

4.2.1. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

²¹ MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático, Porrúa, México, 1995. pág. 110.

Mediante ley publicada el 30 de diciembre de 1959 el Congreso de la Unión decretó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, según se establece en su artículo 4° de dicha Ley.

Teniendo como objetivo la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, así como las prestaciones que la misma ley establece como son: los sueldos, cuotas y aportaciones; seguros de enfermedades no profesionales y maternidad; prestaciones sociales; habitaciones para los trabajadores y préstamos hipotecarios; préstamos a corto plazo; así como la regulación de la jubilación y de las pensiones por vejez, invalidez y muerte, entre otras.

Igualmente dentro de la Ley que crea a dicho Instituto se establecen las funciones y organización administrativa de su patrimonio y un capítulo especial de las responsabilidades y sanciones de los servidores públicos del ISSSTE. La presente ley se aplica a todos los trabajadores de los organismos públicos descentralizados, a los pensionistas, a los familiares derechohabientes tanto de los trabajadores como de los mismos pensionistas, respecto a los sueldos, cuotas y aportaciones se señala la forma en que cada trabajador debe de cotizar a dicho Instituto, dentro de las cuales se mencionan el 2% para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y maternidad; y el 6% como aportación para tener derecho a las prestaciones que la propia Ley señala.

En cuanto hace a los seguros de enfermedades no profesionales y maternidad la Ley limita en su artículo 23 a los familiares de los trabajadores para que gocen el derecho a la seguridad social. Respecto a las

prestaciones sociales el Instituto adquirirá o construirá habitaciones para ser vendidas a precios módicos a los trabajadores beneficiarios de la presente ley; igualmente se otorgan préstamos hipotecarios para adquirir terrenos o construir, efectuar mejoras o reparaciones de las casas en que habiten los trabajadores; se consigna también los préstamos a corto plazo que se refiere a un monto por el cual el trabajador recibirá según su antigüedad ante la dependencia o entidad, mismo que será pagado o abonado al Instituto a través de descuentos de nómina del trabajador.

Otro punto importante de la Ley que crea al organismo público descentralizado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es el relativo a sus funciones y organización aquí es preciso señalar que el titular del Instituto no es la única autoridad, sino que se integran por diversas personas, que a su vez forman los órganos de gobierno, es preciso destacar en este punto que la Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 21 prevé la integración de los órganos de gobierno, y que cada uno de los organismos descentralizados tienen dentro de su organización, de donde se desprende una vez más que dichos entes no se gobiernan por sí mismos, y por tanto forman parte del Poder Ejecutivo, pues dichos órganos de gobierno se integran por la cabeza del sector a qué están agrupados y la intervención de diversas dependencias que tienen injerencia en dicho órgano, situación de la cual se insiste todos los organismos descentralizados poseen.

Basta señalar que la Junta Directiva de dicho Instituto se compone por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tal y como se refiere en el numeral 104 de dicha ley, miembros que dentro de sus funciones se encargan de planear, decidir, dictar, conceder, nombrar y remover al personal del Instituto y establecer o suprimir delegaciones del Instituto. El Director

General es la persona que representa al Instituto y quien resuelve los asuntos de importancia, así como el conceder licencias al personal, entre otras. Por último, el patrimonio lo constituyen las propiedades, posesiones, derechos y obligaciones del mismo así como las aportaciones de los trabajadores y pensionistas, el importe de los créditos e intereses a favor del Instituto, las donaciones, herencias y legados que se hicieren en favor del Instituto y cualquier otra percepción respecto de la cual el Instituto resultare beneficiario. También en el capítulo Décimo Tercero se señalan las responsabilidades y sanciones de los funcionarios del Instituto.

Con respecto al tema que nos ocupa, esto es, las relaciones de trabajo entre el propio Instituto y su personal se rigen por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cabe señalar que la Ley del 30 de diciembre de 1959 en su artículo 117 refería que las relaciones jurídicas de trabajo se regían por el entonces Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. En conclusión es claro que dicho organismo público descentralizado tiene como finalidad la seguridad social de todos y cada uno de los trabajadores al servicio del Estado, luego entonces dicho Instituto es un organismo mas que se encuadra perfectamente dentro del Poder Ejecutivo Federal, pues éste tiene como función primordial el prestar seguridad social a la clase trabajadora, por ende, se ajusta en cuanto a sus relaciones de trabajo a lo manifestado por el apartado "B" del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

4.2.2. Juntas Federales de Mejoras Materiales.

El presente organismo público descentralizado fue creado mediante la Ley de Juntas Federales de Mejoras Materiales de fecha 29 de agosto de 1934, teniendo como principal objetivo la recaudación de impuesto adicional, que en aquél entonces se refería al producto que se recaudaba sobre impuestos de importación y exportación. El citado organismo descentralizado se encontraba sectorizado a la entonces Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Mediante Decreto del Congreso de la Unión, el 13 de enero de 1948 se expidió la Ley para el Funcionamiento de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, estableciendo una modalidad en su artículo 7°, respecto al patrimonio de las Juntas, la cual se integraba con el producto del 2 y 3% adicional que se recaudaba sobre impuestos de importación y exportación; cabe señalar que dichas Juntas Federales de Mejoras Materiales percibían de las aduanas mensualmente dicho porcentaje, a efecto de llevar a cabo su objetivo, el cual era la realización de proyectos generales, como el abastecimiento de aguas, drenaje e higiene general, luz y energía eléctrica, pavimentación de calles y construcción de puentes, hospitales, escuelas, entre otros, estableciéndose en ese orden. Independientemente de lo que señalaba el artículo 9° de dicha Ley, se podrían ejecutar obras distintas previo acuerdo de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Como puede observarse el organismo descentralizado que se comenta tenía como fin, llevar a cabo la realización de servicios públicos para las poblaciones mas necesitadas; asimismo, al término de dichas obras las Juntas deberían de entregarlas para su uso o administración, mediante convenio o aquellas instituciones, comisiones, municipios, secretarías o

Departamentos de Estado que por sus funciones específicas y que estuvieran más capacitadas para administrar con eficacia las obras o servicios realizados.

Otra modalidad del presente organismo descentralizado era el que las Juntas tenían facultades para usar un procedimiento económico-coactivo para el cobro de los derechos, productos y aprovechamientos, que de acuerdo con las leyes que los establezcan y los convenios que celebren conforme a la citada ley, ejerciendo directamente ese procedimiento. Por último, habremos de mencionar que las Juntas Federales de Mejoras Materiales se integraban por un Delegado de la entonces Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, quien fungía como Presidente; un Delegado de la entonces Secretaría de Recursos Hidráulicos, quien fungía como vocal; al igual que un Delegado de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; asimismo por el Presidente Municipal de la población o por el Presidente de la Junta de Administración Civil, entre otros.

A raíz de la ley del 13 de enero de 1948, todos aquéllos organismos federales, distintos de las Juntas de Mejoras Materiales, tales como Patronatos, Juntas para la Introducción de Agua y Drenaje, Pavimentadoras, entre otras, que tenían encomendadas la realización de obras de mejoramiento en beneficio exclusivo de los municipios, o de cooperación, dejaron de tener existencia legal a partir del estudio que realizó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Por lo que toca al personal de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, en el artículo 3° transitorio establecía que todo aquél personal cuya situación hubiera cambiado al haberse abrogado la Ley del 29 de agosto de 1934, la expedición de la presente Ley mencionaba que todo trabajador tendría derecho a ser indemnizado por su despido en caso de que no hubiera aceptado su nueva clasificación; el anterior artículo deja claro que en aquél tiempo la situación jurídico laboral de los trabajadores se

encontraba aun indefinida, dejando sus derechos al arbitrio de cualquier disposición, como fue la presente ley que se analiza.

El citado organismo descentralizado, mediante decreto de fecha 29 de diciembre de 1978, se liquidaron las Juntas Federales de Mejoras Materiales, y posteriormente mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 1979 se estableció la Comisión Intersecretarial encargada de formular y coordinar la ejecución del Programa General y las funciones que tenían las Juntas Federales de Mejoras Materiales.

4.2.3. Instituto Nacional de la Vivienda.

El organismo público que a continuación se comenta, dentro de su objetivo primordial tenía el de coordinar los trabajos que en materia de habitación efectuaban los organismos oficiales, para lo cual esos organismos tenían la obligación de someter al Instituto Nacional de la Vivienda los planos y proyectos para la formulación y realización de la construcción de viviendas; igualmente dentro del mismo objetivo se encontraba las de realizar investigaciones periódicas para valorar las necesidades y demanda de habitaciones en diferentes zonas del país, tanto urbanas como rurales tomando en consideración sus necesidades y demandas; también formaba personal especializado en la planificación urbana y rural, capacitaba al personal obrero especializado en la construcción; elaboraba planes para propiciar mejores condiciones de habitación, asimismo, asesoraba al Ejecutivo Federal para crear estímulos para que el sector privado invirtiera en la construcción de habitaciones.

El citado organismo fue creado mediante Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1954, siendo Presidente

Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Adolfo Ruíz Cortínes. Al igual que los anteriores organismos, el que se comenta tenía a su cargo un servicio público que era el de estimular la construcción de viviendas económicas, de donde se empezó a realizar edificios llamados "multifamiliares", así como barriadas para obreros, procurando la regeneración de zonas marginadas y viviendas insalubres, todo ello en zonas urbanas y rurales.

Igualmente dentro del objetivo primordial de dicho organismo, era el de construir viviendas de bajo costo, individuales y colectivas, para su venta o arrendamiento, y destinadas a las clases económicamente débiles, urbanas y rurales; asimismo el Instituto tenía la facultad de comprar, fraccionar, vender, permutar, arrendar o construir inmuebles por cuenta propia. Respecto a su constitución, organización y funcionamiento, el Instituto Nacional de la Vivienda tenía un patrimonio y recursos, los cuales se contaban entre otros los siguientes: con las aportaciones que realizaba el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal, y los entonces territorios federales, así como con las aportaciones voluntarias de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios; con aportaciones y demás recursos que obtuvieran los patronatos locales de la vivienda popular, con aportaciones de bienes de la Federación, de los Estados, de los Municipios y de los particulares, que podrían ser terrenos, edificios, materiales y equipos de construcción. El Instituto sometía anualmente al Ejecutivo Federal su presupuesto anual de gastos, así como su programa a desarrollar en la República Mexicana.

De su organización el Instituto estaba a cargo de un Director, designado por el Presidente de la República, con el carácter de consejero además de otros 6; un Secretario General del Instituto, y todos ellos integraban el Consejo del Instituto Nacional de la Vivienda, éste Consejo tenía las facultades y atribuciones siguientes: elaboraba el reglamento interior del

Instituto, aprobaba el presupuesto anual de ingresos y egresos, planeaba la inversión del Instituto. El artículo 13 de la Ley que crea al Instituto Nacional de la Vivienda señalaba las facultades del Director, entre las cuales estaba la de nombrar y remover al personal del Instituto, por lo cual es el único numeral que mencionaba al personal adscrito a dicho Instituto, sin hacerse mención bajo qué régimen laboral deberían sujetarse las relaciones jurídicas de trabajo, lo que es lógico, ya que en la fecha de creación de dicho organismo descentralizado (31 de diciembre de 1954), no existía el apartado B del artículo 123 constitucional, ni la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que son posteriores al nacimiento del Instituto Nacional de la Vivienda, por ello no se mencionaba los elementos de creación que hoy en día se establecen en los nuevos organismos públicos descentralizados, en cumplimiento al artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, debe señalar entre otros elementos la denominación del organismo; el domicilio legal; el objeto; las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio; la integración de su órgano de gobierno; y el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo, entre otros.

El Instituto Nacional de la Vivienda tenía organismos auxiliares llamados Patronatos Locales de la Vivienda, y que se encontraban en las entidades del país, los cuales se organizaban y promovían con la autorización del Instituto, respecto a la obtención de recursos y de aportaciones que los Gobiernos de los Estados y Municipios realizaban.

4.2.4. Lotería Nacional.

El 20 de agosto de 1920, siendo Presidente Constitucional sustituto de los Estados Unidos Mexicanos, Adolfo de la Huerta expidió el Decreto sobre establecimiento de una lotería; cuyos productos se dedicaran a la beneficencia pública, la cual establecía que con los fondos del Gobierno Federal se realizaría una lotería que llevaría el nombre de "Lotería Nacional para la Beneficencia Pública", la cual radicaría en la Ciudad Capital de la República Mexicana, cabe señalar que no obstante el tiempo transcurrido de dicho Decreto, el mismo sí refería uno de los elementos de creación de los organismos descentralizados que hoy en día deben de tener en las Leyes o Decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, siendo este el domicilio legal, tal y como señala el artículo 2° de la Lotería Nacional para la Beneficencia Pública.

Igualmente este organismo tenía a su cargo un servicio público, y el cual era el de allegarse recursos para realizar obras en beneficio de la colectividad. Dicha Institución realizaba sorteos ordinarios y extraordinarios, los primeros tenían como premio mayor la cantidad de diez y veinte mil pesos. El Instituto se encontraba bajo la supervisión de la Secretaría de Hacienda y se regían por un Consejo de Administración compuesto por un Presidente y 4 vocales, nombrados todos ellos por la misma dependencia.

Mediante Decreto de fecha 13 de marzo de 1943 se expidió la Ley sobre la Lotería Nacional, en la cual se mencionaba que la Lotería Nacional había funcionado como un organismo oficial dependiente del Ejecutivo de la Unión, de acuerdo con las disposiciones legales que la habían regido, cabe señalar que el 7 de julio de 1920, fue el primer Decreto que estableció una lotería de la beneficencia pública, la cual quedó abrogada con la Ley del 20 de

agosto de 1920 ya comentada anteriormente. A raíz de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la Lotería Nacional dependía de la Secretaría de la Asistencia Pública de donde se desprende que el artículo 1° de esta nueva ley sobre la Lotería Nacional señalaba que la Lotería Nacional para la Asistencia Pública tenía el carácter de Institución Oficial Federal, dependiente de la Secretaría de la Asistencia Pública. Denominación legal que hasta la fecha viene rigiendo, el artículo 2° de la Ley de 1943 señalaba que los bienes y productos de la Lotería Nacional formaban parte del patrimonio de la asistencia pública, y que con los productos de la misma se pagaban los gastos de administración, dicha Ley contaba únicamente con 3 artículos, señalando en éste último que ninguna autoridad judicial o administrativa de la Federación o de los Estados, podría dictar mandamiento de ejecución o providencia de embargo, ni secuestrar los bienes o productos de la Lotería Nacional.

El citado organismo descentralizado tiene como funciones y objetivo primordial el de realizar obras y servicios públicos en beneficio de la colectividad y a su vez otorgando cada vez mas mayores premios en la realización de sus sorteos, los cuales hoy en día son variados, y con ello recauda mayores recursos económicos que inciden en las obras públicas a las personas mas necesitadas del país, como son la construcción de carreteras, puentes vehiculares, casas de ancianos, entre otros, lo cual ha logrado que dicho organismo descentralizado sea reconocido a nivel nacional.

4.2.5. Instituto Nacional de Protección a la Infancia.

El 1° de febrero de 1961 a través del Decreto del Ejecutivo Federal se creó el Instituto Nacional de Protección a la Infancia, como un organismo público descentralizado. Teniendo como propósito fundamental la protección de la infancia y por objeto suministrar a los alumnos de las escuelas

primarias y preprimarias del Distrito Federal, cuya situación económica lo amerite, servicios asistenciales complementarios y en especial la distribución de desayunos, los cuales se extendían a nivel nacional.

Respecto al patrimonio de dicho Instituto, se integraba por los inmuebles, equipos, maquinarias, mobiliario y demás bienes que el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados destinaron a los fines del Instituto, así como los fondos que mensualmente le destinaba la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia. Los órganos de dirección y administración del Instituto eran el Patronato, un Presidente, un Director General, así como Patronatos de los Institutos Regionales, señalando que la máxima autoridad correspondía al Patronato.

El Instituto Nacional de Protección a la Infancia estaba sometido al control y vigilancia de la Junta de Gobierno de los organismos y empresas del Estado, tal y como lo señalaba el artículo 11 de dicho Decreto. El 30 de octubre de 1974, mediante Decreto del Ejecutivo Federal se reestructuró la organización de dicho Instituto, señalándose en su artículo 1° que el citado ente era un organismo público descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio y con domicilio en la Ciudad de México. Teniendo como primordial objetivo el promover en el país el bienestar social, fomentar y apoyar la integración del bienestar familiar, así como su estabilidad y óptimo grado de seguridad; fomentar el sano crecimiento físico y mental de la niñez, y la prestación de servicios asistenciales y complementarios.

El artículo 5° de este decreto señala como autoridades al Patronato, la Presidencia del Patronato y la Dirección General. Respecto a las relaciones de trabajo entre el Instituto y sus trabajadores, el artículo Décimo Sexto establecía que dichas relaciones se regían por la Ley Federal de los

Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional. Como puede observarse al igual que todos los organismos hasta aquí analizados como el caso del Instituto Nacional de Protección a la Infancia, tenían a su cargo un servicio público en bienestar de la colectividad. El Decreto del 30 de octubre de 1974 abrogó al diverso de 31 de enero de 1961, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de febrero del mismo año, que crea el Instituto Nacional de Protección a la Infancia.

4.2.6. Instituto Nacional Indigenista.

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Miguel Alemán, decretó la Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista, a través del Diario Oficial publicado el 4 de diciembre de 1948. Señalándose en su artículo 1° que el citado Instituto cuenta con personalidad jurídica propia, filial del Instituto Indigenista Interamericano y con sede en la Capital de la República. Dentro de sus funciones se encuentran las de desempeñar e investigar los problemas relativos a los núcleos indígenas del país, así como estudiar las medidas de mejoramiento que requieran esos núcleos, igualmente intervendrá en la realización de medidas necesarias para llevar a cabo su objetivo en beneficio de los indígenas del país. El Instituto está integrado por un Director General y un Consejo, mismo que será presidido por el propio Director y por representantes de las Secretarías de Educación Pública, Salud, Gobernación, entre otras.

Respecto a los trabajadores que prestaban sus servicios, al Instituto Nacional Indigenista, cuando se creó (1948) el artículo 11° señalaba en su último párrafo que el personal administrativo quedaba sujeto a contrato de trabajo por el tiempo que fuera necesario sus servicios, posteriormente ésta situación de los trabajadores fue modificada, y actualmente las relaciones de

trabajo entre el personal y el titular del Instituto Nacional Indigenista se rigen por la Ley Reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Es importante destacar el objeto y finalidad de éste organismo público descentralizado, que es la de solucionar y atender los problemas relativos a los núcleos indígenas, que hoy en día son de vital importancia para lograr una paz social dentro del Estado. De los organismos descentralizados que señala el artículo 1° de la Ley Federal Burocrática, éste organismo es uno de los que aun prevalece al igual que el ISSSTE y la Lotería Nacional, de donde se desprende la importancia de dicho ente que a través del tiempo ha tenido modificaciones su estructura orgánica.

4.2.7. Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

La citada Comisión fue creada por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1924, teniendo como actividades principales las de supervisar y regular a las entidades financieras, procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como el mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses de los usuarios. Igualmente dentro de su objeto estaba la de supervisar y regular a las personas físicas y demás personas morales cuando realizan actividades previstas en las Leyes relativas al citado sistema financiero.

La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros se fusionó en 1970 con la Comisión Nacional de Seguros, pasando a ser un órgano desconcentrado, sin personalidad jurídica, dependiente y sectorizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El 28 de abril de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, señalándose en su artículo 1° que se crea dicha Comisión como órgano desconcentrado de la citada Secretaría, con dicha Ley tanto la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores se transforman en un sólo órgano desconcentrado. En su artículo 4° transitorio señala que los derechos y obligaciones de los trabajadores de ambas Comisiones no sufrirían modificación alguna.

Actualmente éste órgano desconcentrado se compone por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, las Juntas de Gobierno de dichas Comisiones, un Presidente, las Entidades del Sector Financiero o Entidades, a las Sociedades que controlan a esos grupos financieros, como son Instituciones de Crédito, Casas de Bolsa, Especialistas Bursátiles, Bolsas de

Valores, entre otras. Respecto al tema que nos ocupa en el artículo 20 de la citada Ley se menciona que las relaciones laborales entre la Comisión y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del citado apartado.

Es preciso mencionar que dicha Comisión no obstante ser un órgano desconcentrado hoy en día, sus relaciones laborales se rigen por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, de donde resulta que los órganos desconcentrados que están sectorizados a una dependencia, también en sus Leyes o Decretos que las crean se señala el régimen laboral a que deberán sujetarse.

4:2.8. Comisión Nacional de Valores.

El 16 de abril de 1946 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el cual el Congreso de la Unión crea un organismo autónomo que se denomina Comisión Nacional de Valores, integrado por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la entonces Secretaría de la Economía Nacional, igualmente Nacional Financiera, Banco de México y la antes citada Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, así como Asociación de Banqueros de México, todos integraban a dicha Comisión. Correspondía a la Comisión Nacional de Valores aprobar el ofrecimiento, para su venta en el extranjero, de títulos y valores mexicanos, y determinar con sujeción a las leyes respectivas de aquél entonces los títulos y valores que podían adquirir las Compañías de Seguros establecidas en aquél tiempo.

Igualmente la Comisión aprobaba o en su caso vetaba la inscripción en bolsa de títulos o valores. Asimismo, correspondía el aprobar las

tasas máximas y mínimas de intereses de las emisiones respecto a las cuestiones financieras del país. La citada Comisión se encontraba sectorizada bajo la Secretaría de Hacienda los gastos que realizaba los cubría en parte el Banco de México, Nacional Financiera y la misma Secretaría de Hacienda.

El presente Decreto abrogó al emitido el 30 de diciembre de 1939, que establecía los requisitos para la venta al público de acciones de sociedades anónimas. No obstante que ésta Comisión por los puntos anteriormente vertidos, se desprende que dentro de su objetivo estaba el de obtener recursos respecto a los títulos y valores mexicanos que se ponían a la venta en el extranjero, no por ello dicha Comisión tratándose de sus relaciones laborales con su personal, se regía por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Es importante destacar que tanto la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, como ésta Comisión de Valores que se analiza, fueron fusionadas pasando a ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, denominado Comisión Nacional Bancaria y de Valores, tal y como se establece en la Ley que crea a dicha Comisión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1995, por lo que las dos anteriores comisiones se transforman en un sólo órgano desconcentrado. En el artículo 20 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores refiere que las relaciones laborales entre la Comisión y sus trabajadores, se regirán por lo dispuesto por el apartado "B" del artículo 123 constitucional.

En el Decreto por el cual la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores se transforman en un sólo órgano

desconcentrado (28 de abril de 1995), en su artículo Sexto transitorio refiere que los servidores públicos de cada una de las comisiones continuarán desempeñando sus funciones y ejerciendo sus respectivas atribuciones, en tanto se expida los nombramientos correspondientes; de donde se desprende que el legislador tomo en cuenta los derechos de los trabajadores, y señalo el régimen a qué deberán someterse, siendo éste el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es importante destacar que dicha Comisión se encuadra dentro de la fracción XIII bis del artículo 123 apartado "B" que se refiere al Banco Central y a las Entidades de la Administración Pública Federal, que forman parte del sistema bancario mexicano y, por ende, la Comisión rige las relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en dicho apartado.

4.2.9. Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas.

La presente comisión que se analiza fue un organismo público descentralizado, creado mediante la Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1949, y dentro de sus funciones tenía la de concesionar los servicios eléctricos y de distribución de gas, así como los asuntos relativos a la industria eléctrica y abastecer a nivel nacional de dichos recursos a la población más necesitada, igualmente el de explotar dichos recursos en cualquier zona del país, y llevar a cabo su objetivo que era el prestar un servicio público en beneficio de la población. De igual forma la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas podría modificar cuando procediera las tarifas de ambos servicios.

La organización de la Comisión estaba integrada por cinco miembros, entre ellos el Presidente de la Comisión, quien tenía bajo su encargo la mayor responsabilidad, como más adelante se señalará con el Reglamento

de la Ley Orgánica de la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas. Este organismo descentralizado también se regía en cuestiones de relaciones laborales bajo el apartado "B" del artículo 123 constitucional y, en consecuencia, por su ley reglamentaria, misma que está citada en el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El 2 de octubre de 1952 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, mencionando en su artículo 7° las atribuciones del Presidente de la Comisión, entre las cuales destaca representar oficialmente a la misma comisión, convocar a Juntas Generales y de Consejo, vigilar al personal en el desempeño de sus labores, igualmente dentro de dicho reglamento señalaba el funcionamiento de la Comisión, la fijación, revisión y modificación de tarifas generales; celebración y modificación de contratos especiales; interpretación de las tarifas y contratos.

Este reglamento establecía un recurso de revocación, que podría ser impugnado por aquellas empresas concesionarias de servicios públicos, eléctricos y de gas, por lo que es diferente a los organismos hasta aquí expuestos, respecto a su organización interna. En la época del Presidente de la República Mexicana Miguel de la Madrid Hurtado, el 1° de diciembre de 1983 decretó abrogar la Ley que creó la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas sin señalarse en dicho decreto las razones por las cuales quedaba abrogado y en consecuencia la extinción de dicha Comisión, igualmente en su artículo 3° transitorio refirió que el personal de la Comisión sería transferido a la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y Comercio y Fomento Industrial, por lo cual ningún trabajador se vio afectado en sus derechos de antigüedad y demás prestaciones, de donde se concluye que posteriormente surgiría la Secretaría de Energía Minas e Industria

Paraestatal, por lo cual no se podrían duplicar dichas funciones entre la Comisión y la citada dependencia.

4.2.10. Centro Materno-Infantil "Maximino Avila Camacho".

El 24 de mayo de 1945 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley que creó al Centro Materno-Infantil "General Maximino Avila Camacho", considerándose que una de las preocupaciones fundamentales de aquel tiempo era la de organizar debidamente los servicios de higiene pública y asistencia social, basta recordar que en esa época se encontraba en guerra el mundo, por lo cual era primordial la fundación de establecimientos indispensables para impartir los servicios médicos y de prevención social exigidos por la población.

Dentro de su artículo 1° señalaba el vigilar la higiene y asistencia médica de los niños, así como de las madres, asistencia educativa y social a los niños de edad preescolar, y utilizar los servicios por parte de la población para tener una asistencia social a las familias con niños que lo ameritaban. Dicha Institución estaba regida administrativa y técnicamente por un patronato privado, y se encontraba sectorizado a la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia. El patronato estaba compuesto por seis miembros, y las decisiones del mismo eran tomadas por mayoría de votos, y tenía entre sus facultades las de administración y dominio necesarias para la realización del servicio público que prestaba.

En el artículo Séptimo el Centro Materno-Infantil, señalaba uno de los requisitos de los organismos descentralizados, el cual refería que dicho centro tenía personalidad jurídica y patrimonio propio, integrándose este último por bienes inmuebles, equipo inmobiliario que el Gobierno Federal

destinaba para su establecimiento, así como con los subsidios que el mismo Gobierno Federal le proporcionaba anualmente. Respecto al Gobierno Interior del Centro estaba a cargo de un Director y de un Superintendente, el primero ejecutaba las decisiones y tenía la representación legal. Este centro se encontraba sectorizado bajo la entonces Secretaría de Salubridad y asistencia, igualmente dicho organismo dentro de sus funciones, objetivos y finalidades primordiales era a prestación de un servicio público.

4.2.11. Hospital Infantil.

Este último organismo descentralizado que se analiza, y que está comprendido dentro del artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al igual que los demás realiza actos y funciones que constituyen el desempeño de un servicio público, este organismo hoy en día tiene otra denominación, como más adelante se analizará, sin embargo, viene realizando en esencia las mismas funciones que le fueron encomendadas, y que ha sido prestar los servicios de asistencia pública para coadyuvar al sistema nacional de salud a la población infantil, niños y adolescentes que requieren atención médica en aspectos preventivos, curativos, incluso quirúrgicos y de rehabilitación a los niños enfermos, en especial a aquéllos de escasos recursos económicos.

El 23 de junio de 1943 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley que crea el Hospital Infantil en la Ciudad de México, y que tenía como objeto tres funciones esenciales: 1) dar atención médica en todos sus aspectos a los niños enfermos, fundamentalmente a los indigentes y débiles económicos; 2) propagar por todos los medios a su alcance la enseñanza de la pediatría a médicos y estudiantes de medicina y la enseñanza

de la enfermería pediátrica; 3) fomentar la producción científica y la investigación en los problemas médicos-sociales de la niñez mexicana.

Anteriormente el Hospital Infantil estaba regido administrativa y técnicamente por un Patronato Privado y sectorizado a la entonces Secretaría de la Asistencia Pública. El artículo 7° de dicho Decreto, señalaba que el Hospital Infantil tenía personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual se integraba con recursos que destinaba el Gobierno Federal, subsidiando anualmente para su sostenimiento. El Hospital estaba facultado para cobrar derechos y cuotas en beneficio del mismo y era destinado para cubrir las necesidades de conservación y reparación del edificio, equipo y mobiliario.

El gobierno interior del Hospital estaba a cargo de un Director y un Superintendente, el primero de ellos tenía la representación legal de dicho organismo estando facultado para dictar resoluciones para el buen funcionamiento del hospital. En el artículo 13 de éste Decreto se señalaba que el Patronato podría delegar en el Director la facultad de nombrar o contratar, así como remover a los trabajadores.

El 3 de diciembre de 1987 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Hospital Infantil de México "Federico Gómez", Decreto que aboga la Ley del Hospital Infantil en la Ciudad de México de 23 de junio de 1943. En esencia, el objetivo y las funciones son iguales que las de la anterior ley que creó al Hospital Infantil, difiriendo en, que los órganos de administración del citado Hospital serían la Junta de Gobierno y la Dirección General, contando también con un Patronato y un Consejo Técnico Consultivo; de igual forma tiene un órgano de vigilancia integrado por un Comisario de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, tal y como lo prevé la Ley Federal

de las Entidades Paraestatales. La Junta de Gobierno del Hospital se integra por el Secretario de Salud, por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Patronato del propio Hospital, dicha Junta tiene entre otras facultades el establecer, en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales de acción, así como las de definir las prioridades en las que deberá sujetarse el Hospital, así como aprobar los programas y presupuestos, los estados financieros, empréstitos y créditos internos y externos, proponer al Ejecutivo Federal los programas a realizar del Hospital Infantil "Federico Gómez".

El artículo 21 de esta nueva Ley señala que las relaciones laborales entre el Hospital y sus trabajadores, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en el artículo 22 de la misma Ley refiere cuáles serán los trabajadores de confianza, mencionando entre ellos al Director General, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento y los demás que desempeñen las funciones a que se refiere el artículo 5° de la Ley Federal Burocrática.

Analizados que han sido los organismos descentralizados que refiere el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, podemos decir que todos y cada uno de ellos tienen en común la prestación de servicios públicos, su patrimonio es propio, pero no por ello diferente a la Federación, todos ellos tienen personalidad jurídica igualmente propia, y sus relaciones de trabajo se rigen por la Ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional; también es de mencionarse que dichos entes se encuentran vigilados y controlados por el Ejecutivo Federal a través de las dependencias respectivas, como ya se señaló de los 11 organismos estudiados, sólo 5 de ellos aun existen, cumpliendo el objetivo para el que fueron creados y respecto a la materia que nos ocupa sus relaciones de trabajo entre ellos y su personal

se sigue rigiendo por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no obstante los criterios mencionados en el capítulo anterior por parte del Poder Judicial de la Federación, así como los que en el punto siguiente se señalarán. Es preciso referir que todos los organismos públicos descentralizados aquí analizados tienen un aspecto en común, mismo que el legislador tuvo en cuenta y que es el de auxiliar el despacho de los negocios del orden administrativo relacionados con las atribuciones del Ejecutivo Federal, por lo que estos organismos forman parte de dicho Poder, y en consecuencia su régimen jurídico laboral es el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución.

4.3. Competencia laboral de los conflictos entre los organismos públicos descentralizados y sus trabajadores.

En el desarrollo de este trabajo se ha analizado de manera particular, la relación laboral entre los trabajadores al servicio del Estado y los titulares de los organismos descentralizados, cuestión preocupante, ya que como se precisó, el conocimiento de los conflictos es muy variado por parte del Poder Judicial de la Federación, por ello habrá de mencionarse en específico algunos de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que originan hoy en día una gran confusión entre las autoridades de trabajo, como son las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, quienes vienen rechazando su competencia para conocer de los juicios laborales surgidos entre los organismos descentralizados y sus trabajadores.

Esta situación no es del todo nueva, pues basta transcribir la siguiente tesis de jurisprudencia del año de 1949.

"COMPETENCIA EN MATERIA DE TRABAJO. (PATRONATOS DESCENTRALIZADOS).- La Constitución, en su artículo 123, fracción XXXI, dispone que la aplicación de las leyes del Trabajo corresponde a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, salvo las excepciones que en la misma fracción se mencionan, para las que se fija la competencia exclusiva de las autoridades federales, y entre ellas, se comprenden las de los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, y empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal. Es indudable que en dicho precepto el término "empresa", comprenda tanto a las que tienen por objeto el ejercicio de actos de comercio, como a las que sin perseguir finalidades de lucro, tienen como objeto de su creación y funcionamiento, el desempeño de un servicio público que ha sido descentralizados por el Gobierno Federal y si por Decreto publicado en el Diario Oficial se crea un Patronato, Sanatorio u Hospital, estableciéndose que dicho Patronato tendrá personalidad jurídica para todos los efectos legales y un patrimonio propio que se integrará con los bienes y subsidios que el Gobierno Federal le proporcione, así como con las aportaciones que reciba de instituciones públicas o privadas o de particulares y con los productos y aprovechamientos que por cualquier otro título adquiera; que su manejo administrativo y técnico estará a cargo de un Patronato, debiendo fungir como presidente, el Secretario de Salubridad y Asistencia y que tendrá un director que será el ejecutor de las decisiones del Patronato y tendrá la representación legal del mismo. De ello se concluye que se trata de una empresa considerada como tal, en su acepción amplia de entidad que realiza actos o funciones que constituyen el desempeño de un servicio público, descentralizado por el Gobierno Federal, y consiguientemente, los conflictos que tenga en materia de trabajo, serán de la competencia exclusiva de las autoridades federales".

Poder Judicial de la Federación. Apéndice. 1917-1975. Séptima Época. Quinta Parte: Volúmen 28. Pág. 15.

De lo anteriormente transcrito, se desprende que a los organismos descentralizados se les ubique dentro del apartado "A" del artículo 123 constitucional, y su ley reglamentaria Ley Federal del Trabajo, por lo que el problema que ahora se presenta es la de lograr que en una sola legislación y en un solo apartado del artículo 123 de la Carta Magna se dieran las bases para regular la competencia laboral de los conflictos entre los organismos públicos descentralizados y sus trabajadores, por lo que es necesario que se regulen esas relaciones y que en lo posible se unifiquen a partir de la Constitución y de un sólo régimen legal que previera ésta situación, lo cual parece utópico, pues como se ha precisado existen laboristas que estiman que teóricamente debe haber la unificación de las normas de trabajo, pero la realidad señala exactamente lo contrario.

En efecto existen diversas legislaciones burocráticas basta señalar las de los 31 Estados de la República, todas ellas reglamentarias de los artículos 115 fracción VIII, párrafo segundo y 116 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las diversas autoridades que resuelven los conflictos de derecho entre las diversas partes del Estado y sus trabajadores, basta referir a las siguientes: a) Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal burocrático y comisión substanciadora de asuntos laborales del propio Pleno; b) Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; c) Tribunal de Conciliación y Arbitraje de los Estados de la Federación y Municipios conforme a las leyes locales; d) Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje; e) Tribunal Electoral del Poder Judicial. Como consecuencia de la diversificación y cada día mayor dispersión de las normas

de derecho, y autoridades que resuelven conflictos de derecho entre las diversas partes del Estado y sus trabajadores, ha originado que los organismos descentralizados no tengan una competencia cierta, lo cual provoca una inseguridad jurídica y ocasiona criterios encontrados de diversos tribunales en cuanto a un mismo problema, ya que se insiste, no se puede afirmar con certeza que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sea el único facultado constitucionalmente para aplicar el derecho que regula a los trabajadores de los organismos descentralizados, pues, también coexisten las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, existiendo muchas dudas para dar competencia a uno u otro, por ello la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido criterios jurisprudenciales, que se transcriben a continuación y los cuales no son compartidos, siendo los siguientes:

"TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. EL ARTICULO 16 DEL DECRETO PRESIDENCIAL QUE CREO DICHO ORGANISMO. EN CUANTO ESTABLECE QUE SE REGIRAN POR LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.- Al establecer el artículo 16 del Decreto que creó el organismo público descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano, "que las relaciones entre el organismo y su personal, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", contraría el apartado A, fracción XXXI, inciso b), del artículo 123 constitucional, que establece que se regirán por éste apartado A, los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal".

Amparo en revisión 736/93.-Carlos Gil Parra.-13 de octubre de 1993.-5 votos.-Ponente:Felipe López Contreras.-Secretario:José Manuel de Alba de Alba.

Amparo en revisión 701/93.-Servicio Postal Mexicano.-14 de febrero de 1994.-5 votos.-Ponente:Carlos García Vázquez.-Secretaria:Guadalupe Cueto Martínez.

Amparo en revisión 369/94.-Martín García Martínez.-16 de mayo de 1994.-5 votos.-Ponente:Felipe López Contreras.-Secretario:Pablo Galván Velázquez.

Amparo en revisión 888/94.-Enrique Morton Rangel.-1° de agosto de 1994.-5 votos.-Ponente:Felipe López Contreras.-Secretario:José Manuel de Alba de Alba.

Amparo en revisión 377/94.-Victor Manuel VillalpandoNuño.-1° de septiembre de 1994.-unanidad 4 votos.-Ponente:Juan Díaz Romero.-Secretario:Alejandro Sergio González Bernabé.

"EDUCACION DE LOS ADULTOS, INSTITUTO NACIONAL PARA LA. DECRETO QUE VIOLA EL APARTADO "A" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL AL DAR COMPETENCIA DE SUS CONFLICTOS LABORALES AL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.- El Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1981, que creó el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, viola el artículo 123 apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer en su artículo 10 que "las relaciones de trabajo entre el Instituto y sus trabajadores se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional", ya que como el referido Instituto se creó como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, las relaciones laborales con

sus trabajadores son normadas por el apartado "A" del precepto constitucional referido, esto es, dicho Instituto no forma parte de los Poderes de la Unión, ni del Gobierno del Distrito Federal y tampoco es de las instituciones que especifica el párrafo quinto del artículo 28 constitucional, para que pudiera incluirse dentro del apartado "B" del artículo 123 citado, apartado que establece un régimen normativo de excepción aplicable únicamente a las entidades referidas...", existiendo además otro precedente bajo el mismo rubro, Educación de los Adultos, Instituto Nacional para la, Decreto que viola el apartado "A", del artículo 123 constitucional, al dar competencia en sus conflictos laborales al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje".

Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo en Revisión 1572/91 del 6 de enero de 1992, publicado éste último en el Semanario Judicial de la Federación Número 49 de enero de 1992.

Las anteriores tesis transcritas merecen comentarse, por un lado, el Servicio Postal Mexicano realiza un servicio público, en el cual el Estado no obtiene un lucro por prestar ese servicio, por el contrario, realiza un esfuerzo por llevar a cabo el fin de ese organismo. Respecto al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, igualmente dicho ente no realiza funciones que señala el apartado "A", fracción XXXI, inciso b), del artículo 123 constitucional. Por lo que ambos organismos no pueden ser considerados como empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, ya que el Estado solo interviene en el control y vigilancia de esos organismos, y por ello forman parte de la Administración Pública Federal, siendo regulados bajo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, entre otras, y en consecuencia les es aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

"COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES (CONASUPO). LAS RELACIONES LABORALES CON SUS SERVIDORES SE RIGEN, DENTRO DE LA JURISDICCION FEDERAL, POR EL APARTADO A, DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.- En virtud de que la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), por no formar parte del Poder Ejecutivo Federal, no se rige por el apartado B, del artículo 123 constitucional, por exclusión, debe considerarse que se haya bajo la hipótesis de aplicación del apartado A, de dicho precepto, específicamente dentro de la jurisdicción federal, conforme a lo establecido en la fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, que reserva a la competencia exclusiva de las Juntas Federales, los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma descentralizada por el Gobierno Federal, características que corresponden al referido organismo descentralizado, aunque no sea el lucro su objetivo o finalidad, ya que de acuerdo con la Ley y precedentes jurisprudenciales, por empresa, para los efectos laborales, se entiende la organización de una actividad económica dirigida a la producción o al intercambio de bienes o servicios, aunque no se persiga fines lucrativos".

Amparo en Revisión 2410/89.-Victoria Miranda de la Peña.-
17 de enero de 1991.-Puesto a votación el proyecto modificado, se aprobó por mayoría de 13 votos de los Señores Ministros de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Azuela Guitrón, Alba Leyva, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Gil de Lester, Moreno Flores, García Vázquez, Díaz Romero y Presidente Schmill Ordoñez, Rocha Díaz, Rodríguez Roldán, González Martínez, Villagordoa Lozano y Chapital Gutiérrez votaron en contra. Fernández Doblado manifestó su inconformidad con el razonamiento consistente en que los organismos descentralizados forman parte de la Administración Pública, pero no del Poder Ejecutivo Federal.-Ausentes:Adato

Green y Martínez Delgado.-Ponente:Juan Díaz Romero.-Secretaria:María del Refugio Covarrubias de Martín del Campo.

Es claro que la competencia laboral de los conflictos entre los organismos públicos descentralizados y sus trabajadores no está debidamente precisada, ya que a los mismos organismos se les trata de situar dentro del inciso b), subinciso 1 de la fracción XXXI del apartado "A" del artículo 123 constitucional, pero dicha fracción no establece un régimen de derechos y obligaciones de los trabajadores del Estado, sino simplemente y como su texto claramente lo señala que la aplicación de las leyes del trabajo corresponden a las autoridades de los Estados y sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a aquellas empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.

Como se puede observar la citada fracción únicamente habla de competencia exclusiva de las autoridades federales, cuestión que no contradice al apartado "B", pues también el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es una autoridad federal, y los criterios que hace la Corte en los términos transcritos puede ocasionar problemas no sólo de competencia entre las Juntas Federales y el citado Tribunal, sino demás fondo en cuanto a derechos y obligaciones de los trabajadores, a los derechos sindicales entre otros, por lo que al haberse analizado que los organismos descentralizados forman parte de uno de los tres Poderes de la Unión, los conflictos con sus trabajadores deben regirse por el órgano laboral que menciona el artículo 123 constitucional, apartado "B", en su fracción XII.

4.3.1. JUNTAS FEDERALES DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

No obstante que ha transcurrido más de 70 años de haberse establecido las Juntas de Conciliación y Arbitraje, según lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Federal del 5 de febrero de 1917, no se ha llegado a una conclusión definitiva sobre su naturaleza jurídica, ya que tanto la doctrina como la jurisprudencia han expuesto criterios muy variables, y que han expresado en varias ocasiones que las Juntas de Conciliación y Arbitraje no son Tribunales Judiciales, o bien que son tribunales de conciencia, de equidad, o de derecho. Ubicándonos en el pensamiento del Constituyente de 1917, diversas diputaciones de varias entidades, señalaban formar un Tribunal de Arbitraje en cada entidad federativa, o también existían corrientes que se inclinaban por el Arbitraje, ésta corriente era encabezada por José Natividad Macías. Lo cierto es que los Constituyentes no tenían una idea precisa de los órganos laborales que establecieron para la resolución de los conflictos laborales, ya que la influencia interna de las legislaciones del periodo preconstitucional y la influencia externa de las legislaciones de diversos países, eran bastante complejas para permitir y caracterizar a las nacientes Juntas de Conciliación y Arbitraje.

En un principio la opinión patronal en los primeros años de aplicación del artículo 123, se negaron a admitir la intervención de las citadas Juntas, y lucharon por todos los medios para lograr que los conflictos laborales de carácter jurídico se sometieran a tribunales ordinarios. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia emitió una jurisprudencia en un juicio de amparo solicitado pronunciado el 8 de marzo de 1918 que estableció que la fracción XX del artículo 123 no podía extenderse a las demandas que atañían a las consecuencias de un contrato que hubiere expirado o que debía exigirse, ya que las mismas deberían hacerse valer ante los tribunales ordinarios y no ante

las Juntas de Conciliación y Arbitraje, pues de aceptarse que dichos órganos laborales tuvieran facultades para conocer de las demandas civiles o comerciales que se derivaran de un contrato de trabajo, dejarían de ser tales Juntas, extendiéndose en sus facultades, al investirse de una jurisdicción que no les confería la Constitución.²²

Por lo anterior y no obstante el tiempo transcurrido, todavía se discute, por la doctrina y la jurisprudencia, sobre la naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, sin embargo, las Juntas realizan funciones jurisdiccionales y que se apartan de los tribunales judiciales ordinarios. Asimismo las Juntas de Trabajo son jueces de derecho, anteriormente tenían un supuesto procedimiento interpretativo de la equidad, aunque hoy en día han dejado de serlo, ya que se encuentran sujetas al ordenamiento legal plenamente consolidado.

No se puede afirmar que son tribunales que resuelvan en conciencia, es decir, que aprecian libremente los elementos de convicción, pues no obstante las Juntas de Conciliación y Arbitraje no sustentan o emiten un laudo inimpugnable similar al de los Juzgados Populares, sino emiten un fallo judicial, en el cual deben razonar la apreciación de las pruebas y sus fallos son impugnables a través del Juicio de Amparo. Igualmente en la actualidad dichas Juntas tienen un carácter similar a los restantes organismos judiciales.

El artículo 123 apartado "A", en sus fracciones XVIII, XIX, XX, XXI, XXVII inciso b), señalan a los citados órganos laborales, las cuales están formadas tripartitamente, integradas con un representante del Gobierno, nombrado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, quien

²² DAVALOS MORALES, José. Homenaje al Dr. Victor Roussomano, UNAM.

funge como Presidente, y con un representante de los trabajadores sindicalizados y uno de los patrones, cabe señalar que únicamente existe una Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y las establecidas fuera de la Capital de la República tienen el nombre de Juntas Especiales.

Respecto a la competencia laboral de los conflictos entre los organismos públicos descentralizados y sus trabajadores, en la fracción XXXI, del artículo 123, apartado "A", señala únicamente que corresponde a las autoridades federales y es competencia exclusiva los relacionados, y enumera los asuntos relativos a varias industrias, pero en ningún momento en dicha fracción se establece que tengan competencia las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje para conocer los asuntos o conflictos entre organismos públicos descentralizados y sus trabajadores, de dónde se concluye que no se puede aplicar dicha fracción y en especial el inciso b), subinciso 1, por las razones hasta aquí expuestas.

4.3.2. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

De acuerdo con la fracción XII del artículo 123, apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los conflictos individuales, colectivos o intersindicales, serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo previsto en la Ley Reglamentaria del citado apartado. Este Tribunal está integrado en forma tripartita al igual que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y que en la Ley Reglamentaria, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su

artículo 118 establece su integración; la evolución del Tribunal no debe estudiarse aisladamente, ya que el mismo se ha desarrollado paralelamente a los demás órganos laborales, por lo cual no es un tribunal especial, sino que fue creado para conocer de casos específicos que la propia Constitución así lo determinó.

La competencia laboral del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los conflictos entre los organismos públicos descentralizados y sus trabajadores, se desprende de la misma fracción XII, del apartado "B", del artículo 123 constitucional, ya que como se ha dejado señalado, es el único tribunal competente para conocer de dichos conflictos, tomando en cuenta que el legislador al prevenir en el artículo Primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la formación de organismos descentralizados con las mismas características de los que enunció en dicho numeral, quiso que les fuera también aplicable la Ley Federal Burocrática y, en consecuencia, los conflictos entre dichos entes y sus trabajadores deben de tramitarse ante el propio Tribunal, siendo el competente para conocer de dichos conflictos. No es por demás precisar, que el patrimonio con que cuentan los organismos descentralizados, se constituye por la administración y presupuesto anual que otorga la Tesorería de la Federación, vía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de las Coordinadoras de Sector en que se encuentran dichos organismos, por lo que ese patrimonio que no obstante es propio de todos y cada uno de los organismos públicos descentralizados, no por ello resulta ser distinto al de la Federación, ya que con él se auxilian y prestan uno de los servicios que tiene a su cargo el Poder Ejecutivo Federal.

Consecuentemente los organismos descentralizados son componentes de la Administración Pública Federal, forman parte de ella y su actuar en relaciones jurídicas de trabajo, se apega a lo dispuesto por el

artículo 123, apartado "B" de la Constitución, ajustándose a lo preceptuado por el artículo Primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Congruente con lo anterior, los conflictos que se susciten entre los organismos descentralizados y sus trabajadores, deben de ser sometidos en términos de la fracción XII, del artículo 123 apartado "B", y en relación con el numeral 124, fracción I de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para su competencia a favor del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, quien es el competente para conocer de dichos conflictos.

También cabe referir, que la competencia para que un tribunal federal de trabajo se aboque al conocimiento, la determina el objeto para el cual el organismo descentralizado, haya sido creado si hay un fin lucrativo deberá ser competente la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, conforme al artículo 527 fracción II inciso I de la Ley Federal del Trabajo. Pero cuando la finalidad es la de prestar un servicio público, como es el caso de la mayoría de los organismos aquí expuestos, entonces resulta competente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, según lo señala el artículo 1º. De la Ley Federal Burocrática.

Por lo que el mismo Poder Judicial, así lo ha determinado, ocasionando contradicciones en sus razonamientos como acontece en el siguiente precedente:

**"TRIBUNAL FEDERAL DE ARBITRAJE,
COMPETENCIA DEL.** Conforme al artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, esa ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional "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; ASI COMO DE LOS OTROS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, SIMILARES A LOS ANTERIORES QUE TENGAN A SU CARGO FUNCION DE SERVICIOS PUBLICOS". Así mismo, la Ley Federal del Trabajo que rige las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, Apartado "A", de la Constitución General de la República, en su artículo 527 establece, en lo conducente, que la aplicación de las normas de trabajo corresponde a las autoridades federales, CUANDO SE TRATE DE EMPRESAS QUE SEAN ADMINISTRADAS EN FORMA DIRECTA O DESCENTRALIZADA POR EL GOBIERNO FEDERAL. Del estudio de estas dos disposiciones legales se infiere la competencia para conocer de un conflicto laboral entre las empresas paraestatales y sus trabajadores, bien sea ante una Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje o el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Sin embargo, en realidad la respectiva competencia de cada uno de esos Tribunales Federales del Trabajo LA DETERMINA EL OBJETO PARA EL CUAL LA EMPRESA PARAESTATAL HAYA SIDO CREADA. Si tiene como finalidad un motivo mercantil común y corriente el objeto de un organismo descentralizado, el conflicto que se suscribe entre este y sus trabajadores debe ser competencia exclusiva de la respectiva Junta Especial de la Federación de Conciliación y Arbitraje, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 527, fracción II, inciso 1, de la Ley Federal del Trabajo; pero cuando la finalidad de la sociedad o empresa paraestatal es prestar alguna función de servicio público, entonces el conflicto laboral entre aquélla y sus trabajadores es únicamente de la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por preceptuario así en forma clara

y terminante del artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al señalar este dispositivo legal que la invocada Ley Federal Laboral es de observancia general para las instituciones similares a las que enumera que tengan a su cargo una función de servicio público. En otras palabras: el artículo 527 citado consigna, la regla general de que la competencia para conocer de un conflicto laboral entre una empresa de participación estatal y sus trabajadores corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en tanto que el artículo 1º que se viene hablando, constituye una regla especial de excepción a la mencionada regla general, para los casos de conflictos laborales de empresas o instituciones de servicio público. Y a un cuando es cierto que en términos generales la aplicación de las normas de trabajo incumbe a las autoridades federales cuando se trate de empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, tal circunstancia no implica, como equivocadamente lo afirma el Juez de Distrito, que el respectivo conflicto laboral; debe ser necesariamente conocido por una Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje, por que existen casos de excepción (verbigracia el que ahora nos ocupa) que fincan la competencia para dirimir esos conflictos en Tribunal Federal de Arbitraje. En efecto, en el presente asunto la persona moral demandada esta catalogada como empresa de participación estatal directa; según el inciso A) del apartado II del Registro de la Administración Pública Paraestatal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del viernes veintiuno de octubre de mil novecientos setenta y siete. Esto nada mas determina, en materia laboral, que los conflictos entre esa empresa y sus trabajadores los tendrán que conocer las autoridades del trabajo del fuero federal, pero no forzosamente la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo con los razonamientos que anteceden, puesto que hay que examinar si se está o en algunos de los casos de excepción ya indicados. Aunque la empresa paraestatal de que se trata no es de aquéllas expresamente señaladas en artículo 1º de la Ley Reglamentaria del Apartado

B) del artículo 123 Constitucional, cabe advertir que su objeto fundamental puntualizado en su escritura constitutiva es similar a los de las instituciones que el mismo artículo 1º menciona, e inclusive tiene a su cargo una función de servicio público como son las de coadyuvar al fomento del desarrollo económico, y social del País, participando de la regulación y modernización del mercado de los bienes que se consideran de consumo necesario para la alimentación, la salud y el bienestar físico de los sectores de la población económicamente débiles, tendiendo a lograr el desarrollo equilibrado de la producción de esas subsistencias, su comercialización eficiente, el aumento del poder real de compra de los consumidores de escasos recursos y el aumento también del ingreso de los productores de bajos recursos.. Por todo lo anteriormente considerado, lógica y jurídicamente no pueden aceptarse el criterio sustentado en el veredicto que se revisa, respecto a que haya de regir en el presente caso la Ley Federal del Trabajo y no la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Amparo en revisión 354/80.- "Distribuidora Conasupo del Sureste", S.A. de C.V.
.- 26 de agosto de 1980.- Unanimidad de votos.- Ponente: Vicente R. Del Arenal Martínez.- Secretario: Agustín Ramon Mendez Rodriguez. (1980).

En conclusión y al haberse analizado a los organismos públicos descentralizados sujetos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en especial a los mencionados en el artículo Primero, y al haber hecho referencia sobre la competencia laboral de dichos conflictos, y analizados que fueron, se concluye que en ninguna fracción del apartado "A" se menciona que los organismos descentralizados deben de regirse por dicho apartado, salvo cuando el objeto del organismo tenga como fin un motivo mercantil y será considerado empresa para que se tramiten los conflictos ante dichas Juntas Federales, por el contrario la fracción XII del apartado "B" del 123

constitucional sí establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, recordando que el encabezado del apartado "B", señala entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, por ende al formar parte los organismos descentralizados de uno de los tres Poderes de la Unión, esto es el Ejecutivo Federal, es claro que el único competente para conocer los conflictos laborales lo es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, toda vez que la finalidad de los organismos descentralizados en su mayoría es el de prestar alguna función de servicio público.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Entendemos por Derecho Burocrático, el conjunto de normas que regulan las relaciones jurídicas de trabajo entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, tomando en consideración que dicha relación se perfecciona a través de un nombramiento y bajo la subordinación del servidor público frente a los titulares comprendiendo a estos últimos a los componentes de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal.

SEGUNDA. El Derecho Burocrático es una rama autónoma, tiene una ley propia llamada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, ordenamiento legal aplicable a los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y a los organismos descentralizados, también cuenta con un órgano jurisdiccional denominado Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Asimismo, tiene procedimientos especiales para dirimir las controversias de carácter laboral; los derechos y obligaciones tanto de los trabajadores como de los titulares son diferentes a los demás, cuentan en cada dependencia y entidad con sus propias condiciones generales de trabajo.

TERCERA. El trabajador al servicio del Estado no está sujeto a un patrón en particular, como la mayoría, sino que es el Estado representado por sus titulares de las dependencias y organismos descentralizados, a quien está sujeto en la relación jurídica de trabajo.

CUARTA. Los organismos públicos descentralizados cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, no por ello dejan de estar coordinados y vigilados por el Gobierno Federal y su estructura está encuadrada dentro de la Administración Pública Federal, asimismo el apartado "B" del artículo 123 constitucional contiene las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo, de todas las personas que presten sus servicios a las diferentes dependencias y

entidades paraestatales, que integran la Administración Pública Federal, por ello los trabajadores de los organismos descentralizados gozan de los derechos que la propia Constitución señala.

QUINTA. De acuerdo con lo establecido en los artículos 90 y 93 de la Constitución General de la República, las entidades paraestatales forman parte del Poder Ejecutivo Federal, en consecuencia los organismos descentralizados se rigen en cuestiones laborales por la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 de la Carta Magna, según lo establece dicho dispositivo.

SEXTA. La Administración Pública Federal Paraestatal se rige por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y particularmente su Título Tercero, donde claramente se define y menciona a los organismos descentralizados, también la Ley Federal de Entidades Paraestatales incide en el quehacer institucional de dichos entes.

SEPTIMA. La Ley Federal Burocrática menciona a los trabajadores al servicio del Estado y no sólo hace referencia a los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, por ello es el único ordenamiento aplicable a los trabajadores de los organismos descentralizados, así como sus condiciones generales de trabajo, por lo que dichos entes forman parte de la Administración Pública Federal.

OCTAVA. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 25 y 28 distingue los términos empresa y organismo, la fracción XXXI, inciso b) del apartado "A" del artículo 123 constitucional refiere: "b) Empresas: 1.- Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal...". En consecuencia dicha fracción no establece un régimen de derechos y obligaciones de los trabajadores al servicio de los organismos, por no estar comprendidos en dicha fracción.

NOVENA. A los organismos descentralizados, no se les puede ubicar dentro del apartado "A" del artículo 123 constitucional, como lo ha establecido recientemente el Poder Judicial de la Federación en el sentido de que el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, deviene inconstitucional, al incluir a los organismos descentralizados, razonamiento erróneo, ya que el legislador incluyó en la citada ley a todos los trabajadores al servicio del Estado, toda vez que los organismos tienen a su cargo un servicio público.

DECIMA. La competencia para conocer de un conflicto laboral entre los organismos descentralizados y sus trabajadores, bien sea ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la determina el objeto por el cual haya sido creado, esto es si el objeto del organismo tiene como finalidad un motivo mercantil común y corriente será ante una Junta Federal, según criterio del Poder Judicial de la Federación, pero cuando la finalidad del organismo es el de prestar alguna función de servicio público es competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, situación que deberá tomar en cuenta el Poder Judicial en sus resoluciones.

DECIMA PRIMERA. A efecto de solucionar la problemática existente, respecto a que los organismos descentralizados deban regirse por uno u otro apartado del artículo 123 constitucional, deberá el Congreso de la Unión determinar alguna alternativa de solución, que podrían ser las siguientes:

1.- Agregar al encabezado del apartado "B" del artículo 123 constitucional a los organismos descentralizados, para quedar como sigue: "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: ...

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

2.- Al reformar el encabezado del apartado “B” del 123 constitucional, la ley reglamentaria de dicho apartado, se modificaría en su artículo 1º para quedar de la siguiente manera: 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 y organismos descentralizados.

En tanto no se derogue el actual artículo la citada ley tiene vigencia para resolver los asuntos laborales de los organismos descentralizados, a través del órgano laboral competente, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

3.- La creación de un nuevo ordenamiento en el cual se comprenda a todos y cada uno de los trabajadores al servicio del Estado, a efecto de unificar los criterios que actualmente se vienen estableciendo, puesto que los organismos descentralizados no tienen una regulación bien establecida, toda vez que las autoridades del trabajo rechazan su competencia para conocer los conflictos entre los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados; basta referir que un ordenamiento laboral de nueva creación sería conveniente en beneficio de los trabajadores al servicio del Estado.

4.- Suprimir en lo referente la fracción XXXI del apartado “A” del artículo 123 constitucional respecto a empresas administradas o descentralizadas que la misma fracción señala, para el efecto de que no se ocasione la problemática existente en los tribunales de trabajo, para quedar de la siguiente manera: ART. 123.- ... A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo... XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a: b)

Empresas: Aquéllas que sean administradas en forma directa por el Gobierno Federal y que tengan por objeto y finalidad un motivo mercantil."

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa, México, 1995.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Tercera edición, Porrúa, México, 1981.
- BARQUIN ALVAREZ, Manuel. Las empresas públicas. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1980.
- CANTON MOLLER, Miguel. Derecho Burocrático. Segunda edición, PAC, México, 1991.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro. Las empresas públicas en México. Segunda edición, Porrúa, México, 1983.
- DAVALOS MORALES, José. Homenaje al Doctor Víctor Roussomano. UNAM, México, 1983.
- DE BUEN, Néstor. Derecho Procesal del Trabajo. Porrúa, México, 1983.
- DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Séptima edición. Porrúa, México, 1985.
- DOSAL DE LA VEGA, José. Instituciones de Derecho Burocrático. Porrúa, México, 1987.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima tercera edición, Porrúa, México, 1983.
- INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Elementos para el análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1940, México, 1984.
- KAPLAN, Marcos. Crisis y futuro de la empresa pública, UNAM, México, 1994.

- MORA ROCHA, José Manuel. Elementos prácticos del Derecho del Trabajo. Méndez, México, 1986.
- MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho burocrático. Porrúa, México, 1995.
- SANCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones de Derecho del Trabajo. Secretaría del Trabajo, México, 1967.
- SANTOS AZUELA, Héctor. Derecho Colectivo del trabajo. Porrúa, México, 1993.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo I, Décima edición, Porrúa, México, 1993.
- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Porrúa, México, 1979.
- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo derecho del trabajo. Sexta edición, Porrúa, México, 1986.
- TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Social Mexicano. Porrúa, México, 1978.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 112a. edición, Porrúa, México, 1996.
- Ley Federal del Trabajo, 66a. edición, Porrúa, México, 1996.
- Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Trueba Urbina, Alberto. 28a. edición, Porrúa, México, 1996.
- Ley General de bienes Nacionales, 125a. edición, Porrúa, México, 1996.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 25a. edición, Porrúa, México, 1996.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, PAC, México, 1994.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, D.O.F. 5 de diciembre de 1938.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, 21 edición, Porrúa, México, 1996.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, D.O.F. 29 de junio de 1992.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, D.O.F. 30 de diciembre 1959, 40'55 pp.

Juntas Federales de mejores materiales, D.O.F. 29 de agosto de 1934, 9-11 pp.

Instituto Nacional de la Vivienda, D.O.F. 31 de diciembre de 1954, 1-5 pp.

Lotería Nacional, D.O.F. 20 de agosto de 1920, 17-18 pp.

Instituto Nacional de Protección a la Infancia, D.O.F. 1 de febrero de 1961, 6-76 pp.

Instituto Nacional Indigenista, D.O.F. 4 de diciembre de 1948, 2-3 pp.

Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, D.O.F. 24 de diciembre de 1924.

Comisión Nacional de Valores, D.O.F., 16 de abril de 1946, 8 pp.

Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, D.O.F., 6 de enero de 1949, 3-12 pp.

Centro Materno Infantil "Maximino Avila Camacho", D.O.F., 24 de mayo de 1945, 3-5 pp.

Hospital Infantil, D.O.F. 23 de junio de 1943, 3-5 pp.

DICCIONARIOS

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, trigésima octava edición, Porrúa, México, 1994, 73 pp.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, vigésima edición, tomo I, España, 1984, 540 pp.

Diccionario del Derecho del Trabajo y de la Seguridad social, Santiago J. Rubinstein, 2a. edición, Palma, Argentina, 302 pp.

OTRAS FUENTES

Vargas Menchaca, José Manuel. Manual para elaboración de tesis profesionales, Gráfica creatividad y diseño, México, 1993.

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, overlapping loops and lines. To the left of the main signature, the initials 'V.M.' are written in a similar cursive style.