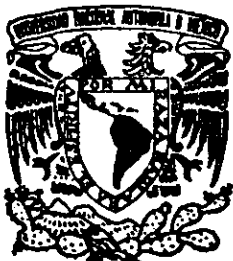


844
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

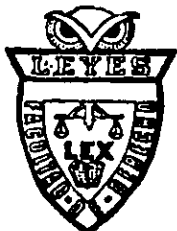
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y LA
SEGURIDAD SOCIAL

LA RELACION LABORAL EN 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:

JULIO CESAR VERA RODRIGUEZ



ASESOR:

LIC. DAMIANA SUSANA DIAZ OLIVA

CIUDAD UNIVERSITARIA,

1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

259626



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS:
POR DARME LO MAS PRECIADO EN
LA VIDA, EL AMOR DE MI FAMILIA Y
ENSEÑARME LO MARAVILLOSO QUE
ES EL UNIVERSO DE SU FE.

A MIS PADRES: (+)
ARACELI Y FRANCISCO, POR DARME
EL DON DE LA VIDA; A ELLA POR SU
AMOR Y DEDICACIÓN A SU FAMILIA,
A ÉL POR INSTRUIRME A LUCHAR
HASTA EL ÚLTIMO MOMENTO DE LA
VIDA CON LA FE DE DIOS.

A GRACIELA RIVEROS LÓPEZ:
DONDE MI AMOR ENCONTRÓ
EL REFUGIO DE SUEÑOS Y FE, DE
LOGROS E INQUIETUDES, Y
ENTUSIASMO A LA VIDA.

A MIS HERMANOS:
POR EL APOYO INCONDICIONAL QUE
ME HAN DADO A LO LARGO DE MI
VIDA, SU AMOR Y PACIENCIA.

A LA FAMILIA LÓPEZ HERNÁNDEZ:
POR ABRIRME LAS PUERTAS DE SU
HOGAR, BRINDARME SU AMISTAD,
QUE HOY LA HEMOS DE PERPETUAR
CON EL LAZO DE LA FAMILIA; IVÁN
EDUARDO QUIEN CON SU INOCENCIA
Y AMOR LE DIÓ UN CAMBIO A MI VIDA
CUANDO LO NECESITABA MÁS,
DÁNDOLE SENTIDO A LA MISMA AÚN
CUANDO EN SU CORTA EDAD ME HA
ENSEÑADO LO QUE HABÍA
APRENDIDO DE ELLA, EL AMOR Y LA
FE EN DIOS.

A LA UNIVERSIDAD:
POR ACOGERME EN SU RECINTO
QUE VA MÁS ALLÁ DE LO QUE NOS
IMAGINAMOS.

A LOS LICENCIADOS
RAÚL ALCANTARA VILCHIS Y
PEDRO D. JARA SANTANDER.
POR BRINDARME LA OPORTUNIDAD DE
INICIARME COMO PROFESIONISTA, DE
CREER Y CREAR EN MI, A UN SOLDADO
TENAZ Y LEAL A SUS CONVICCIONES
PARA LA EDIFICACIÓN DE SU PAÍS.

A MANUEL RORÍGUEZ ANDRADE: (+)
DE QUIEN CON SU EJEMPLO APRENDÍ
QUE A PESAR DEL TIEMPO NUNCA ES
TARDE PARA INSTRUIRSE, POR SU
DEDICACIÓN Y HONRADEZ AL
SERVICIO DE ESTA NACIÓN.

A LA LICENCIADA
DAMIANA SUSANA DÍAZ OLIVA:
QUIEN HA TENIDO LA PACIENCIA Y
VIRTUD DE GUIARME EN LA
CULMINACIÓN DEL FIN Y PRINCIPIO
DE UNA MÁS DE LAS ETAPAS DE MI
VIDA COMPROMETIÉNDOME AL IGUAL
QUE ELLA A SEGUIR LA SENDA DE
LUCHA POR LA JUSTICIA, PARA CREAR
EL MÉXICO QUE AMAMOS.

LA RELACIÓN LABORAL EN LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
CAPÍTULO 1	
CONCEPTOS GENERALES	
1.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	2
1.1.1. CENTRALIZADA.....	5
1.1.2. PARAESTATAL.....	8
1.2. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.....	14
1.3. FACULTAD DE INICIAR LEYES O DECRETOS.....	17
EN EL DERECHO MEXICANO.	
1.3.1. LEY.....	23
1.3.2. DECRETO.....	25

1.3.3. FACULTAD REGLAMENTARIA.....	27
1.4. DE LA COMPETENCIA LABORAL.....	31
1.5. SUJETOS DE LA RELACIÓN LABORAL.....	35
1.5.1. TRABAJADOR.....	36
1.5.2. PATRÓN.....	38
1.5.3. RELACIÓN DE TRABAJO.....	40
1.5.4. SINDICATO.....	42
1.5.5. LA DURACIÓN DE LA RELACIÓN DE TRABAJO.....	43

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES

2.1. DE LA COMPETENCIA EN MATERIA.....	49
LABORAL EN EL DERECHO MEXICANO.	
2.2. DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL.....	77
ESTADO.	

2.3. DE LA CREACIÓN DE LOS ORGANISMOS.....	91
DESCENTRALIZADOS EN EL DERECHO MEXICANO.	

CAPÍTULO 3

DE LA PROBLEMÁTICA DEL RÉGIMEN LABORAL A QUE SE SUJETARÁN LAS RELACIONES DE TRABAJO EN LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

3.1. DE LA JERARQUÍA CONSTITUCIONAL EN.....	104
MATERIA LABORAL EN EL DERECHO MEXICANO.	
3.2. DE LAS LEYES REGLAMENTARIAS EN.....	119
MATERIA LABORAL Y DE LA JURISDICCIÓN.	
3.3. FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO.....	148
FEDERAL.	
3.4. MARCO JURÍDICO DE LOS ORGANISMOS.....	156
DESCENTRALIZADOS.	

CAPÍTULO 4

FACULTAD DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL
DE EXPEDIR DECRETOS QUE DETERMINEN
EL RÉGIMEN A QUE SE SUJETARÁN LAS
RELACIONES DE TRABAJO EN LOS
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

- 4.1. ARTÍCULO 123. LA DECLARACIÓN DE LOS.....163
DERECHOS MÍNIMOS DEL TRABAJO.
- 4.2. LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.....188
COMO AUXILIARES DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA FEDERAL.
- 4.3. LÍMITES A LAS FACULTADES DEL PODER.....197
EJECUTIVO FEDERAL EN LA CREACIÓN DE
LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.
- 4.4. MODIFICACIONES DEL CONCEPTO DE.....211
EMPRESA ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO
123, FRACCIÓN .XXXI, INCISO b) DEL
APARTADO "A" DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS.

CONCLUSIONES.

FUENTES.

INTRODUCCIÓN

El trabajo de investigación que a continuación se presenta, tratará de dar una visión panorámica de la situación que priva en la naturaleza jurídica a que se sujetarán las relaciones de trabajo en los organismos descentralizados que son creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Poder Ejecutivo Federal.

Es por ello que abordaremos dos campos de la disciplina del Derecho, a saber la del Derecho Administrativo y la del Derecho Laboral, dando de una manera concreta y específica conceptos que tienen que ver en el campo de aplicación de éstas dos grandes vertientes de la Ciencia del Derecho.

Hemos de recordar que durante el sexenio pasado hubo una concertación política de la desincorporación, venta, fusión y disolución de las entidades paraestatales del Gobierno Federal, pero al mismo tiempo se les denominaba a éstos entes no territoriales como organismos descentralizados, por lo que en esta tesis se trata de dar en una forma breve como se organiza la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, ya que indistintamente se menciona a los organismos descentralizados y entidades paraestatales como sinónimos, siendo el género las entidades paraestatales y la especie los organismos descentralizados, en virtud que dentro de ésta se contempla tanto a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos.

Asimismo, analizaremos los antecedentes del régimen "A" y "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de los organismos descentralizados, la relación que estas dependencias guardan con el Ejecutivo de la

Unión conforme lo establecen las leyes reglamentarias del artículo 90 constitucional, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley Federal de Entidades Paraestatales. También expondremos la problemática que se suscita cuando una ley secundaria, como lo es Ley Federal de Entidades Paraestatales, rebasa el espíritu del legislador dejando a decisión del Presidente de la República a que régimen laboral se sujetarán las relaciones de trabajo de estos entes para con sus trabajadores y lo haremos desde el punto de vista constitucional; de las leyes reglamentarias del artículo 123 apartado "A" y "B", de la Carta Magna; de las facultades que tiene el Congreso de la Unión en materia laboral; y las atribuciones que tiene el Poder Ejecutivo Federal para expedir reglamentos de conformidad con el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por último, propondremos reformas para modificar y derogar algunos preceptos, constitucionales y secundarios, estos últimos de conformidad con la interpretación que ha dado la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto al numeral 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; en su jurisprudencia 1/96, sobre el régimen a que se sujetarán las relaciones laborales de los organismos descentralizados para con sus trabajadores; por lo que la derogación que se sugiere es a la fracción IX del artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en virtud de que rebasa el espíritu y alma del precepto 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y por otro lado planteamos las modificaciones al inciso b), fracción XXXI del artículo 123 de la Carta Magna, en su concepto de "Empresas"; por el de entidades paraestatales; y el proemio del numeral 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

CAPÍTULO 1

CONCEPTOS GENERALES

Para comenzar nuestro trabajo de investigación tendremos que referirnos a conceptos que se ubican en dos ramas del derecho, la de Derecho Administrativo y la de Derecho del Trabajo, ya que ambas vertientes de esta disciplina se vinculan entre sí en este trabajo.

Debido a lo anterior, señalaremos en forma concreta y explicativa en este capítulo lo referente a la organización, estructura y funcionamiento de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, fijando nuestra atención en este último tipo de organización administrativa por ser parte medular de esta investigación ya que se relaciona con los conceptos de competencia y relación de trabajo, a que se sujetarán estas dependencias para con sus trabajadores.

1.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

El nuevo Estado Mexicano surgido del movimiento social de 1917, está llamado a jugar un importante papel en la vida económica y social de la República, cuyas acciones se fundamentan en la Constitución Política; identificándose esta actividad con la Administración Pública o Poder Ejecutivo.

La Administración Pública “es la parte de los órganos del Estado que dependen, directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.”¹

Por ello, la Administración Pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad.

¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Octava Edición. Porrúa. México 1988. p 108.

Este modo en que se estructura y ordena la Administración Pública, como elemento del Estado, se le conoce como organización administrativa, cuya finalidad es lograr la unidad de acción, dirección y ejecución de los fines inherentes al mismo en sus actividades cotidianas.

Tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa:

- A) Centralización;
- B) Desconcentración;
- C) Descentralización; y
- D) Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado.

Las normas de derecho que regulan la Administración Pública, pueden ser de derecho público ó de derecho privado, según sea el contenido de la misma, es decir, si la norma contempla al Estado o a sus órganos en un plano de supra ordenación frente a los particulares, la norma será derecho público; y por el contrario, si la norma contempla al Estado y sus órganos en un plano de coordinación o de subordinación con los particulares, la norma será de derecho privado. ²

²PENICHE BOLIO, Francisco. J. Introducción al Estudio del Derecho. Octava Edición. Porrúa. México 1986. p. 33.

El Doctor Miguel Acosta Romero concibe esta idea en virtud de que la Administración Pública se regula por una infinidad de normas técnicas, costumbres, usos o contratos, que sirven para que el Estado cumpla con sus fines y por ello la organización, estructura y funcionamiento de la Administración Pública está sometida a este tipo de normas, ya sea de derecho público o de derecho privado, aún cuando el Poder Ejecutivo (Administración Pública) parta del mismo derecho constitucional y como ejemplo específico nos alude a la definición de la personalidad del Estado que le da el Código Civil del Distrito Federal en su artículo 25; y por otro lado, las actividades de ciertos sectores de la administración, como son los jueces del Registro Civil, las oficinas del Registro Civil y el Registro Público de la Propiedad, así como la organización de sociedades mercantiles por parte del Estado.³

Asimismo, la Administración Pública tiene relaciones con los Poderes Legislativo y Judicial, con los gobiernos de las entidades federativas y municipios; con otras entidades internacionales y organismos no gubernamentales internacionales y con los particulares.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Administración Pública

³ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Op. cit. p. 13.

Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión, siendo este el marco constitucional por el cual se organiza, estructura y se da funcionamiento a esta actividad del Estado que se identifica con el Poder Ejecutivo.

1.1.1. CENTRALIZADA.

Esta actividad del Estado se da a través de un sinnúmero de instituciones gubernamentales que actúan bajo las normas del Derecho Administrativo, ya que esta rama del Derecho, en su concepto amplio abarca “el conjunto de normas que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares”.⁴

Para los eminentes estudiosos del Derecho Administrativo León Duguit, Gastón Jéze y Maurice Mauriou manifiestan que la razón del Estado es que surgió y existe para servir al pueblo, por ello, la Administración Pública es un instrumento fundamental

⁴ *Ibidem.*

dentro de la actividad política del Estado para obtener una eficiente y eficaz realización de las tareas del Poder Ejecutivo, que tiende a lograr el bien común y a satisfacer las necesidades colectivas, en cuanto pone en práctica los fines sociales, económicos y culturales de la propia corporación política en su estructura legal.⁵

La centralización administrativa es el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central o Poder Ejecutivo Federal (Presidente de la República), ya que como Jefe de la Administración se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios sin para que ello tengan facultades de poder e iniciativa, pero necesarios para preparar y ejecutar las decisiones administrativas.⁶

El artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las bases de organización administrativa pública federal centralizada, la cual estará integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría

⁵ RIOS ELIZONDO, Roberto. El Acto de Gobierno. Porrúa. México 1975. p.p. 363-364.

⁶SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo Tomo I. Octava Edición. Porrúa. México 1977. p.p. 475 y 476.

General de la República, siendo esta última dependencia gubernamental el consejero jurídico del Gobierno Federal, en los términos que determine la ley; mientras las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, conforme al ejercicio de las atribuciones que les confiere la ley estarán a cargo del despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión.

Roberto Ortega Lomelín, establece las principales características de esta organización administrativa centralizada de la siguiente manera:

“Administración Pública Federal Centralizada:

1. Carece de personalidad jurídica propia y actúa dentro de la estructura del Poder Ejecutivo;
2. Depende jerárquica y administrativamente del titular del Ejecutivo;
3. El titular de cada dependencia es nombrado y removido por el propio Presidente;
4. Actúa por facultades delegadas del Ejecutivo y también conforme a las atribuciones específicas que les confieren las leyes y decretos del Congreso;
5. Carecen de patrimonio propio y sus recursos se derivan exclusivamente de las asignaciones establecidas en el

- presupuesto de egresos de la Federación, sin que puedan ejercer otros recursos; y
6. Realizan actos de autoridad, es decir dotados de imposición.⁷

1.1.2. PARAESTATAL.

Los autores modernos del Derecho Administrativo, coinciden en definir a la descentralización administrativa (paraestatal) como el conjunto de entes públicos creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Poder Ejecutivo Federal, otorgándoles autonomía técnica, personalidad jurídica y patrimonio propio para la realización de una actividad encomendada al Estado mediante cualquier estructura legal que adopte, sin formar parte de la Administración Pública Federal Centralizada con la cual mantiene estrictas relaciones de control y vigilancia a cargo de aquéllas y divididas en sectores para tal efecto, considerando que el Estado debe de señalar cuáles son las relaciones o vínculos entre las instituciones y el poder central, porque en ellas se precisa su verdadera naturaleza de órgano

⁷ORTEGA LOMELIN, Roberto. El Nuevo Federalismo. Porrúa. México 1988. p.p. 131 y 132.

descentralizado, señalando las facultades que se reserva el poder central, necesario para la revisión de los actos de estos organismos.

Asimismo, Ortega Lomelín Roberto, también establece características para esta organización administrativa, siendo las siguientes:

“Administración Pública Federal Paraestatal:

1. Tiene personalidad jurídica propia, derivada de una ley, un decreto o de un acto jurídico de derecho privado, según sea el caso;
2. Sus funcionarios principales son nombrados y removidos por el órgano de gobierno o consejo de administración de la entidad a indicación del Presidente de la República;
3. Las entidades no dependen jerárquica y administrativamente del Presidente, sino de sus propios órganos de gobierno o consejo de administración;
4. No actúan por facultades delegadas, sino en base en su instrumento de creación y en las leyes y disposiciones de carácter general que rigen las actividades del campo en el que las entidades actúan;
5. Tienen patrimonio propio y su presupuesto puede provenir de la venta de mercancías y servicios que

constituyen el objeto de su actividad, o de subsidio federal; y

6. En principio no están dotados de imperium, aunque hay excepciones".⁸

La Administración Pública Federal Paraestatal se compondrá por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomiso; según lo previsto por el artículo primero, segundo párrafo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Estas entidades gubernamentales serán auxiliares del Poder Ejecutivo Federal y por determinación legal, se excluyen del régimen centralizado ya que se les asigna un régimen jurídico diferente.

Para el estudio de la Administración algunos autores la clasifican en categorías o grupos, así para Roberto Ortega Lomelín y Gabino Fraga, ostentan que la estructura administrativa se clasifica en tres grupos:

a) Descentralización por región o territorial;

⁸ *Ibidem*.

- b) Descentralización por servicio o funcional; y
- c) Descentralización por colaboración o social. ⁹

La primera de ellas presupone la transferencia de facultades y recursos de una esfera de gobierno a otra, sea federal a la estatal, o de la estatal a la municipal, pero siempre al interior del Estado, siendo en la organización municipal donde se presenta con claridad esta categoría ya que engloba dos tipos de descentralización, a saber, la política y la administrativa.

Señalaremos que el Título Quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, titulado "De los Estados de la Federación", en su artículo 115, establece los lineamientos para otorgar la transferencia de facultades y recursos de una esfera de gobierno a otra, en este caso de la esfera estatal a la municipal.

Esta transferencia de facultades y recursos de una esfera de gobierno a otra, sea de la federal a la estatal o de la estatal a la municipal, se dará en este único sentido y no a la inversa, y cuando a la esfera estatal a solicitud de la esfera municipal maneje ciertas contribuciones o bienes, dichos entes no podrán disponer de ellos.

⁹FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Décima Sexta Edición. Porrúa. México 1975. p. 202.

La descentralización por colaboración o social, es aquella organización administrativa donde intervienen los particulares para reducir la actividad de la Administración Pública Federal en áreas que no son prioritarias para el Estado.

El jurista Miguel Acosta Romero, considera que la descentralización por colaboración es muy discutible y dudosa que se pueda considerar como tal, ya que se debe distinguir entre la organización del Estado y la de los particulares, aunque estos realicen en ciertos casos actividades de interés público.¹⁰

En nuestra opinión, podemos considerar que este tipo de clasificación, es decir, la descentralización por colaboración si se encuentra legislada en nuestro marco jurídico supremo, así como en sus leyes secundarias, tal como se puede constatar en lo previsto por los artículos 25 y 26 constitucionales, ya que se da pauta a los sectores social y privado, de coadyuvar en las actividades del Estado en áreas prioritarias, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público, en beneficio general para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios; planteamientos que se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual mediante la concertación de los diversos sectores sociales del país se recogen las aspiraciones

¹⁰ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Op. cit. p.p. 349-350.

y demandas de la sociedad para incorporarlas a dicho Plan; a los programas de desarrollo nacional la ley faculta al titular del Ejecutivo Federal para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en dicho proyecto nacional.

Por otro lado, tenemos que en el campo del Derecho Administrativo, existe la figura jurídica de la concesión, en la cual también se da participación a los sectores social y privado en las actividades encomendadas al Estado, debiéndose entender por este concepto el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular a utilizar bienes del Estado, o establecer y explotar un servicio público dentro de los límites y condiciones que señale la ley. Así las cosas, podemos señalar como ejemplo el que se establece en la Ley Agraria sobre los comisariados ejidales, los cuales constituyen organismos asociados a las funciones de decisión y ejecución en las actividades encomendadas al Estado; y así podemos señalar ejemplos que se ubican en diferentes leyes de nuestro derecho vigente.

Respecto a la descentralización administrativa por función o servicio, hablaremos en el siguiente punto de nuestra investigación.

1.2. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

El concepto de organismos descentralizados es una figura jurídica del Derecho Administrativo, utilizada en la estructura de la Administración Pública Federal, y con algunas excepciones en la Administración Pública Local.

La descentralización por servicio o funcional, que doctrinalmente se le conoce así, es aquella organización administrativa que se crea por una ley o decreto del Congreso de la Unión o decreto del Poder Ejecutivo Federal, entes jurídicos no territoriales, a los cuales se les dota de autonomía técnica, personalidad jurídica y patrimonio propio para la realización de una actividad inmanente al Estado que tenga por objetivo:

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

Legislativamente a esta clasificación se le conoce como organismos descentralizados, y en el artículo 45 de la Ley

Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que son: "organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopte".

Para Alfonso Nava Negrete, los organismos descentralizados: "son auxiliares del Poder Ejecutivo Federal, por los cuales el derecho administrativo los considera como una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador o el propio Poder Ejecutivo mediante decreto, dotados de personalidad jurídica y responsables de una actividad de interés público". ¹¹

Wilburg Jiménez Castro, define a la descentralización funcional: "en la delegación de funciones y autoridad a unidades funcionales que tienen bastante independencia de la unidad central". ¹²

De las definiciones anteriormente expuestas, cabe señalar que la aludida por Jiménez Castro Wilburg, no encuadra con las

¹¹Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo III. Porrúa. México 1995. p.p. 240 y 241.

¹²JIMENEZ CASTRO, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Fondo de Cultura Económica. México 1963. p.13.

características de los entes de la Administración Pública Federal Paraestatal, ya que estos no actúan por facultades delegadas, sino en base a su instrumento de creación y en las leyes y disposiciones de carácter general que rigen las actividades del campo en que las entidades actúan, ya que si entendemos a la delegación como: un acto jurídico-administrativo discrecional y publicitado que permite a un funcionario (delegante) transferir a sus subalternos (delegados), sin perder por ello la posibilidad de su ejercicio directo, una o varias funciones de la tramitación de asuntos o decisiones para resolver de los mismos ¹³; estos entes públicos estarían sujetos y limitados en cuanto a sus decisiones de mando ya que en cualquier momento sus actos podrían ser revocados por el funcionario que les delego sus funciones y siempre estarían a la disposición del poder central, es por ello que la Administración Pública Federal Paraestatal, esta facultada en base a su instrumento de creación y en las leyes y disposiciones de carácter general a tomar sus propias decisiones de mando para una mayor dinámica en el campo que rigen sus actividades, teniendo la relación con el poder central exclusivamente en cuanto al control y vigilancia de ellos mismos; por lo tanto, los organismos descentralizados serán las entidades públicas no territoriales, creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o decreto del Poder Ejecutivo Federal, a los cuales se les otorgará

¹³Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Trigésima Edición. Porrúa. México 1996. p. 12.

autonomía técnica, personalidad jurídica y patrimonio propio para que desarrollen una actividad social, económica o cultural inmanente al Estado, quien a su vez tendrá exclusivamente relación de control y vigilancia sobre estas entidades.

1.3. LA FACULTAD DE INICIAR LEYES O DECRETOS EN EL DERECHO MEXICANO.

Desde el punto de vista constitucional, el artículo 71 establece que "el derecho de iniciar leyes o decretos compete:

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

El artículo 70 de dicho ordenamiento legal, dispone que "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto...", éstas se comunicarán al Ejecutivo firmadas por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán de esta forma "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)". El artículo 72 del citado ordenamiento jurídico da los lineamientos

para el proceso legislativo de formación de una ley o decreto, que son: iniciación, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

A continuación describiremos brevemente cada paso del proceso legislativo de formación de una ley o decreto.

Iniciación.- Es la facultad de presentar proyectos de leyes o decretos, y corresponde dicho derecho como al Presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados (artículo 71 constitucional). Esta iniciativa de ley o decreto puede proponerse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, excepto los proyectos que versen sobre contribuciones o impuestos, empréstitos o reclutamiento de tropa; ya que éstos deberán presentarse primeramente ante la Cámara de diputados (artículo 72, inciso h) constitucional).

Discusión.- Los proyectos se presentaran y se discutirán, en su caso, se aprueban, primeramente ante una de las Cámaras, Cámara de senadores o Cámara de diputados, a la cual se le denominará Cámara de origen, posteriormente pasa a la Cámara revisora, la que conoce del proyecto de la Cámara de origen, y si éstas no hicieran ninguna modificación o adición a dicho proyecto, aprobándolo en su totalidad, lo remitirán al Ejecutivo para su

aprobación, quien, sino tuviera observación que hacer lo publicará inmediatamente. En caso que la Cámara revisora deseche en parte, modifique o adicione el proyecto, lo remitirá de nueva cuenta a la Cámara de origen, quien únicamente discutirá y aprobara en su caso la parte en desecho, modificación o adición que le hubiera hecho la Cámara revisora (artículo 72, inciso e) constitucional). Para la discusión y en su caso, la aprobación de un proyecto, es necesario que haya quórum, que es el mínimo de los miembros de un órgano colegiado que necesitan estar reunidos para que el órgano pueda legalmente funcionar, por lo que las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros (artículo 63 constitucional).

Aprobación.- Aprobado un proyecto de la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la Cámara revisora. Si ésta lo aprobará, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente (artículo 72, inciso a) constitucional). La mayoría necesaria para la aprobación de un proyecto es, por lo general, de más de la mitad (con mayor exactitud se dice "la mitad más uno") de los miembros presentes. Hay casos en que se requiere una mayoría calificada, y son:

- A.-Para superar el veto presidencial, se necesita una nueva discusión, en la Cámara de origen, y si ésta lo aprobara en sus dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación (artículo 72, inciso d) constitucional).
- B.-Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, cuando a ésta se le hagan a la misma, se requiere que las dos terceras partes del Congreso de la Unión de los individuos presentes las aprueben y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados (artículo 35 constitucional).
- C.-Para la creación de un nuevo Estado se requiere entre otras cosas, que sea votada la erección del mismo por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras (artículo 73, fracción III, inciso 5º constitucional).

Promulgación.- En este acto hay lugar a la posibilidad del veto presidencial, ya que aprobado el proyecto por ambas Cámaras, pasa al Presidente de la República para su promulgación, este funcionario puede asumir dos actitudes:

- I. Reprueba el proyecto por estimarlo inconstitucional o inconveniente, haciendo "observaciones" y lo devuelve al Congreso; o
- II. Lo aprueba, expresa o tácitamente, y entonces debe de promulgarlo.

En hacer "observaciones" equivale a vetar, y el ejercicio del veto esta limitado a :

- a. Por razón de tiempo debe de devolver el proyecto con observaciones dentro de los diez días útiles, a menos que antes de concluir el plazo se haya cerrado o suspendido las sesiones, deberá remitir el proyecto en el primer día útil en que el Congreso éste reunido (artículo 72, inciso b) constitucional).
- b. Por razón de materia el Presidente no puede vetar las reformas constitucionales ni las resoluciones de las enunciadas en el artículo 72, inciso j) constitucional.
- c. Claro está que tampoco podrá vetar las leyes que habiendo sido anteriormente vetadas fueron aprobadas en los términos de lo que dispone el artículo 72, inciso c) constitucional.

La promulgación es un acto del Ejecutivo por medio del cual da fe de que el proyecto ha sido aprobado por ambas Cámaras,

por lo que debe de ordenar su publicación para que la ley o decreto sea conocida por los gobernados. La publicación, es el medio por el cual la ley o decreto va hacer conocida, llevándose este acto en el Diario Oficial de la Federación.

Aunado al acto de promulgación, existe otra figura jurídica que es indispensable para que este acto tenga validez jurídica en el derecho vigente mexicano, que es el refrendo requisito constitucional obligatorio (artículo 92 constitucional) para que la ley o decreto pueda publicarse y entrar en vigor; siendo este el acto en virtud del cual "todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

Por último, nos resta hablar lo relativo a la iniciación de la vigencia de la ley o decreto, siendo que en nuestro sistema jurídico existen dos modos: el sucesivo y el sincrónico.

El sincrónico es aquel que fija el día en que debe comenzar a regir una ley (artículo 4º del Código Civil para el Distrito Federal). El sucesivo es aquel que comienza a regir tres días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, siendo este plazo prorrogable un día por cada cuarenta kilómetros de distancia entre el lugar de su publicación y el lugar

en que tenga aplicación (artículo 3° del Código Civil para el Distrito Federal).

Finalmente y para terminar, con la etapa de iniciación de la vigencia de una ley o decreto, cabe mencionar que el lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquel en que la norma entra en vigor, se denomina "vacatio legis".

1.3.1. LEY.

El precepto del artículo 70 constitucional que dispone: "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto", fue tomado del artículo 43 de la Constitución de 1836, siendo el antecedente más preciso que se haya, a juicio del jurista Emilio Rabasa, donde se define que es una ley y que es un decreto, ya que la actual Constitución, es decir, la de 1917 al igual que la del año de 1857 omitió las definiciones de estos preceptos. "El primer nombre corresponde a las que versan sobre materias de interés común dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la

misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas".¹⁴

El producto o efecto de proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan normas de observancia general, abstracta e impersonal, permanentemente, es ley, debiéndose entender ésta como el conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta de los individuos en una sociedad y que son promulgadas y sancionadas por el Estado, y solamente se podrá modificar por otro acto igual conforme al mismo procedimientos y de los mismos órganos que emanó el original.

1.3.2. DECRETO.

La doctrina administrativa define el concepto de decreto como: "el acto unilateral de autoridad competente, creador de situación jurídica concreta individual o particular".¹⁵

El decreto genéricamente considerado es una decisión de un órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas o

¹⁴TENA RAMIREZ, Felipe. Leves Fundamentales de México 1808-1987. Decimocuarta Edición. Porrúa. México 1987. p. 218.

individuales y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocido por aquéllas a quienes va dirigida.

En el derecho positivo mexicano, indistintamente se llama decreto a las leyes, a los actos del Congreso de la Unión que no son leyes o de cualquiera de sus Cámaras que son actos diferentes a las leyes; verbigracia; cuando autorizan al Presidente a ausentarse del país, o a los actos del Presidente en que emite por ejemplo un reglamento o crea una situación jurídica concreta mediante una decisión.

En el derecho público mexicano encontramos que existen tres tipos de decreto y son el legislativo, el administrativo y el judicial.

El decreto legislativo será todo aquél que emane del Congreso de la Unión o de cualquiera de sus Cámaras, actos mediante los cuales se expresa una resolución, creando una situación jurídica concreta o particular; verbigracia; se cite a los miembros del Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias.

Los decretos administrativos o del Ejecutivo es una decisión que se expresa en un acto administrativo puro y simple, dictado

¹⁵ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Op cit. p. 822.

de acuerdo con las facultades establecidas en la ley que crea situaciones jurídicas individuales, el cual debe de revestir dos formalidades: la primera debe de contener el refrendo del Secretario o Jefe de Departamento Administrativo del ramo al que se refiere (artículo 92 constitucional); y segundo, se publique en el Diario Oficial de la Federación.

Por último el decreto judicial será todo aquél que conforme a los artículos 89 y 90 del Código Federal de Procedimientos Civiles señala: que las resoluciones judiciales son decretos, autos y sentencias; y los primeros se refieren a simples determinaciones de trámite.

El Doctor Miguel Acosta Romero, manifiesta que el marco jurídico de los decretos administrativos se establece en lo previsto por la fracción I del artículo 89 y 92 constitucionales;¹⁶ situación en la que no estamos de acuerdo, toda vez como ya lo hemos manifestado en este capítulo que el artículo 71 de dicho ordenamiento legal establece quienes tienen la facultad de iniciar leyes o decretos, y entre estos se encuentra el Presidente de la República, mientras tanto la fracción I, artículo 89 constitucional establece la facultad que tiene el Ejecutivo para reglamentar y que en materia administrativa se le da el nombre de reglamento administrativo.

1.3.3. FACULTAD REGLAMENTARIA.

La fracción I, artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Presidente de la República, promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

El artículo 71 del ordenamiento citado, faculta entre otros, al Ejecutivo Federal a iniciar leyes o decretos, y en el proceso de formación de una ley o decreto es él quien ejecuta las mismas; la problemática de la fracción I del artículo 89 de la referida norma legal que algunos juristas han visualizado, es la atribución que se le concede para reglamentar, en virtud de que esta invade otras esferas jurídicas en las que no es competente, siendo que la norma solo le otorga la facultad de suministrarse de lo necesario en cuanto a su esfera jurídica le confiere para el mejor desempeño de sus funciones, es decir solo tiene atribuciones para reglamentar en materia administrativa.

Por reglamento administrativo se entiende que: "es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por

¹⁰Ibidem. p. 824.

un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito Federal, Gobernadores de los Estados en el ámbito Local), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso de la Unión, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa".¹⁷ A este tipo de reglamento en la doctrina se le conoce como reglamento heterónimo; por lo tanto no es lo mismo iniciar un decreto que un reglamento, toda vez que sus fines son distintos. El decreto crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, institución o individuos y que requieren de cierta formalidad, mientras que el reglamento crea situaciones jurídicas generales, impersonales y abstractas, y el cual tiene su origen en una ley expedida por el Congreso de la Unión.

Cabe mencionar que hay diferencias entre un reglamento administrativo y la ley, las cuales son:

1. Existe una distinción puramente formal, la ley es un acto legislativo (deriva del Congreso), y el reglamento es un acto administrativo (lo expide el Ejecutivo).
2. El reglamento no es emitido con el mismo procedimiento de una ley expedida por el Congreso de la Unión (proceso

¹⁷Ibidem. p. 766.

legislativo), y previsto en los artículos 71 y 72 constitucionales.

3. Existe un principio de primacía de la ley, que consiste en que las disposiciones contenidas en una ley no pueden ser modificadas por un reglamento, sino se debe de observar lo dispuesto en el inciso f), artículo 72 constitucional, estableciendo: "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observaran los mismos trámites establecidos para su formación".

En este orden de ideas, el artículo 92 de nuestro ordenamiento jurídico supremo, establece un requisito para que los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente sean obedecidos, el cual es, que estos deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda.

El concepto de reglamento en sentido amplio se define como el conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación.¹⁸

Asimismo, señalaremos que en la doctrina también se habla de reglamentos autónomos los cuales se definen como aquéllos

que según la teoría, podrían ser expedidos por el Poder Ejecutivo, directamente, para reglamentar preceptos constitucionales.

Por lo expuesto, mencionaremos finalmente que la base normativa que da origen a los decretos administrativos, desde nuestro punto de vista son los artículos 71, fracción I; y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo que de este último artículo Constitucional emana la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual más adelante la relacionaremos con nuestro trabajo de investigación ya que ésta da la pauta a la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

1.4. DE LA COMPETENCIA LABORAL.

En nuestro ordenamiento jurídico supremo, es decir, la Constitución Política, se establece el ámbito de atribuciones de cada uno de los poderes que integran a la Federación y a las Entidades Federativas, dándose desde este marco jurídico la competencia de facultades que desarrollan éstos en su esfera jurídica.

¹⁸ Ibidem. p. 760.

El licenciado Cipriano Gómez Lara, define a la competencia en sentido lato como: "el ámbito, esfera o campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones. Para el jurista Lascano, la define como la capacidad del órgano del Estado para ejercer la función jurisdiccional que se le ha encomendado".¹⁹

En sentido estricto, alude el licenciado Cipriano Gómez Lara: "Que la competencia es en realidad, la medida del poder o facultad otorgado a un órgano jurisdiccional para entender un determinado asunto, es decir es el ámbito, esfera o campo dentro de los cuales un determinado órgano jurisdiccional puede ejercer sus funciones".²⁰

Cabe hacer la aclaración que los conceptos de jurisdicción y competencia no son sinónimos, ya que la jurisdicción es una función soberana del Estado, mientras la competencia es el límite de esa función, el ámbito de validez de la misma.

Asimismo, la competencia se puede dar en:

1.- Materia;

¹⁹ GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Séptima Edición. UNAM. México 1987. p. 157.

²⁰ *Ibidem*. p. 158.

- 2.- Grado;
- 3.- Territorio;
- 4.- Cuantía o importancia del asunto;
- 5.- Turno; y
- 6.- Prevención.

Por materia se da en función de las normas jurídicas sustantivas que deberán ser aplicadas para dirimir o solucionar la controversia, conflicto o litigio, que se haya presentado a consideración del órgano jurisdiccional respectivo, ya sea Tribunal de Trabajo, Administrativo, Fiscal, etc.

La competencia por grado es aquélla que reviste diversas instancias en el proceso por haber una jerarquía de los órganos que desempeñan la función jurisdiccional; por ejemplo, en materia de derecho burocrático, los que conocen de la litis será el Tribunal de Conciliación y Arbitraje el cual esta conformado en Salas, pero si alguna de las partes esta inconforme con algún acuerdo dictado por las salas, tienen derecho a promover el recurso de revisión ante el Pleno del Tribunal y si este confirma el acuerdo de la Sala el interesado en vía de amparo indirecto promoverá su inconformidad de la resolución emitida por el Pleno del Tribunal ante los juzgados de Distrito en materia Laboral, dándose así la competencia por grado.

La competencia de los órganos judiciales en función del territorio, implica una división geográfica del trabajo, que se determina por circunstancias y factores de tipo geográfico, demográfico, económico y social. Los artículos 105, 115 y 116 constitucionales, establecen las bases de organización de esta competencia, así, el artículo 105, entre otras cosas, establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Federación; mientras los numerales 115 y 116 dan los lineamientos de competencia territorial que hay entre el Municipio, las Entidades Estatales y la Federación.

En ocasiones hay procedimientos judiciales de poca relevancia en cuanto al monto, es decir de poca importancia económica o de otra índole, motivo por el cual en diferentes sistemas judiciales se han creado conforme a su marco jurídico los medios idóneos por los cuales estas acciones se pueden hacer valer siendo nuestro caso en el derecho positivo mexicano, que estos procedimientos son competencia de los juzgados de paz en materia civil son competentes cuando no excedan de ciento ochenta y dos veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal y no se traten de interdictos, de asuntos familiares o de arrendamiento inmobiliario. En materia de paz penal cuando la pena aplicable no sea mayor de dos años de prisión, y multa independientemente de su monto, en estos casos

estemos refiriéndonos a la competencia por cuantía o importancia del asunto.

El turno es el sistema de distribución y organización de los órganos jurisdiccionales de una misma circunscripción para conocer de nuevos asuntos, dándose en razón del orden de presentación en dichos asuntos, o en razón de la fecha en la cual estos se inicien.

La prevención se presenta cuando existe en dos o más Tribunales que son igualmente competentes para el conocimiento de algún asunto, implicando que el juez que primero conozca del asunto, es el que determina a su favor la competencia, excluyendo a los restantes.

La competencia en materia laboral se sustenta en razón de la materia, de acuerdo con el artículo 123 constitucional y a las leyes reglamentarias que de él deriven.

1.5. SUJETOS DE LA RELACIÓN LABORAL.

La Administración Pública, Federal o Local, se desenvuelve con la acción continúa, permanente y eficaz de miles de personas que ocupan diversas categorías, las cuales son fijadas anualmente por el Presupuesto de Egresos de la Federación, el Presupuesto de Egresos de los Estados y el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal.

En las relaciones laborales, individuales o colectivas, los sujetos que ocupan nuestra atención son los trabajadores y los patrones, sea cual fuere la naturaleza del instrumento jurídico que les de origen, ya que como lo hemos mencionado anteriormente, en materia laboral solamente se encuentra facultado para legislar el Congreso de la Unión, haciendo la observación que en la actualidad hay una invasión de atribuciones del Poder Ejecutivo en esta esfera y de la cual hablaremos más adelante.

1.5.1. TRABAJADOR.

El artículo 8° de la Ley Federal del Trabajo, alude que trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral un trabajo personal subordinado. Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerida por cada profesión u oficio.

El numeral 3° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dispone que trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

La persona que esta subordinada o otra u otras, debe ser una gente que sea capaz de ser un ente de derechos y obligaciones, que tenga voluntad de decidir en cuanto a su estera jurídica, es decir debe tener capacidad de ejercicio.

Asimismo, podemos dividir a los trabajadores en los siguientes grupos:

- 1) De base; y
- 2) De confianza.

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 9° establece que la categoría de trabajador de confianza dependerá de la naturaleza de las funciones que desempeñen y no de las designaciones que se dé al puesto; por ende consideramos que todos aquellos trabajadores que no desarrollen las funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización de manera general y que no se relaciones con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento, tendrán la categoría de base.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en sus numerales 5° y 6°, establecen quienes son personal de confianza y de base, ya que por exclusión se dice que todos aquellos que no están contemplados en el artículo 5° de dicho ordenamiento se consideran personal de base, y la fracción XIV, apartado "B", artículo 123 constitucional, dispone que la Ley determinará cuales cargos serán considerados de confianza, ya que el personal que desempeñe dicha actividad, disfrutará de las medidas de protección al salario y gozará de los beneficios de la seguridad social.

El catálogo de puestos para los trabajadores al servicios del Estado, lo autoriza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

quien designará que puestos serán los de confianza, por lo que en muchas ocasiones estos no van de acorde con las características que se establecen en el artículo 9° de la Ley Federal del Trabajo.

1.5.2. PATRÓN.

El artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo dispone que patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquél, lo será también de éstos.

Los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración en la empresa o establecimiento, serán considerados representantes del patrón y en tal concepto lo obliga en sus relaciones con los trabajadores (artículo 11 de la Ley Federal del Trabajo).

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

“La sustitución del patrón es la transmisión de la propiedad de una empresa o de uno de sus establecimientos, en virtud del cual, el adquiriente asume la categoría de nuevo patrón con todos los derechos y obligaciones, pasados, presentes y futuros, derivados y que se deriven de las relaciones de trabajo.”²¹

La figura de patrón en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la tomarán los titulares de las dependencias de gobierno, debiéndose apegar a sus estatutos que les den origen y ante todo a nuestro ordenamiento legal supremo, la Constitución.

1.5.3. RELACIÓN DE TRABAJO.

Entendemos por relación jurídica aquella actitud que vincula a dos o más sujetos de derecho, titulares de derechos y obligaciones, que intervienen en un acto regulado por la ley.

Desde el punto de vista individual, las partes o sujetos en la relación jurídica laboral son los trabajadores y patrón.

²¹ DAVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. Quinta Edición. Porrúa. México 1994. p.101.

En la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "A", artículo 123 constitucional, en sus numerales 20 y 21, dispone que la relación de trabajo se presupone entre quien presta un trabajo personal y quien lo recibe, independientemente de cualquiera que sea el acto que le de origen, llámese contrato escrito, verbal o una situación de hecho (tácita).

De este concepto, podemos aludir que el elemento principal que vincula al trabajador a incorporarse a la voluntad de otra persona, física o moral, es la subordinación.

Las relaciones jurídicas laborales pueden clasificarlas de dos maneras, individuales y colectivas. La primera nace de la subordinación que hay de un trabajador hacia uno o varios patrones, independientemente del acto que les de origen, llámese contrato escrito, verbal o tácitamente, mediante el pago de un salario; según lo podemos desprender del artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo.

Por otro lado, el artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, código reglamentario del apartado "B" del numeral 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que para efectos de esa Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas en el artículo

1° de dicho ordenamiento y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.

La diferencia del vínculo laboral que une a un trabajador con una dependencia del Estado y de un obrero para con su patrón, estriba en que en esta última nace de la subordinación; mientras que para un trabajador al servicio del Estado esta relación jurídica laboral tiene su origen en virtud de un nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en la lista de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

Las relaciones jurídicas laborales colectivas se dan mediante el instrumento jurídico denominado Contrato Colectivo de Trabajo o Contrato Ley, debiéndose entender por el primero el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con el objeto de establecer las condiciones según las cuales deben prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos; y por Contrato Ley se debe de entender el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con el objeto de establecer las condiciones según las cuales deben prestarse el trabajo en una

rama determinada de la industria, y declarado obligatorio en una o varias Entidades Federativas, en una o varias zonas económicas que abarquen una o más de dichas entidades o en todo el territorio nacional.

1.5.4 SINDICATO.

Las relaciones colectivas de trabajo se dan entre una colectividad obrera y una o varias empresas (patrones), y la primera de estas, será representada para actuar bajo aquél carácter, por un sindicato, de acuerdo con nuestra legislación vigente.

Por sindicato, entenderemos que es la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses (artículo 356 de la Ley Federal del Trabajo).

La mencionada ley no nada mas reconoce al sindicato como la asociación de trabajadores o patrones para dicho fin, ya que también existe la figura jurídica de coalición, que es el acuerdo

temporal de un grupo de trabajadores o patrones para la defensa de sus intereses comunes (artículo 355).

1.5.5. LA DURACIÓN DE LAS RELACIONES DE TRABAJO.

El artículo 35 del referido ordenamiento legal, establece que: “Las relaciones de trabajo pueden ser para obra o tiempo determinado o por tiempo indeterminado. A falta de estipulaciones expresas, la relación será por tiempo indeterminado.”

Regirá el contrato por tiempo indeterminado mientras subsista la capacidad física y mental del trabajador para prestar sus servicios.

Como excepción a esta regla se establece que la duración de la relación de trabajo por tiempo indeterminado pueden ser la relación por obra determinada; tiempo determinado; e inversión de capital determinado.

La primera excepción a que aludimos en el párrafo que antecede, atiende a la temporalidad del objeto de la relación laboral, el que, una vez realizado, produce la extinción del mismo, debiendo estar sujeto a la exigencia de su naturaleza; verbigracia; cuando un patrón contrata a un grupo de trabajadores para la construcción de una casa habitación.

El artículo 37 de la multicitada Ley dispone que únicamente se establecerá la relación de trabajo por tiempo determinado en los siguientes casos:

- I. Cuando lo exija la naturaleza del trabajo que se va a prestar;
- II. Cuando tenga por objeto sustituir temporalmente a otro trabajador; y
- III. En los demás casos previstos en la Ley.

Las relaciones de trabajo para la explotación de minas que carezcan de minerales costeables o para la restauración de minas abandonadas o paralizadas, pueden ser por tiempo u obra determinado o para la inversión de capital determinado (artículo 38 de la Ley Federal del Trabajo)

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone que la duración de la relación laboral se establecerá en el

carácter del nombramiento y podrá ser: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.

Son nombramientos definitivos aquéllos que se otorgan para ocupar plazas vacantes definitivas. Los nombramientos interinos son los que se otorgan para ocupar plazas vacantes temporales que no excedan de seis meses, mientras los nombramientos provisionales son los que de acuerdo con el sistema escalafonario se otorgan para ocupar plazas de base, vacantes por licencias mayores de seis meses, considerando también provisionales los nombramientos que se expidan para ocupar plazas reclamadas ante el Tribunal y su provisionalidad durará hasta que dicho Tribunal resuelva en definitiva.

Son nombramientos de tiempo fijo, los que se expiden con fecha precisa de terminación para trabajos eventuales o de temporada y los nombramientos por obra determinada, los que se otorgan para realizar tareas directamente ligadas a una obra que por su naturaleza no es permanente. Su duración será la de la materia que le dio origen.

Los nombramientos interinos a tiempo fijo y por obra determinada no crean derechos escalafonarios.

Así pues, señalaremos finalmente que dentro de las actividades que lleva a cabo la Administración Pública (Poder Ejecutivo), también debemos de contemplar las relaciones que se dan con sus trabajadores, tanto los que se contemplan en su organización centralizada como paraestatal, ya que esta última estructura es auxiliar del Poder Ejecutivo Federal, tal como se establece en el artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La ley aludida, también nos manifiesta que estos entes jurídicos no territoriales, es decir, la administración pública paraestatal, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio; por ello, existiendo estas características fundamentales que se establecen en el campo del Derecho Administrativo su adecuación a la rama del Derecho del Trabajo no ha sido en los términos del marco constitucional que nos rige, en virtud de que el Poder Ejecutivo va más allá de la Carta Magna.

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES

El reconocimiento de las instituciones y de los principios fundamentales del Derecho del Trabajo a través de la historia, han estado ligados al desarrollo tecnológico de las fuerzas productivas y con estos la lucha de clases, considerando que el trabajo no se puede valorar justamente ni retribuir proporcionalmente si no se tiene en cuenta su naturaleza social e individual.

Por ello, el Derecho del Trabajo es la rama fundamental del Derecho Social, que se encuentra integrada por un conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada de servicios personales y cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego, mediante la realización de la justicia social, la cual en su conjunto de normas, principios e instituciones que en función de su integración protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles.

2.1. DE LA COMPETENCIA EN MATERIA LABORAL EN EL DERECHO MEXICANO.

La historia del Derecho del Trabajo en México la encontramos fielmente reflejada en el artículo 123 de nuestra Carta Magna de 1917.

En dicho precepto se recogieron todos los ideales, aspiraciones y necesidades de la clase trabajadora que con anterioridad a 1917 habían sido la preocupación fundamental de un pueblo que buscaba su consolidación constitucional basada en un sistema de legalidad.

Como punto de partida, empezaremos a hablar de los antecedentes que se tienen en la etapa colonial, toda vez que de la época precolonial no existe con exactitud algún factor determinante para referirnos sobre que bases los artesanos y obreros libres que prestaban sus servicios para quienes los contrataban, aunado a esto, también existía la esclavitud, por lo que no se tiene algún indicio que conduzca a determinar las posibles formas de las condiciones de trabajo en aquella etapa de la vida indígena.

Durante la colonia, las llamadas Leyes de Indias, constituyeron el punto de partida de nuestra legislación laboral, al establecerse disposiciones relativas al salario mínimo, a la jornada de trabajo, los descansos semanales, los cuales respondían a una motivación religiosa, el pago del séptimo día, cuidado en que su pago fuera en efectivo, oportuno, íntegro y en presencia de un testigo de reconocida calidad moral, la protección a la maternidad, a las labores insalubres, habitaciones higiénicas, otorgamiento de atención médica y descanso con goce de salario para el caso de enfermedades, entre otras cosas. ²²

Pese a la mejor disposición de la corona española en otorgarles a los indígenas la protección por el servicio que prestaban a sus amos, dichas normas no se cumplieron ni tampoco se aplicaron en la Nueva España ya que dichos ordenamientos fueron un instrumento de misericordia y no de justicia ni de derecho, aunado en que se ponían en juego varios factores reales de poder de los conquistadores, de ahí la conocida expresión del Marqués de Lacroix: "obedézcanse pero no se cumplan". ²³

²² DAVALOS MORALES, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Porrúa. México 1988. p. 24.

²³ *Ibidem*. p. 25.

Algunos de los motivos por los cuales dicha ordenanza no se cumplió ni se llevó a cabo en la práctica, fue de que se carecía de cualquier instrumento de coercibilidad de esta legislación, la confabulación de autoridades con capitalistas y encomendadores y la ignorancia de la ley en las provincias más distantes.

La ineficacia de las Leyes de Indias, llevo a crear otro tipo de institución para la protección de los derechos de los indígenas, pero al igual que a las Leyes de Indias sólo se trató de darle un contenido subjetivo por la Nueva España y no tocar el fondo del verdadero espíritu por el cual se emitía dicho mandato al cual se le denominó "la encomienda".

La encomienda, principalmente se instauró para la ocupación del territorio conquistado mediante el otorgamiento al encomendero (conquistador y/o descendiente) de cierta cantidad de indígenas para su servicio, los cuales le debían de tributar, a cambio de enseñarles la doctrina cristiana y de darles un buen trato, lo que nunca sucedió, toda vez que al igual que en la Leyes de Indias, los españoles no reconocieron los derechos políticos, de igualdad y de justicia, así como culturales de los pobladores de la gran Tenochtitlán, siendo la clase más explotada ya que las cédulas reales que se fueron expidiendo fueron en detrimento de esta población.

Como consecuencia a la inobservancia de las disposiciones en la encomienda, la corona española autorizó a los funcionarios de América para que procuraran que los indígenas alquilasen sus servicios por una jornada equitativa y en el caso de que no lo quisieran hacer voluntariamente, fueran compulsados a ello, dándose así una nueva institución laboral, la cual se le conoce como la mita, donde los indígenas estaban obligados a prestar sus servicios al encomendero sin que a estos se les pagara tributo, por lo que a los indígenas varones de un pueblo eran distribuidos por turnos o tandas y conducidos al lugar de trabajo, donde laboraban determinado tiempo para que posteriormente fueran reemplazados por otros grupos. ²⁴

Debido a la decadencia de esta organización laboral fueron surgiendo nuevos sistemas de trabajo como el repartimiento o cuatequil, que se estableció a fines del siglo XVI, el cual otorgaba al funcionario denominado Juez Repartidor la facultad de sacar de los pueblos a los indígenas que fueran necesarios para realizar las tareas duras de las minas y faenas del campo, sin atentar contra el desarrollo de la vida del pueblo y pagando un salario justo dándose de nueva cuenta en este sistema la injusticia social, ya que muchos de estos pobladores a los que se les obligaba a prestar sus servicios eran alejados de sus raíces, costumbres y creencias, ni tampoco se les pagaba un salario justo.

²⁴ Nueva Enciclopedia Temática. Vol. 12. Novena Edición. Richards. México 1968. p. 310.

motivo por el cual en el año de 1631 fue abolido definitivamente el repartimiento.²⁵

Es indudable que toda la legislación que regló estas relaciones entre los españoles y conquistados, ya sea a través de los repartimientos primitivos, la encomienda o la mita, descansaban en el concepto de tutelaje que sobre el indígena debía ejercer el español o si se quiere en el de cierta incapacidad o minoridad que se le atribuía al indígena.

Paralelamente a la abolición del repartimiento se fue estructurando el nuevo sistema de trabajo de los indígenas ya que no eran redituables las labores en los pueblos y caminos, y la oferta de trabajo libre en las actividades agrícolas, ganaderas y mineras de los hacendados aumentó, obligándose el trabajador a arraigarse en estos sitios por las deudas contraídas para con sus patrones, como anticipo de sus salarios, deudas hereditarias, tributos y diezmos parroquiales.

A este sistema se le conoció como peonaje o trabajo por jornada, el cual creció rápidamente y representó el sustituto histórico de la encomienda como sistema de trabajo, perdurando éste hasta principios del siglo XIX, aunado que en este lapso de

²⁵ DAVALOS MORALES, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Op. cit. p. 26.

tiempo también existieron los obrajes, el taller y los gremios, los cuales en su época también cumplieron sus finalidades, sin dejar de tomar en cuenta los límites y alcances que los conquistadores imponían para su funcionamiento, ya que una vez más reiteramos que se ponían en juego los factores reales de poder de su sociedad.

Los obrajes en América eran el inicio de un desarrollo manufacturero, siendo la base de la fábrica actual, pero desafortunadamente, al igual que los sistemas de trabajo aludidos carecían de interés y bases sólidas para su desarrollo así como prohibiciones de manufacturar artículos que fueran en contra de los intereses de la corona española, declinando la tendencia únicamente de producir bienes susceptibles de consumirse dentro de un perímetro cercano a los centros de producción; la insuficiencia de capital industrial, la falta de protección a los trabajadores que realizaban sus labores en zonas inseguras e insalubres cumpliendo jornadas de trabajo inhumanas; y una política proteccionista del gobierno para los gremios, impidiendo que el obraje no alcanzara el auge deseado para su desarrollo en la Nueva España.²⁶

La política proteccionista del gobierno hacia los gremios y los privilegios que gozaban estos, se debían a que los

representantes de estas asociaciones en su mayoría eran peninsulares, surgiendo así una pequeña burguesía industrial que monopolizaba la producción de los oficiales y aprendices mediante ordenanzas que laboraban ellos mismos a su conveniencia y con una mentalidad feudal para aprovechar la destreza manual de los indígenas, restringiendo así la producción, y aumentando los plazos de aprendizaje con la celebración de exámenes para aspirar al grado superior; dichas ordenanzas eran aprobadas por el ayuntamiento y confirmadas por el virrey sin mayores cambios.

Durante el régimen colonial, los gremios murieron legalmente y en el siglo XVIII algunas ordenanzas hablaron de la libertad de trabajo, pero fueron las Cortes, generales y extraordinarias, quienes determinaron mediante "Decreto del 8 de junio de 1813, sobre el libre establecimiento de fábricas y ejercicio de cualquier industria útil, con el justo objeto de remover las trabas que habían entorpecido el progreso de la industria y autorizando a todos los hombres avecinados en las ciudades del reino a establecer libremente las fábricas y oficios que estimaran convenientes sin necesidad de licencia ni permiso alguno o estar incorporado a un gremio".²⁷

²⁶ Ibidem. p.p. 27-28.

²⁷ DUBLAN, Manuel et. al. Legislación Mexicana. Tomo I. Imprenta del Comercio. México 1876. p. 412.

El 15 de septiembre de 1810, Don Miguel Hidalgo y Costilla, en la Ciudad de Dolores Hidalgo, Guanajuato, inicia el movimiento revolucionario de independencia y para 1811 en el mes de agosto queda a cargo de dicha insurrección Don Ignacio López Rayón, quien instaló en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana, encargada de gobernar al país, emanando de dicho órgano el documento denominado "Elementos Constitucionales", el cual consta de 38 artículos, y en sus numerales 20, 22 y 30 se establecía:

"20. Todo extranjero que quiera disfrutar los privilegios de ciudadano americano, deberá impetrar carta de naturaleza a la Suprema Junta que se concederá con acuerdo del ayuntamiento respectivo y disensión del protector nacional: más sólo los patricios obtendrán los empleos, sin que en esta parte pueda valer privilegio alguno o carta de naturaleza.

22. Ningún empleo, cuyo honorario se erogue de los fondos públicos, o que eleve al interesado de la clase en que vivía, o le dé mayor lustre que a sus iguales, podrá llamarse de gracia, sino de rigurosa justicia.

30. Quedan enteramente abolidos los exámenes de artesanos, y sólo los calificará el desempeño de ellos".²⁸

En 1813, el propio López Rayón censuró su proyecto, el cual no tuvo vigencia pero sirvió de inspiración a Don José María Morelos y Pavón para la elaboración de su proyecto de 23 artículos, al cual se le conoció con el nombre de Sentimientos a la Nación, leído el 14 de septiembre de 1813 en el Congreso instalado en Chilpancingo; y en los numerales 9º, 10, 12 y 15 se mencionan cuestiones laborales estableciéndose de la siguiente manera:

"9. Que los empleos los obtengan sólo los americanos.

10. Que no se admitan extranjeros si no son artesanos capaces de instruir, y libres de toda sospecha.

12. Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.

²⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1987. Op. cit. p. 26.

15. Que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro el vicio y la virtud".²⁹

El 22 de octubre de 1814, en Apatzingán, se dió lectura y promulgación al Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, siendo sus autores: Herrera, Quintana Roo, Sotero Castañeda, Verduzco y Argáandar; donde se designa a los titulares de los tres poderes que instituía, pero careció de vigencia práctica. En sus artículos 26 y 28 se establecía lo siguiente:

"Art. 26.- Los empleos públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución.

Art. 38.- Ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que forman la subsistencia pública".³⁰

²⁹ *Ibidem.* p. 30.

³⁰ *Ibidem.* p. 35.

Durante el período del movimiento de independencia sólo estos ordenamientos se dieron en cuanto a materia de trabajo y una vez promulgada la independencia del país el 28 de septiembre de 1821 con la acta de independencia, se estableció el Primer Congreso Mexicano el 24 de febrero de 1824, el cual designó a Agustín de Iturbide como Emperador de México; fue la Constitución de 4 de octubre de 1824, donde se establecieron fines políticos para la estabilidad de la Nación.

Así las cosas, desde 1824 hasta 1857, la situación del nuevo Estado no fue fácil ya que su estabilidad política y social sufría subsecuentes rupturas por las guerras civiles, la anarquía y dos guerras con el extranjero: Francia y Estados Unidos de Norteamérica, con éste último, México pierde más de la mitad de su territorio. En el breve período de treinta y tres años de inestabilidad política, social y económica, hubo un imperio, así como siete gobiernos presidencialistas y un sin número de presidentes interinos destacándose las tres administraciones de Antonio López de Santa Anna y el interinato de Valentín Gómez Farias, llevando a cabo éste último reformas liberales en contra de los privilegios de la iglesia; asimismo se dictaron cinco Constituciones las cuales fueron: la de 1824; 1836 (Las Siete Leyes); 1843 (Bases Orgánicas); 1847 (Acta Constitutiva y de Reforma); y 1857, en las cuales no hubo un beneficio hacia la clase trabajadora ya que las mismas condiciones precarias en que

se realizaba su trabajo desde 1823 las seguían teniendo hasta 1857, e incluso el salario tuvo un aumento de seis centavos en ese período.³¹

Con la firma del Plan de Ayutla, el 11 de marzo de 1854, se destituye del poder al General Antonio López de Santa Anna, abandonándolo éste el 9 de agosto de 1855, designándose el 16 de octubre del mismo año al General Juan Alvarez como Presidente de la República, el cual convocó de inmediato al Congreso Constituyente, a efecto de deliberar sobre el sistema jurídico-político por el cual el país tendría sus bases de organización, siendo ésta de tendencia individualista liberal, destacándose el principio de "dejar hacer, dejar pasar", preocupándose más los congresistas por las cuestiones políticas y económicas del país, que la situación deplorable en que se encontraba la clase trabajadora ya que solamente se reglamentaron dos artículos en materia de trabajo en la Carta Magna de 1857, los cuales aludían a la libertad de profesión, industria o trabajo (artículo 4º); y a la garantía de que nadie puede ser obligado a prestar un trabajo personal sin su consentimiento con la retribución respectiva (artículo 5º).³²

³¹ QUIRARTE, Martín. Visión Panorámica de la Historia de México. Tercera Edición. Porrúa. México 1967. p.p. 63-111.

³² DAVALOS MORALES, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Op. cit. p. 33.

Ignacio Ramírez, en la sesión de 7 de julio de 1856, reprochó a la Comisión de no haberse preocupado de la problemática social en que se encontraba el pueblo mexicano, comentando la insuficiencia del salario para satisfacción de las necesidades primordiales del jornalero, y dejando los antecedentes de la participación de utilidades. En la sesión de 3 de agosto del mismo año, Ignacio Luis Vallarta, debatió este cuestionamiento, sosteniendo que ante una industria incipiente no era posible proteger al trabajador sin tener que arruinar a las empresas, recordando que durante la Nueva España sólo existió una manufactura local que estaba protegida y limitada por la corona, y que a partir de nuestra independencia hasta 1857 existió un Estado de anarquía y de inestabilidad política, social y económica creada por la guerra civil y las intervenciones extranjeras.³³

El 11 de diciembre de 1855, se designa a Ignacio Comonfort como presidente sustituto del país, quien promulgó la Constitución de 1857 el 5 de febrero del mismo año; y el 1º de diciembre fue electo presidente de la República, abandonando el poder el 17 de enero de 1858, y la defección de Comonfort hacia el vicepresidente Juárez primer magistrado de la Nación.³⁴

³³ *Ibidem*.

³⁴ QUIRARTE, Martín. Visión Panorámica de la Historia de México. Op. cit. p.p. 114-120.

De nueva cuenta la inestabilidad política se hacía presente, toda vez que los conservadores no reconocían a Juárez como presidente pero sí al General Félix Zuloaga, llevando a la Nación a una guerra civil de tres años, motivada por la legislación reformista de la administración de Juárez que establecía dos principios primordiales: La separación del Estado-Iglesia; y la desamortización de los bienes eclesiásticos; siendo que con anterioridad hubo reformas juaristas donde se suprimieron algunos tribunales especiales y se abolió parte de los fueros militares.

Con el triunfo de los liberales y la entrada a la capital de la República en enero de 1861, Juárez, tuvo que enfrentarse a los intentos expansionistas de Napoleón III, el cual intentaba establecer una monarquía imperial en la Nación encabezada por el Archiduque Fernando Maximiliano de Habsburgo.

El 3 de octubre de 1863, una comisión presidida por José María Gutiérrez de Estrada ofrece a Maximiliano de Habsburgo la corona del impero mexicano, la cual acepta hasta el 10 de abril de 1864, con la firma de los famosos Tratados de Miramar y desde 1864 a 1867 coexistieron dos formas de gobierno: la República y el Imperio.

Cabe destacar que durante el imperio de Maximiliano se elaboró una legislación social en protección a los trabajadores del campo y de la ciudad, suscribiéndose el 10 de abril de 1865, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano que en sus artículos 69 y 70 del Capítulo XV, denominado "De las Garantías Individuales", disponía que se prohibían los servicios gratuitos y forzosos, salvo los casos en que la ley los dispusiera; asimismo, no se podía obligar a nadie a prestar servicios personales sino temporalmente y para empresa determinada, y si un menor prestara sus servicios sería con autorización de sus padres o curadores y a falta de éstos de la autoridad política.³⁵

El 1° de noviembre del mismo año, se expidió la Ley del Trabajo del Imperio, donde se establecía la libertad del campesino para separarse de la finca en la cual laboraba sin consecuencias, la jornada de sol a sol con descanso intermedio de dos horas, el descanso semanal obligatorio, el pago de salarios en efectivo, la reglamentación de la deuda de los campesinos, el comercio libre en las zonas de trabajo, la creación de escuelas en las haciendas con más de veinte familias, el establecimiento de una inspección de trabajo, y como medida coercitiva a la violación de éstas disposiciones, una sanción económica.³⁶

³⁵ DAVALOS MORALES, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Op. cit. p. 34-35.

³⁶ Idem.

Estas disposiciones legales no pudieron tener vigencia después de la caída del imperio y el fusilamiento de Maximiliano de Habsburgo el 19 de junio de 1867, de acuerdo a la ley del 25 de enero de 1862, en la cual se condenaba a muerte a todo aquel que conspirase contra la independencia de México, ley que fue expedida por el propio Juárez.³⁷

En 1870 se elabora el Código Civil, donde se establecía que la prestación de servicios no se podía equiparar al contrato de arrendamiento, toda vez que el hombre no es igual que una cosa, la tendencia de ésta reglamentación beneficiaba a los patrones.

El Código Penal de 1872, en su artículo 1925 imponía una sanción privativa de la libertad de ocho días a tres meses y/o una pecuniaria, en contra de quien se amotine, forme tumulto o ejerza violencia física o moral para hacer que suban o bajen los salarios u obstaculicen el libre ejercicio de la industria o del trabajo, por lo que impedía a los trabajadores agruparse para la defensa de sus intereses ya que esto constituía un delito.

El 18 de junio de 1872 muere Juárez, sustituyéndolo en la presidencia Sebastián Lerdo de Tejada.

³⁷ QUIRARTE, Martín. Visión Panorámica de la Historia de México. Op. cit. pp. 171-173.

El 23 de noviembre de 1876 ocupa el poder supremo el General Porfirio Díaz y durante su largo periodo de mandato se caracterizó por la estabilidad política pero en 1906 se marcó el episodio de su caída con dos movimientos obreros: en el mes de junio los mineros de Cananea declararon una huelga para obtener mejoras salariales y los mismos privilegios de los empleados norteamericanos, pero el gobernador de Sonora, Izábal, reprimió el movimiento; y en el mes de noviembre, los empresarios de Puebla impusieron un reglamento de fábrica que destruía la libertad y dignidad de los hombres, convocando a todos los dueños de fábricas para que declararan un paro general, por lo que los obreros acudieron ante Porfirio Díaz para que arbitrara el conflicto, dándoles la razón a los empresarios y logrando los obreros únicamente que se prohibiera el trabajo de los menores de siete años.³⁸

El 1° de julio de 1906, el Partido Liberal presidido por Ricardo Flores Magón, publicó un manifiesto y programa en el cual se contenía algunos de los principios e instituciones de nuestra declaración de derechos sociales ya que se analizaba la situación del país y las condiciones de la clase obrera y campesina; en la problemática obrera se propuso una legislación laboral donde se reivindicaran los derechos del jornalero en su salario jornada, prohibición de descuentos o multas, prohibición

³⁸ *Ibidem.* pp.179-192.

de las tiendas de raya, la reglamentación del trabajo doméstico, a destajo y a domicilio, indemnización de accidente de trabajo, habitación, higiene y seguridad en fábricas y talleres y la prohibición del trabajo de los menores de catorce años.³⁹

En 1904 el gobernador del Estado de México, Don José Vicente Villada, inspirado en la Ley de Leopoldo II de Bélgica, expidió la primera ley en materia laboral y en su artículo 3º establecía una indemnización por accidente de trabajo a los asalariados, que con motivo de su labor se le causara la muerte o una lesión o enfermedad que les impidiera trabajar, la empresa o negociación que recibía sus servicios estaría obligada a pagar sin perjuicio del salario que se debiera devengar, una cantidad igual a la que se presume por el accidente sobrevenido, mientras no se pruebe lo contrario.

En 1906 en Nuevo León, Bernardo Reyes expidió una ley más completa e importante en materia de accidentes laborales que sirvió de base a otras legislaciones estatales, ya que definió al accidente de trabajo: "como aquél que ocurre a los empleados y operarios en el desempeño de su trabajo o en ocasión de él"; fijando indemnizaciones que llegaban al importe de dos años de salario para los casos de incapacidad permanente total. Dicho

³⁹ DÁVALOS MORALES, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Op. cit. p. 37.

marco jurídico también lo adoptó el gobernador de Coahuila, Gustavo Espinoza Mireles, el 28 de septiembre de 1916, quien promulgó el 27 de octubre del mismo año la Ley del Trabajo en dicho Estado agregando los capítulos relativos de conciliación y arbitraje para la solución de conflictos y la participación de los trabajadores en los beneficios de la empresa.

El 5 de octubre de 1910 se decreta el Plan de San Luis Potosí en contra de la tiranía porfirista, estallando el 20 de noviembre del mismo año el primer movimiento social en el mundo, precipitando la caída de Porfirio Díaz con la firma del Tratado de Ciudad Juárez el 21 de mayo de 1911, ya que cuatro días después presentaba ante el Congreso su renuncia como presidente de México y el 31 del mismo mes y año salía de Veracruz con destino a Europa.

El 26 de marzo de 1913, Carranza dictó el Plan de Guadalupe, en el cual desconoció el gobierno de Victoriano Huerta y el 12 de diciembre de 1914, Carranza adiciona a dicho Plan en Veracruz el matiz social de la revolución.

El 23 de agosto de 1914 en Aguascalientes, Alberto Fuentes estableció el descanso semanal, prohibió la reducción del salario y estableció la jornada de trabajo de nueve horas.⁴⁰

En San Luis Potosí el 15 de septiembre de 1914, Eulalio Gutiérrez, estableció el salario mínimo especial para el trabajador de minas, el pago de salarios en efectivo, la inembargabilidad del salario, la prohibición de las tiendas de raya, la creación del Departamento de Trabajo, y la irrenunciabilidad de los derechos.

El gobernador Luis F. Domínguez, estableció en Tabasco el 19 de septiembre de 1914, la abolición de la deuda de los campesinos, la jornada de trabajo de ocho horas y el salario mínimo.

En Jalisco, Manuel M. Diéguez, el 2 de septiembre de 1914 expidió un Decreto que consignaba el descanso dominical, los días de descanso obligatorio y las vacaciones; así como sanciones a las violaciones de estos derechos.

En la misma entidad Manuel Aguirre Berlanga, el 7 de octubre del mismo año y el 28 de diciembre de 1915, estableció la jornada de trabajo de nueve horas, salario mínimo para el campo

⁴⁰ *Ibidem.* p. 40.

y la ciudad, la protección del salario, el trabajo a destajo, el riesgo profesional y estableció las juntas de conciliación y arbitraje "juntas municipales".

Manuel Pérez Romero el 4 de octubre de 1914 en Veracruz, impuso el descanso semanal. El 19 de mismo mes y año, Cándido Aguilar promulgó la Ley del Trabajo del Estado de Veracruz que reglamentaba la jornada máxima de nueve horas con descanso para tomar alimentos, la responsabilidad del patrón por riesgos de trabajo, un servicio médico adecuado, la construcción de escuelas por parte del patrón, el establecimiento de la inspección del trabajo, de los Tribunales de Trabajo denominados Juntas de Administración Civil.

El 6 de octubre de 1915, Agustín Millán en dicho Estado promulgó la primera Ley de Asociaciones Profesionales de la República.

Salvador Alvarado, expidió dos leyes en materia laboral en el Estado de Yucatán: la del 14 de mayo de 1915 en la cual se creaba el Consejo de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje; y la Ley del Trabajo del 11 de diciembre del mismo año, que junto con las leyes: agraria, de hacienda, del catastro y del municipio libre fueron conocidas como las "cinco hermanas". El ordenamiento laboral establecía el derecho individual, la jornada máxima, el

descanso semanal, salario mínimo, las retribuciones, el derecho colectivo, como las asociaciones, los contratos colectivos y las huelgas, estableció las Juntas de Conciliación, el Tribunal de Arbitraje y el Departamento del Trabajo, reguló el trabajo de los menores y las mujeres, la higiene y la seguridad en las fábricas y talleres y los riesgos de trabajo.

En el Distrito Federal el proyecto de ley sobre el contrato de trabajo elaborado por Rafael Zubarán Capmany, Secretario de Gobernación, en abril de 1915 regulaba el contrato individual y colectivo de trabajo otorgándoles el carácter de contratos normativos, el cual nunca tuvo vigencia.

El 29 de enero de 1915 al darle Venustiano Carranza el matiz social al movimiento revolucionario, convocó en septiembre de 1916 a elecciones para un Congreso Constituyente, el cual estaría integrado por representantes de las Entidades Federativas en proporción al número de habitantes y tendría como objetivo únicamente la elaboración del proyecto de la nueva Carta Magna por la cual el país se regiría.

El 21 de noviembre de 1916 en la ciudad de Querétaro, instalado el Congreso Constituyente se da inicio a las juntas preparatorias a la formación de la carta fundamental, y el 1º de diciembre del mismo año se abre el periodo de sesiones.

La atención de los dirigentes del movimiento estaba fijada en la aportación que harían los constituyentes para resolver la problemática social del país, ya que ésta había sido la causa primordial para la lucha, por lo que se consideraba necesario fijarla en la ley suprema y no en leyes secundarias.

El proyecto presentado por el jefe del ejército constitucionalista, Venustiano Carranza, causó una profunda decepción para la representación del pueblo toda vez que ninguna de las grandes reformas sociales en materia agraria y laboral quedaban debidamente aseguradas. En esta última, ni el artículo 5º que se limitaba a establecer que el contrato de trabajo sólo obligara a prestar el servicio convenido por un período que no exceda de un año y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles, la jornada de trabajo no excediera de ocho horas aunque ésta haya sido impuesta por sentencia judicial, la prohibición del trabajo nocturno en las industrias a los niños y a las mujeres, el descanso obligatorio hebdomario; ni la fracción X del artículo 73 que facultaba al Poder Legislativo Federal para regular en esta materia; se introdujo alguna innovación aún cuando se rechazó la propuesta de los diputados Aguilar, Jara y Góngora referentes a salario igual para trabajo igual sin distinción de sexo, derecho a la huelga, indemnización por accidentes o enfermedades de trabajo y el establecimiento de

Juntas de Conciliación y Arbitraje para la solución de los conflictos suscitados entre el capital y el trabajo.

En la sesión de 26 de diciembre, el diputado obrero Héctor Victoria impugnó el dictamen presentado por Carranza, por lo que por unanimidad en la sesión del 28 del mismo mes se llegó al acuerdo de extender más el artículo 5º que consagraba las garantías de los obreros, creándose una Comisión para dicho proyecto encabezada por los diputados Rouaix, Macías y de los Ríos, auxiliados por el Licenciado José Inocente Lugo, encargado de la Dirección de Trabajo de la Secretaría de Fomento, quienes apoyados en un estudio legislativo del licenciado Macías presentaron el 13 de enero de 1917 ante el Congreso la iniciativa en materia de trabajo, otorgándole un capítulo especial, quedando éste en el Título VI de la Constitución, con el rubro "Del Trabajo", el cual fue discutido en la sesión del 23 del mismo mes y aprobado por unanimidad, convirtiéndose en el artículo 123 constitucional.⁴¹

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se promulgó el 5 de febrero de 1917, en la Ciudad de Querétaro, consagrándose por primera vez en el mundo las garantías sociales de un pueblo.

⁴¹ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leves Fundamentales de México, 1808-1987. Op. cit. pp. 811-816.

El artículo 123 de dicho ordenamiento constitutivo, denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social", en su proemio original textualmente se estableció:

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región sin contravenir las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo".

De lo expuesto y de las inquietudes que se vivían en el país se empezaron a generar gran cantidad de leyes que expedían cada legislatura de los Estados, dando el nacimiento de las federaciones y confederaciones de trabajadores, la realización de huelgas y la celebración de contratos colectivos, llevando conjuntamente estas agrupaciones la problemática de la aplicación de las normas de trabajo a los demás entes territoriales de sus agremiados, limitándose la competencia en ocasiones de la diferencia o los conflictos entre el capital y el trabajo de dichas instituciones, motivo por el cual el 6 de septiembre de 1929 se modificó el artículo 123 en su párrafo introductorio, y la fracción X del artículo 73 de la Constitución, adoptándose la federalización de la Ley del Trabajo la cual sería expedida por el Congreso de la Unión, distribuyendo la

competencia tanto de las autoridades federales y locales, quedando dentro de la competencia exclusiva de las autoridades federales los asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minera, hidrocarburos, ferrocarriles, y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.

De dicha reforma constitucional, el presidente de la República, Emilio Portes Gil, envió al Congreso de la Unión un proyecto de Código Federal de Trabajo, que fue elaborado por los juristas Enrique Delhumeau, Praxedis Balboa y Alfredo Iñárritu, el cual fue atacado por la clase obrera y el Congreso, por ir en contra de los principios fundamentales de la Constitución, como libre asociación y la imposición de procedimientos, por lo cual el titular de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, redactó el nuevo proyecto denominado Ley Federal del Trabajo; en el que tuvo intervención principal el Licenciado Eduardo Suárez, y una vez que fue discutido por el Congreso el cual le realizó importantes modificaciones, fue aprobado y promulgado el 18 de agosto de 1931.⁴²

En 1960, el presidente de la República, Licenciado Adolfo López Mateos, designó una comisión para la elaboración de una

⁴² DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Decimatercera Edición. Porrúa. México 1993. p.54.

nueva Ley Federal del Trabajo, cuyo anteproyecto estuvo a cargo de los licenciados Salomón González Blanco, María Cristina Salmorán de Tamayo, Ramiro Lozano y Mario de la Cueva; los cuales también propusieron que se reformaran las fracciones II, III, VI, IX, XXI, XXII y XXXI del apartado "A" del artículo 123 Constitucional.

En 1967, el Poder Ejecutivo de la Unión, licenciado Gustavo Díaz Ordaz, designó una segunda comisión de dicho anteproyecto, integrada por los juristas que se mencionan en el párrafo que antecede, agregándose a dicho trabajo el licenciado Alfonso López Aparicio, la cual concluyó su investigación a principios de 1968.

El 1° de mayo de 1970, fue aprobado y promulgado dicho proyecto, dando el nacimiento a una nueva Ley Federal del Trabajo, la cual respondía a las transformaciones sociales y económicas del país, visualizando hacía el futuro de la misma, las necesidades a que se enfrentaría por el dinamismo de esta nueva rama del derecho.

La Ley Federal de Trabajo de 1970, ha tenido varias reformas hasta nuestra actualidad, destacándose la publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de enero de 1980 para entrar en vigor el primero de mayo del mismo año. En dicho cambio se constituyó como una unidad indisoluble el proceso

laboral con el que se sintetiza el artículo 123 de la Carta Magna, destacándose en dicha iniciativa los efectos del aviso del despido, la preeminencia de la conciliación como medio de resolución de los conflictos, la concentración del procedimiento, la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador, la carga de la prueba al patrón, las modificaciones al procedimiento de huelga y la participación inmediata de las autoridades en beneficio de la verdad y de los trabajadores.⁴³

2.2. DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

El objeto de éste trabajo es el de actualizar los antecedentes históricos y jurídicos del estatuto que rige las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores.

Como ya ha quedado manifestado en este capítulo, Ignacio López Rayón instaló en 1811 en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana, encargada de gobernar a la Nueva España

⁴³Ibidem. p.55-60.

elaborando una Constitución con el título de "Elementos Constitucionales⁴⁴".

En el artículo 22 de dicho ordenamiento se expresaba que ningún empleo cuyo honorario se erogue de los fondos públicos, o que eleve al interesado de la clase en que vivía, o le dé mayor lustre que a sus iguales, no podrá llamarse de gracia, sino de rigurosa justicia.

En el decreto constitucional para la Libertad de América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, documento elaborado por Don José María Morelos, en su artículo 26 establecía que los empleos públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución.

El 24 de agosto de 1821, con la firma de los Tratados de Córdoba, en su artículo 16 se refirió a los empleados públicos que notoriamente fuesen desafectos a la independencia mexicana, ordenaba que saldrían del imperio, dentro del término que la regencia prescribiera, llevando sus intereses y pagando los derechos de exportación.

⁴⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-1987. Op. cit. p. 23.

En el Plan de Iguala de febrero 24 de 1821, en su artículo 12 se manifestaba que todos los habitantes del país sin otra distinción que su mérito y virtudes, son ciudadanos idóneos para optar cualquier empleo.

El 18 de diciembre de 1822 se expidió el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, en su artículo 16 se expresó que las diferentes clases de estado se conserven con sus respectivas distinciones, sin perjuicio de las cargas públicas, comunes a todo ciudadano. Las virtudes, servicios, talentos y aptitudes son los únicos medios que dispone para los empleos de cualquier especie.

En la Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, en su artículo 16 se expresa que son atribuciones del Supremos Poder Ejecutivo: "...II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, a los empleados de las oficinas generales de Hacienda; ...XV.- Se suspenderá por el Ejecutivo, de los empleos hasta por tres meses, y privación hasta la mitad de los sueldos a los empleados de la Federación infractores de las órdenes y Decretos y en los casos que crea debe formarse causa a tales empleados, pasarán los antecedentes de la materia al Tribunal respectivo...".⁴⁵

⁴⁵Ibidem. p. 157.

En el artículo 50 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de febrero de 1824, se prevé que son facultades exclusivas del Congreso General entre otras, crear o suprimir empleos públicos de la Federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones; y en el artículo 110 del mismo ordenamiento legal se le otorgaba facultades al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, nombrar jefes de las oficinas generales de Hacienda, diplomáticos, cónsules, oficiales superiores de la milicia y empleados, en los casos de que contraviniesen sus órdenes y decretos se les suspenderían de su empleo hasta por tres meses y privar aún de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo.

En las Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836, en la Tercera, artículo 44; y Cuarta, numeral 17, se establecieron las mismas disposiciones de la Constitución de 1824, sin que éstas tampoco tuvieran modificaciones en las Bases Orgánicas de la República, expedidas el 12 de junio de 1843.

Por Ley del 21 de mayo de 1852, expedida por el Presidente Arista, se dispuso que todos los empleados en las oficinas de la Federación fuesen amovibles a voluntad del gobierno y que no tuviesen derecho a cesantía. En el artículo 20 del propio ordenamiento, se preveía que para ejercer el gobierno la

atribución de remover a sus empleados, se debería instruir un expediente con objeto de justificar la conveniencia de la remoción, que sólo podría ser acordada con audiencia del interesado, en junta de ministros y por mayoría de votos de estos funcionarios.

El 25 de mayo de 1853, se expidió la Ley Lares, dictada para arreglar lo contencioso administrativo; esta ley incluyó como materia propia del procedimiento contencioso lo relativo a la destitución y remoción de los empleados públicos. Establecía un tribunal de justicia, integrado por el Consejo de Ministros, ante el cual el Procurador de Justicia defendía a la administración, contra las pretensiones del promovente.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857, se indicaba en su artículo 72 que el Congreso tiene facultad para crear y suprimir empleos públicos de la Federación, señalar, aumentar, o disminuir sus dotaciones; y en su artículo 58 expresa que son facultades del Presidente nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.

En el año de 1911, se discutió en la Cámara de diputados federales, dos iniciativas de ley para regular las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores.

ESTA TESIS NO PUEDE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Una de las iniciativas se propuso por el licenciado Ezequiel A. Chávez, concretándose a los empleados civiles del servicio docente y de investigación científica. La segunda, presentada por los diputados Justo Sierra y Tomás Berlanga abarcaba a todos los servidores públicos federales.

Las Comisiones para el estudio de la propuesta fueron las de Institución Pública y de Puntos Constitucionales, dictaminando dichas Comisiones fusionar las dos iniciativas en una sola, dividiéndolas en tres capítulos, el primero preveía las disposiciones especiales referentes a los empleados de la docencia pública y de investigación científica; el segundo trataba de los preceptos que en lo particular deberían de regir en cuanto a los demás empleados públicos cuyo servicio pudiera ser de vital importancia y por tal motivo se deberían de asegurarse de un modo pleno; y por último, señalaba el capítulo tercero las disposiciones particulares sobre los procedimientos comunes a todos los empleados.

Esta iniciativa de ley tenía su marco jurídico en el artículo 85, fracción II, de la Constitución de 1857, en la cual se expresaba las facultades y obligaciones del Presidente, que consistían en nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, nombrar y remover libremente a los

demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estuviesen determinados de otro modo en la propia Constitución o en las leyes.

La propuesta de la ley no llegó a tener vigencia en la República toda vez que no se aprobó ni promulgó.

Para el doctor Alberto Trueba Urbina el originario artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, incluyó dentro de la enunciación genérica de "empleados" a los trabajadores privados y públicos, y dentro de éstos dos últimos a los trabajadores al servicios del Estado.⁴⁶

Las primeras leyes del trabajo que rigieron la declaración de derechos de los burócratas, reglamentarias del citado artículo 123 fueron expedidas por las legislaturas de los Estados en cumplimiento a lo ordenado en dicho precepto y que a continuación se detallan.

La Ley del Trabajo para el Estado de Aguascalientes del 6 de marzo de 1928, otorgaba a los cargos, empleos y servicios que dependieran del Estado o Municipio, el carácter de una forma

⁴⁶ TRUEBA URBINA, Albergó. Nuevo Derecho del Trabajo. Sexta Edición. Porrúa. México 1981. p. 177.

especial de trabajo y la protesta de ley rendida al aceptar el cargo obligaba al empleado a someterse a la Ley Orgánica o Reglamento de la Oficina o cargo respectivo. Además facultaba a los jefes para remover libremente a los empleados públicos, los que no tenían derecho a reclamación alguna; y los derechos de los empleados contemplados en esta ley eran únicamente la jornada de trabajo y los descansos. Las huelgas eran consideradas ilícitas y se sancionaban a los que participaban en ellas con multas que iban de cincuenta a quinientos pesos o prisión de un mes a un año.

El 5 de julio de 1922, en el Estado Chihuahua se promulga la Ley del Trabajo de la Entidad, la cual distingue claramente entre empleado particular y empleado público, al señalar en su artículo 37 lo siguiente: "son objeto de las disposiciones de este capítulo I.- El empleado particular; y II.- El empleado público". Explicando la diferencia de uno y otro en su artículo 38, se entiende por empleado particular para los efectos de esta ley, el trabajador de uno u otro sexo que preste al patrón su concurso intelectual o intelectual material, en una empresa, oficina o cualquier establecimiento de carácter lucrativo y por empleado público el que preste igual concurso al gobierno del Estado o administración Municipal. Se señala en esta ley como derecho de los empleados públicos percibir un salario en la forma convenida, ser preferido frente a extranjeros en igualdad de condiciones,

disfrutar el descanso semanal al que se refiere el artículo 123, fracción IV, ser oído en queja por su patrón, recibir dos meses de salario en caso de enfermedad cuando hubiese presentado más de seis meses de trabajo, legar a sus familiares un mes de sueldo a cuenta del patrón por concepto de gasto de funeral, disfrutar de diez días de vacaciones con goce de sueldo por cada seis meses de trabajo y tener derecho al ascenso y no ser destituido sino mediante constancia que funde y motive la causa legal del procedimiento. Las destituciones a título de conveniencia política daban derecho al empleado a una indemnización de tres meses que pagaba el jefe que ordenaba el despido.⁴⁷

El Código de Trabajo del Estado de Puebla, del 14 de noviembre de 1921 señalaba que son empleados públicos los trabajadores de uno u otro sexo que presten su concurso intelectual o material en las oficinas o dependencias de gobierno, a quienes señalaba una jornada máxima de ocho horas diarias y diez días anuales de gratificación a fin de año.

La ley reglamentaria del artículo 123 y párrafo primero del artículo 4º de la Constitución del Estado de Chiapas del 28 de febrero de 1927, en su artículo 108 se establecía lo relativo a los accidentes y enfermedades profesionales, señalando para los

⁴⁷ DAVALOS MORALES, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Ob. cit. p.66.

efectos de indemnización que los poderes federales, del Estado y de los Municipios serán considerados como patrones y todos sus servidores como trabajadores; y en el numeral 109 se disponía que toda controversia que se suscite con motivo de indemnizaciones, inclusive aquéllas en que tome parte el Gobierno Federal, del Estado y los Municipios serán resueltos por la Junta Central de Conciliación y Arbitraje.

De esta forma, la consideración de que los derechos de los burócratas ya estaban contemplados en la génesis del artículo 123 Constitucional del 5 de febrero de 1917, se confirma.

En 1929 se federalizó la materia del trabajo con la reforma al artículo 73, fracción X constitucional, que facultó al Congreso de la Unión para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de dicho ordenamiento citado, por lo que se suprimió la facultad a los Estados para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo en comento; en consecuencia, las leyes expedidas por algunas legislaturas locales; por ejemplo: las leyes del servicio civil en Nuevo León de 1948, de Zacatecas en 1950 y Querétaro en 1954, que reglamentaron el trabajo de los empleados públicos en las Entidades Federativas y sus respectivos Municipios fueron inconstitucionales, ya que la citada reforma sólo conservó en favor de los Estados la facultad de aplicar las leyes en sus respectivas jurisdicciones cuando no

fueran de la competencia exclusiva de la federación en los casos señalados en el artículo 123, fracción XXXI de la Carta Magna.

Aunque el artículo 123 constitucional incluyó en principio a los trabajadores al servicio del Estado, por virtud de la reforma de 1929 a la fracción X del artículo 73 del mismo ordenamiento, que federalizó la materia del trabajo, se expidió el 18 de agosto de 1931 la Ley Federal del Trabajo, cuyo artículo 2º preceptuaba que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que al efecto se expidiesen, excluyendo en consecuencia a dichos trabajadores, los que antes de 1934 no estuvieron sujetos a ninguna norma emitida con fundamento en el artículo referido.

En este orden de ideas los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión carecían de un sistema normativo laboral que les protegiera contra las arbitrariedades y las destituciones sin causa justificada de las que eran objeto, por el constante cambio de las autoridades superiores o altos funcionarios.

El motivo fundamental que impuso al Presidente Alberto L. Rodríguez a dictar el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de fecha 9 de abril de 1935 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de mismo mes y año, vigente hasta el 30 de noviembre de dicho año fue, el

de dar durante la vigencia del mismo estabilidad en el trabajo a los empleados del Estado, exceptuando a los altos funcionarios, militares, y aquellos que tuvieran un sistema especial que los regulara, los supernumerarios, los empleados de confianza y los que prestaran sus servicios en virtud de un contrato.

La aplicación de este Acuerdo se encomendó a las Comisiones del Servicio Civil integradas por cinco personas: el representante del jefe de la dependencia quien fungía como presidente; dos vocales que serían dos directores, jefes de dependencia o de oficina y dos representantes de los empleados. Se establecía en dicho Acuerdo que esta comisiones estarían encargadas de conocer de las quejas presentadas por el empleado que consideraran violados los derechos que le concediera el acuerdo referido, aunque no indicaba en que grado o forma conocería de él.

Durante el régimen del Presidente Lázaro Cárdenas del Río, se reglamentó por primera vez la Declaración Social del artículo 123 constitucional en favor de los empleados públicos mediante el documento denominado Estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión, del 27 de septiembre de 1938, creándose además un régimen procesal con procedimientos especiales y un Tribunal de Arbitraje, que según el artículo 92 de dicho Estatuto debería de ser colegiado e integrado por un

representante del gobierno federal designado de común acuerdo por los tres poderes de la Unión, un representante de los trabajadores designado por la federación de sindicatos de los trabajadores al servicio del Estado y un tercer arbitro nombrado entre los dos representantes citados. Se señalaba además que en cada unidad gubernamental existiera una Junta Arbitral que también sería colegiada y estaría integrada por el jefe de la unidad, otro del sindicato de trabajadores y un tercero elegido en la forma anteriormente aludida; y dichas Juntas Arbitrales según el artículo 99 del Estatuto serían competentes para conocer de los conflictos individuales que se suscitaran entre el Estado o sus representantes y sus trabajadores, y para conocer y resolver los conflictos colectivos intersindicales que se suscitaran entre las organizaciones al servicio del Estado; y finalmente para llevar a cabo la creación de los sindicatos de los trabajadores al servicio del Estado y la cancelación de los mismos.

Desde entonces nacieron las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión y sus empleados.

Las principales disposiciones procesales del Estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de septiembre de 1938, pasaron a formar parte del Estatuto Burocrático de fecha 4 de abril de 1941, en el que se destaca la adición del procedimiento de huelga, la intervención que

correspondía al Tribunal de Arbitraje, así como la supresión de las Juntas Arbitrales previstas en el Estatuto aludido; en consecuencia se adicionó como competencia del Tribunal de Arbitraje el tener conocimiento de los asuntos que correspondían anteriormente en primera instancia a las Juntas suprimidas.

Con la reforma constitucional del 21 de octubre de 1960 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del mismo año, se adicionó el apartado "B" al artículo 123 constitucional; y la promulgación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, fue el 17 de diciembre de 1963, la cual se publicó el 28 del mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación; se estableció la fracción II, del apartado "B" del numeral 123 constitucional, que los conflictos individuales, colectivos e intersindicales serán sometidos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el artículo 3º Transitorio de la ley, señala que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sustituye al Tribunal de Arbitraje, el cual seguirá conociendo de los asuntos pendientes hasta su determinación conforme a la a ley burocrática y funcionará con el reglamento interno que se expida.⁴⁸

⁴⁸ CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda Edición. Pac. México 1991. pp. 82-87.

2.3. DE LA CREACIÓN DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN EL DERECHO MEXICANO.

Los organismos descentralizados realizan dentro del marco de la Administración Pública ciertos fines inherentes al Estado, como son la prestación de un servicio público, social; la realización de actividades en áreas estratégicas, prioritarias; y la obtención o aplicación de un recurso para fines de asistencia o seguridad social.

Por otro lado, se ha sostenido que las instituciones descentralizadas por servicio no tuvieron originalmente ningún apoyo en la Constitución de 1917 y que en la actualidad sólo se han convertido en un trampolín político sin que predomine el aspecto técnico del servicio, origen y motivo de su creación.

El Constituyente de 1917, creó los Departamentos Administrativos Federales como instituciones a quienes se encargaba una actividad inherente al Estado.

La materia de la descentralización administrativa por servicios en nuestro país, se ha dado en una forma irregular a

falta de un texto en el marco constitucional inicial, así como en sus leyes secundarias en virtud de que su autonomía técnica que les otorga esta normatividad está sujeta a los órganos de fiscalización y vigilancia del poder central, aún cuando su presupuesto requiere un trato distinto al presupuesto general de la Federación.

A principios del segundo cuarto de éste siglo, en nuestro país se dió el auge a las instituciones descentralizadas por servicio, dándoles el legislador diversas denominaciones que por el transcurso de los años le fue exigiendo las necesidades de la Nación, por lo que se les conoce de la siguiente manera:

1. Establecimientos públicos.
2. Comisiones y corporaciones.
3. Instituciones nacionales de crédito.
4. Patronatos, institutos, fundaciones, etc.

La denominación de establecimientos públicos proviene del Derecho Administrativo francés el cual estaba considerado como una organización descentralizada que formaba parte de la estructura del ámbito del Estado y se regía por normas de derecho público.

El establecimiento público tenía las siguientes características:

- a.-Siempre era una persona moral.
- b.-Es el centro de intereses jurídicamente protegidos.
- c.-Tienen un patrimonio afectado a un fin determinado.
- d.-Es administrado según las disposiciones del texto legal o reglamentario que lo ha organizado.
- e.-Goza de diversas ventajas de carácter fiscal.

Los artículos 39 y 40 del Código Civil del 31 de marzo de 1884, daban una connotación a los establecimientos públicos previendo que ninguna asociación o cooperación tienen entidad jurídica sino está legalmente autorizada o permitida.

Asimismo, el Código vigente en materia Civil para el Distrito Federal en su artículo 25, fracciones II y VI reconoce como personas morales las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley y a las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueran desconocidas por la ley.

En el artículo 1329 del ordenamiento referido se establece que la herencia o legado, que se deje a un establecimiento público

que se le imponga algún gravamen o bajo alguna condición, sólo será válido si el gobierno lo aprueba.

El concepto de comisión o corporación administrativa tiene su origen en el derecho anglosajón, entendiéndose por dicho concepto: "el conjunto de personas encargadas legalmente de realizar determinadas actividades que al Estado correspondan, asumiendo las diversas formas centralizadas, desconcentradas o descentralizadas".⁴⁹

La comisión es una entidad política y se sitúa dentro de la actividad general del Estado con sus elementos peculiares o sea un régimen jurídico general, una actividad específica, personalidad jurídica y patrimonio propio.

En la segunda mitad de este siglo, la legislación administrativa mexicana comenzó a utilizar esta terminología para referirse a ciertos organismos centralizados menores en la materia que atendían. De este modo, surgieron importantes instituciones como la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Federal de Electricidad y otras más.

⁴⁹ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Vol. I. Cuarta Edición. Porrúa. México 1968. p. 645.

A las comisiones gubernamentales en México se les objetó de anticonstitucionales reiterando los mismos argumentos que se han utilizado para lo organismos descentralizados; pero hay que recordar que no todas las comisiones que se han creado han sido organizadas bajo la forma descentralizada.

La teoría de la descentralización administrativa por servicio tiene su origen en el Derecho Administrativo francés en la conceptualización del establecimiento público.

Entre los años de 1924 a 1928, empezaron a surgir en México los organismos descentralizados sin un marco jurídico legal y para fines de 1952, en el país se habían creado sesenta y ocho entes jurídicos no territoriales.

Por la situación irregular por la que se crearon estas entidades jurídicas, llevó a los legisladores mexicanos a reformar en 1942, la fracción XXXI del artículo 123 constitucional, y en el se alude a lo que era ya una realidad, en virtud de que ya se hablaba de las empresas que eran administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal y las empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal son de la competencia exclusiva de las autoridades federales.

Dicha reforma no fue suficiente para la creación de estas organizaciones descentralizadas, existiendo una laguna legal en su origen ya que también el artículo 28 de dicho ordenamiento se refería a los organismos descentralizados.

Al comenzar el régimen del Presidente Adolfo López Mateos, el 24 de diciembre de 1958, salió publicada en el Diario Oficial de la Federación una ley más sobre Secretarías y Departamentos de Estado, misma que entró en vigor a partir del 1° de enero de 1959. En el nuevo ordenamiento legal existían quince Secretarías de Estado y tres Departamentos Administrativos, creándose en esta normatividad la Secretaría de Obra Pública y la Secretaría de la Presidencia.

Conforme a la atribución que le señalaba la fracción IV del artículo 16, la nueva Secretaría de la Presidencia haría las funciones tendientes al mejoramiento de la Administración Pública; sin embargo esta facultad no tuvo la coercibilidad necesaria para su aplicación y fue hasta 1965 que se fundó la Comisión de Administración Pública para darle mayor impulso a esta atribución ya que se le reconoció la importancia que tenía. Es de notarse también que la Secretaría de la Presidencia se le daba atribuciones sobre los organismos descentralizados y

empresas de participación estatal conjuntamente con la Secretaría de Patrimonio Nacional principalmente.⁵⁰

En esta ley, por primera vez se hacía mención expresa a este tipo de instituciones ya que además de lo señalado a la Secretaría de la Presidencia en el artículo 7º, fracción XII, le correspondía a la Secretaría de Patrimonio Nacional controlar y vigilar, financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o que exploten bienes y recurso naturales de la Nación, o las sociedades e instituciones en que el gobierno federal posea acciones e intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendadas, subordinadas a otra Secretaría o Departamento de Estado.

Esta atribución correspondía a lo establecido en la ley para el control por parte del gobierno federal a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal de 1947.

A la Secretaría de la Presidencia se le consideraba como una dependencia de planeación, coordinación y vigilancia y no como una institución de ejecución. Ella tenía la programación de las actividades generales del gobierno federal que serían indicadas por las demás Secretarías. A la de Patrimonio Nacional

⁵⁰ ORTEGA LOMELÍ, Roberto. El Nuevo Federalismo. Op. cit. pp. 133-136.

le correspondía ejercer el control directo sobre las actividades que fueran desarrollando las diferentes instituciones descentralizadas y de participación estatal.

Por lo anterior, fue expedido un Acuerdo Presidencial el 31 de marzo de 1959, en el cual se creaba la Junta de Gobierno de los organismos y empresas del Estado como el órgano administrativo dependiente de la Secretaría de Patrimonio Nacional, encargado de asumir las funciones de control de vigilancia. Esta Junta estaba integrada por cuatro miembros permanentes y dieciocho alternos, siendo el Secretario de Patrimonio Nacional el que fungía como Presidente de la Junta.

La importancia que tenía en aquél entonces las instituciones descentralizadas eran muy considerables en virtud que la inversión pública en estos entes jurídicos durante el periodo de 1953-1958 representaba el treinta y ocho y cuarenta por ciento, respectivamente, por lo que el gobierno federal decidió controlar el funcionamiento e inversiones que realizaban estas entidades.

El 29 de diciembre de 1976, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y conforme a su artículo 3º

las Entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal comprenden:

1. Organismos Descentralizados;
2. Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas; y
3. Fideicomisos.

Son de aplicarse a los organismos descentralizados la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas del 4 de enero de 1960; la Ley de Adquisiciones del 30 de diciembre de 1965 y todas aquéllas disposiciones relativas que cada año aparecen en la Ley de Ingresos de la Federación y del Presupuesto de Egresos. Además el 17 de enero de 1977 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo presidencial que agrupa por sectores a estas entidades paraestatales a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina.

Con las reformas que se llevaron a cabo para la organización de la estructura de la Administración Pública Federal, se culminó con la aprobación y promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 29 de diciembre de 1976.

En el artículo 1º de dicho ordenamiento se establece que la organización de la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal, estando compuesta la Administración Pública Federal Centralizada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. La Administración Pública Federal Paraestatal la integran los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y los Fideicomisos.

La base constitucional a dicha ley que fortalece a la estructura de los organismos descentralizados la encontramos en los artículos 90 y 93 de dicho ordenamiento, al aludir que cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritarias para que informen cuando se discute una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en concordancia con el numeral 14 de la Ley

Federal de las Entidades Paraestatales, nos da la constitución, organización y funcionamiento de los organismos descentralizados, al establecer que estas entidades son creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten; y cuyo objeto sea:

- I. La realización de las actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Asimismo, estos entes jurídicos serán auxiliares del Poder Ejecutivo Federal.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales tiene su fundamento constitucional en el artículo 90 de dicho ordenamiento legal.

En nuestro país se inició el primer movimiento social revolucionario del que emana el ordenamiento legal supremo que lo rige, teniendo la primacía de incorporar en este estatuto el matiz social que le dió origen.

Se ha recalcado la pobreza y lucha de las clases mas desprotegidas, la obrera y la campesina, ya que no basta elevar a rango constitucional sus derechos para que estos sean reivindicados, sino que el aparato gubernativo se comprometa ha llevar a cabo cada uno de los programas que ha iniciado para estas clases y estén apegados a nuestra Carta Magna.

De nada sirve que se establezca en el artículo 123 constitucional que: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil;"..."Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos;"... o bien, "Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores;" sus relaciones laborales se regirán por el apartado "B" de dicho precepto; toda vez que los primeros que transgreden nuestra Carta Magna, son quienes nos gobiernan, ya sea con sus políticas internas, financieras o internacionales, por ello, tampoco es suficiente la frase de "Bienestar para la familia", por lo contrario, se necesita la unidad nacional; que los actos de gobierno sean apegados a la ley suprema y sobre todo justicia social para la clase obrera y campesina, quienes día a día luchan por ese encuentro con la justicia y no han sido derrotados por una devaluación, guerrilla, represión o capricho de algún funcionario.

CAPÍTULO 3

DE LA PROBLEMÁTICA DEL RÉGIMEN LABORAL A QUE SE SUJETARÁN LAS RELACIONES DE TRABAJO EN LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

En el momento actual, como ocurre en muchos otros países, el derecho laboral, como instrumento tutelar de los trabajadores, está en crisis. La clara tendencia es convertirlo, con o sin reformas legales, a veces sólo de hecho, en un instrumento que sirve al Estado o a los intereses de los empresarios. No es exagerado decir que en ello juega de manera importante la razón de Estado.

3.1. DE LA JERARQUÍA CONSTITUCIONAL EN MATERIA LABORAL EN EL DERECHO MEXICANO.

El Estado en su consideración institucional se forma con el conjunto de órganos a los que se asigna la misión de gobernar a una Nación, incorporando sus fines a la legislación, los cuales se traducen en un conjunto de tareas, atribuciones o cometidos que deben ejecutar los gobernantes al servicio de una comunidad. Esta tarea es de dos ordenes: unas establecen relaciones entre el Estado y la población; otras establecen relaciones entre el Estado y los demás Estados de la Comunidad Internacional.⁵¹

Los encargos o fines del Estado se realizarán en cuanto a las funciones de sus órganos y aunque exista una diversidad de funciones, éstas se desarrollarán por su competencia, distinción y jurisdicción ya que el poder del Estado es uno y sus funciones las dividirá en tres: la legislativa, la judicial y la ejecutiva, que conforman dicho poder; por lo tanto, el Estado, vía gobierno, puede ser libre si se observa la división de funciones, de modo que ninguno de ellos pueda predominar sobre los demás.⁵²

⁵¹ GONZÁLEZ URIBE, Héctor. Teoría Política. Sexta Edición. Porrúa. México 1987. pp. 231-235.

⁵² FRAGA, Gabino. Op. cit. p. 13.

La legislación por la cual se incorporarán los fines del Estado será el orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, la cual revestirá las metas, logros y triunfos alcanzados por la colectividad, otorgándole al ordenamiento jurídico la supremacía normativa por la cual una Nación se regirá. A esta normatividad suprema se le conoce como Constitución.

El poder que le da origen a la supremacía de la Constitución se le denomina Poder Constituyente, el cual está por encima de la voluntad particular de los órganos que enviste de autoridad, competencia y jurisdicción en el cuerpo normativo que se establece para los fines del Estado, y a estos se les denomina poderes constituidos, los cuales no pueden alterar en forma alguna la ley que los creó y lo envistió de autoridad, competencia y jurisdicción; siendo que el Poder Constituyente una vez que terminó con su cometido, desaparece.⁵³

En este orden de ideas, el movimiento social de 1910 en nuestro país siguió el procedimiento de erigir en 1916-1917, un Poder Constituyente para la creación del orden normativo supremo por el cual la Nación se regiría y alcanzaría sus fines, siendo los principales protagonistas de este movimiento armado

⁵³ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Décimo Novena Edición. Porrúa. México 1983. pp. 12-17.

los campesinos y los obreros, que tuvieron como triunfo de su lucha, la consagración de sus aspiraciones en dicho documento que aunado a la creación de los poderes constituidos se da origen también al Derecho Social, a fin de que estuvieran protegidas sus garantías y el Estado tuviera sus lineamientos y limitaciones para con los mismos.

Con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 5 de febrero de 1917, la división de las funciones del Estado quedan enmarcadas en sus artículos 49, 50, 80 y 94 que a la letra dicen:

"Art. 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgará facultades extraordinarias para legislar.

Art. 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se

dividirá en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.

Art. 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Art. 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ...".

Asimismo, la propia Constitución en sus artículos 73, 89 y 104 establece las facultades concretas para las funciones del Legislativo, Ejecutivo y Judicial respectivamente, las cuales se explicaran brevemente en el desarrollo del capítulo. A esta potestad enunciada en los artículos en comento, en la doctrina se le denomina facultades explícitas, siendo la Constitución la que limita su ámbito de autoridad entre ellas y para con la sociedad.

En ocasiones la función legislativa, judicial o ejecutiva realizan actividades administrativas, jurisdiccionales o legislativas; por ejemplo la función ejecutiva realiza actividades legislativas cuando manda una iniciativa de reglamento conforme

a las atribuciones que la Constitución le otorga. Por otro lado realiza actividades judiciales en sus diversos órganos siendo el caso más evidente las Juntas de Conciliación y Arbitraje,⁵⁴ aun cuando sean verdaderos Tribunales de Derecho (artículo 123, apartado "A", fracción XX), administrativamente dependen de la Administración Pública Federal, Poder Ejecutivo, y éste nombra al Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, ratificando dicho nombramiento el Senado de la República.

Así las cosas, la función legislativa realiza por un lado actividades administrativas como son: las facultades que tiene el Congreso de la Unión para admitir nuevos Estados a la Unión Federal; cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación; declarar la guerra, en vista de los datos que presente el Ejecutivo; conceder licencia al Presidente de la República; constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba de sustituir al Presidente de la República en los términos de los artículos 84 y 85 de la Carta Magna (artículos 73, fracciones I, III, IV, V, XII, XXVI y XXVIII; y 76, fracciones II, III y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Realiza actividades judiciales como erigirse en un Colegio Electoral para calificar las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos que señale le Ley; declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que

⁵⁴ ORTEGA LOMELÍ, Roberto. El Nuevo Federalismo. Op. cit. 90.

hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de la Constitución; resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado; en el caso del juicio político que contempla la Constitución (artículos 74, fracciones I, V y VII; y 76, fracciones V, VI y VII del ordenamiento legal citado).

La función judicial realiza actividades administrativas cuando propone los nombramientos de los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito, para elegir entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 97 de la Constitución); realiza actividades de tipo legislativo cuando emite jurisprudencia.

Los juristas han sostenido en la actualidad que la idea de la división de poderes (funciones), no debe tomarse en cuenta en forma radical, en virtud de que la evolución histórica de cada Estado va atendiendo a las necesidades de su sociedad, y en ocasiones la función legislativa, judicial o administrativa, realizan actividades administrativas, jurisdiccionales o legislativas; pero esto no implica que se invadan las labores de estos entes, por lo que con el objeto de distinguir entre sí las diversas funciones estatales de estos organismos del Estado, la doctrina ha unificado dos criterios: 1) formal; y 2) material.

El criterio formal toma en cuenta únicamente al órgano del cual emana esa función. Así, todas las funciones del ejecutivo serán administrativas. El criterio material, por el contrario, atiende a la esencia o naturaleza intrínseca de la función o el acto que emanen.

Aunado a las facultades explícitas que el Poder Constituyente envistió a cada una de las funciones del Gobierno Federal, existe también en la Carta Magna un precepto que rompe con los parámetros que hace el propio ordenamiento a dichas actividades del Estado, y el cual está previsto en la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución que a la letra dice:

"Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

El ordenamiento de referencia, consagra las llamadas facultades implícitas, las cuales consisten en que la función legislativa puede concederse a sí misma o a cualquiera de las otras funciones federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas.

El otorgamiento de una facultad implícita sólo puede justificarse cuando se reúnen los siguientes requisitos:

- A).- La facultad implícita no es autónoma, pues depende de una facultad explícita.
- B).- Si una facultad explícita es letra muerta, se puede actualizar su ejercicio mediante una facultad implícita.
- C).- Ni la función judicial y la ejecutiva del Estado puede conferirse a sí mismo las facultades indispensables para emplear las que la Constitución se concede, pues tienen que recibirlas de la función legislativa; y esta no sólo otorga a las otras dos las facultades implícitas, sino que también se las da a sí mismo.⁵⁵

Como ejemplo, del inciso C) que antecede, tenemos que la Secretaría de Estado depende del Poder Ejecutivo Federal, éste puede expedir su Reglamento Interno pero si quiere modificar, reformar o extinguir alguno de los lineamientos previstos a las Secretarías en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, solamente la función legislativa puede otorgarle la facultad implícita para tal efecto.

Una vez que se han delineado las funciones del Estado de acuerdo al órgano del cual emanan (formal) o por la naturaleza

intrínseca del acto que emanen (material), hablaremos de las funciones en sentido formal que le corresponde al cuerpo Legislativo, Judicial y Ejecutivo, en materia de trabajo, haciendo hincapié que estas funciones no se invaden ni se depositan dos o más en una sola persona, salvo en lo dispuesto en los artículos 29 y 131 segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el marco constitucional, Capítulo Segundo, Sección Tercera, subdenominado "De las Facultades del Congreso", el artículo 73, fracción X, establece:

"El Congreso tiene facultad:

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuesta y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123".

Para la expedición de la leyes reglamentarias del artículo 123 del ordenamiento referido, el Congreso de la Unión se basará en los lineamientos generales que se enuncian en el numeral aludido, el cual contempla los dos tipos de régimen, que son:

⁵⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. cit. p.115 y 116.

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

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

Las semejanzas que se establecen en ambos apartados son: La duración de la jornada de trabajo diurna y nocturna, de ocho y siete horas respectivamente; la protección del trabajo de los menores; la fijación de salarios; pago de horas extras; la responsabilidad en el caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; la seguridad social; y otros más.

De las diferencias que existen en ambos apartados, solamente nos referiremos a las que tengan que ver con nuestro trabajo de investigación.

El apartado "A" del artículo 123, fracción XX de la Constitución, establece:

"Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y las organizaciones sociales para el trabajo, conforme a la ley.

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

A. Entre los obreros,..."

"XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del gobierno".

De lo expuesto, se determina que la Carta Magna establece una autoridad competente para dirimir las controversias entre el capital y el trabajo, siendo a una autoridad estatal a la que se le enviste de jurisdicción y competencia por regla general, ya que por excepción, la fracción XXXI del propio ordenamiento dispone: "La aplicación de las leyes del trabajo corresponden a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

a) Ramas industriales y servicios.

1. Textil;

2. Eléctrica;
3. Cinematografía;
4. ...

b). Empresas:

1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;
2. Aquellas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y..."

Cabe destacar que las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, y las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje se han considerado Tribunales de Derecho, en virtud de que todos sus actos están fundados y motivados de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 14 y 16 Constitucionales, por lo que su naturaleza jurídica está justificada conforme a la ley suprema, la cual les otorga competencia y jurisdicción.⁵⁶

Por otro lado, también señalaremos que conforme al artículo 124 del citado ordenamiento se señala que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden

⁵⁶ FIX ZAMUDIO, Héctor. Naturaleza Jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. JFCyA. México 1975.

reservadas a los Estados"; siendo que en la doctrina, a esta disposición se le denomina, facultades concurrentes⁵⁷, en virtud que se les da a las Entidades Federativas facultades para desarrollar sus funciones pero observando la Carta Magna.

Concretando, la Constitución Política Mexicana en sus artículos 115 y 116, establece los lineamientos para la autonomía de las entidades federativas y los municipios.

La fracción VIII, segundo párrafo del numeral 115 de dicho precepto legal, contiene el fundamento para la regulación de las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores; mientras que el artículo 116, fracción V del mismo precepto, también establece los lineamientos de regulación del vínculo jurídico laboral entre las entidades federativas y sus trabajadores.

Una vez que hemos expuesto la competencia constitucional en materia laboral para legislar y conocer los conflictos que surgen entre el capital y el trabajo, podemos concluir que los mecanismos de protección social del Derecho Laboral pueden cumplir sus propósitos; sin embargo, el exceso de atribuciones indebidas del Estado, y la crisis económica que se vive en la actualidad a nivel mundial y nacional, influyen sobre las normas

⁵⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Op. cit. p. 113.

del derecho laboral, por lo que ambas situaciones han soslayado al legislador social de sus funciones primordiales.

En virtud que las consideraciones antes comentadas han desempeñado un papel más importante en dicha materia que lo expresado en la Carta Magna que matiza el carácter protector de las normas laborales, que si bien tienen como finalidad principal la protección de la persona del trabajador, las exigencias de una crisis económica como la que vive nuestro país hace que las circunstancias de la realidad social correspondan también a las exigencias de la empresa, esto es con la finalidad de atraer capital de inversión para abrir nuevas fuentes de empleo, tal es el caso de la industria maquiladora que en los últimos años se le ha dado mayor auge en el norte del país, pero dicho financiamiento es condicionado para el gobierno, el cual ofrece una regulación especial en materia fiscal y no entrar de lleno a las normas laborales que deben de regir en dichas empresas, por lo que el carácter protector del derecho del trabajo no es tan unilateral como generalmente se afirma, aún cuando esta protección está comprendida implícitamente en la mayoría de las disposiciones constitucionales mencionadas.

Asimismo, retomando el preámbulo del numeral 123 de la Carta Magna, mencionaremos que dicho artículo también contempla un apartado "B", que establece:

“Toda persona tiene derecho al trabajo digno y ...”.

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

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

La fracción XII, apartado “B” del aludido numeral dispone: “Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria. ...Los conflictos entre el Poder Judicial Federal y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.”

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es reglamentaria del artículo 123, apartado “B” constitucional, en dicho ordenamiento legal se establecen los lineamientos generales y primordiales por los cuales se regirá la relación laboral entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores; de dicha norma jurídica hablaremos en el siguiente punto.

3.2. DE LAS LEYES REGLAMENTARIAS EN MATERIA LABORAL Y DE LA JURISDICCIÓN.

El movimiento social iniciado en 1910 exigió el establecimiento de disposiciones de alto contenido social. El artículo 123 Constitucional fue la respuesta del Constituyente de 1916-1917 a este reclamo de justicia.

La ley se ha definido como una manifestación de voluntad encaminada a producir un efecto de derecho, ya sea que crea, modifica o extingue una situación jurídica general, abstracta e impersonal, es decir, debe contener disposiciones que no desaparezcan después de aplicarse a un caso previsto y determinado, sino que sobrevivan a esta aplicación y se apliquen sin consideración de especie o persona, a todos los casos idénticos al que previenen, en tanto no sea abrogada.

La Carta Suprema de la República otorga la función legislativa del Estado a expedir leyes reglamentarias del artículo 123 del ordenamiento citado, sin contravenir los lineamientos enunciados en dicho precepto legal.

A dichas leyes secundarias se les denomina Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado, que respectivamente corresponden al apartado "A" y al apartado "B" que conforman el artículo 123 del multicitado ordenamiento.

Como ha quedado expresado en el capítulo que antecede, la Ley Federal del Trabajo fue aprobada y promulgada el 18 de agosto de 1931, en virtud de las reformas constitucionales a la fracción X, artículo 73; y párrafo introductorio al numeral 123, donde se adoptó la federalización de la Ley del Trabajo, a efecto de resolver así la problemática de la diversidad de las leyes que expedían las legislaturas de las Entidades Federativas, y en ocasiones, en lugar de resolver un conflicto entre el trabajo y el capital, se entraba en una laguna para la aplicación de su normatividad, que ocasionaba en la mayoría de los casos, un estado de indefensión a la clase obrera.⁵⁸

Asimismo, el ordenamiento aludido fue derogado por una nueva Ley que entro en vigor el 1º de mayo de 1970; y este último ordenamiento ha tenido varias reformas, siendo una de las mas importantes la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980.

⁵⁸DAVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. Quinta Edición. Porrúa. México 1994. p. 72.

El artículo 1° de la Ley Federal del Trabajo, dispone que será de observancia general en toda la República y rige las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123 apartado "A" de la Constitución.

Dichas normas sociales consagran los derechos de los trabajadores y tienden a conseguir el equilibrio y la justicia en las relaciones entre patrones y trabajadores, entrando en el ámbito del campo del derecho social, el cual en su integración protege, tutela y reivindica a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles.

La Ley Federal del Trabajo dedica el Título Once a la enumeración de las Autoridades del Trabajo, así como al señalamiento de las funciones que desempeñan, estableciendo en su artículo 523 que la aplicación de las normas de trabajo competen en sus respectivas jurisdicciones a:

- I. La Secretaría de Trabajo y Previsión Social;
- II. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de Educación;
- III. Las autoridades de las Entidades Federativas y a sus Direcciones o Departamentos de Trabajo;
- IV. La Procuraduría de la Defensa del Trabajo;

- V. El Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento;
- VI. La Inspección del Trabajo;
- VII. La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos;
- VIII. La Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de la Empresa;
- IX. Las Juntas Federales y Locales de Conciliación;
- X. La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje;
- XI. Las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje; y
- XII. El Jurado de Responsabilidad.

Sus funciones:

A). La Secretaría del Trabajo y Previsión Social está encargada de los asuntos laborales de carácter federal y de vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones que contiene el artículo 123 constitucional y sus demás relativas a la materia del trabajo.

B). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conoce de las objeciones que formulan los trabajadores respecto a la declaración de impuesto que presenta el patrón, base sobre la cual se calculará la participación en las utilidades de la empresa (artículo 123, apartado "A", fracción IX inciso e) de

la Constitución; y 121, fracción II y 526 de la Ley Federal del Trabajo).

La Secretaría de Educación Pública tiene a su cargo la vigilancia y control de la escuelas para los trabajadores; asimismo, está encargada de intervenir, en coordinación con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, en el renglón de capacitación y adiestramiento de los trabajadores (artículo 123 apartado "A" fracción XII Constitucional; y 132 fracción XII y 526 de la Ley Federal del Trabajo).

C). Los Departamentos y Direcciones del Trabajo de las Entidades Federativas tienen las facultades que determinen sus leyes orgánicas y las normas laborales (artículo 524 de la Ley Federal del Trabajo).

D). La Procuraduría de la Defensa del Trabajo tiene por objeto colaborar de manera gratuita, en favor de los trabajadores o de sus sindicatos, en la solución de los conflictos laborales, siendo un beneficio para los trabajadores únicamente (artículos 530 al 536 de la ley citada).

E). El Servicio Nacional de Empleo Capacitación y Adiestramiento tiene como finalidades principales: analizar

y promover la generación de empleos; supervisar la colocación de los trabajadores de manera gratuita; coordinar el otorgamiento de capacitación y adiestramiento; así como llevar el registro de las constancias de habilidades para fines de ascenso (artículos 537 al 539 de la ley en comento).

El derecho a la capacitación y adiestramiento y el servicio para la colocación de trabajadores son aspectos que consagra la Constitución en su apartado "A" de su artículo 123 fracciones XIII y XXV respectivamente.

F). La Inspección del Trabajo tiene su ubicación legal en los artículos 540 al 550 de la Ley Federal del Trabajo y se encarga de vigilar el cumplimiento de las normas laborales, especialmente las que contienen derechos y obligaciones de los trabajadores y patrones, las relativas al trabajo de los menores y mujeres, las concernientes a medidas para prevenir riesgos de trabajo, así como las que establecen disposiciones sobre higiene y seguridad.

G). La Comisión Nacional de Salarios Mínimos tiene como objetivo la fijación de los salarios mínimos generales y profesionales en las distintas áreas geográficas, en que para tal efecto se haya dividido el territorio nacional. Dicha

Comisión puede auxiliarse de Comisiones Especiales de carácter consultivo, para el mejor desarrollo de sus actividades (apartado "A", artículo 123, fracción VI de la Constitución; y los numerales 551 al 563 de la multicitada ley).

H). La Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de la Empresa, su base constitucional la encontramos en el apartado "A", fracción IX, artículo 123; y en los numerales 575 al 590 de la Ley Federal del Trabajo, manifestando que sus facultades primordiales consisten en determinar con bases en investigaciones y estudios, el porcentaje correspondiente a los trabajadores sobre la renta gravable de las empresas, así como llevar a cabo su revisión.

I). Las Juntas Federales y Locales de Conciliación, ocupan un lugar de especial importancia, debido a que son los órganos competentes para llevar a cabo las funciones conciliatorias y jurisdiccionales en los casos en que se susciten controversias con motivo de la aplicación de las disposiciones del trabajo.

El procedimiento laboral está dividido en dos etapas fundamentales: la conciliación y el arbitraje. Estas Juntas

han sido creadas para que conozcan exclusivamente de la conciliación y sólo excepcionalmente del arbitraje.

Las Juntas Federales de Conciliación están facultadas para promover el arreglo conciliatorio entre las partes en conflicto, es decir, para conocer de la instancia conciliatoria del procedimiento laboral en todos aquéllos asuntos que se les sometan y que se ubiquen en alguna de las materias enumeradas por la fracción XXXI, apartado "A", artículo 123 constitucional; y 527 de la Ley Federal del Trabajo.

Las Juntas Federales de Conciliación excepcionalmente pueden desempeñar funciones jurisdiccionales, como Juntas de Conciliación y Arbitraje cuando le sean sometidos conflictos suscitados con motivo del cobro de prestaciones cuyo monto no exceda al equivalente a tres meses de salario (artículos 600, fracción IV; y 892 de la Ley Federal del Trabajo).

Por su funcionamiento de las Juntas Federales de Conciliación, estas pueden ser permanentes o accidentales; será permanente cuando el cúmulo y la importancia de los conflictos de una región así lo requieran y su jurisdicción territorial será determinada por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (artículo 592 de la ley citada).

Las Juntas Federales de Conciliación Accidentales se integran y funcionarán cada vez que sea necesario y el volumen de los conflictos de trabajo en una jurisdicción territorial no amerite el funcionamiento de una Junta Federal de Conciliación Permanente (artículo 595 de la ley citada).

Actualmente las Juntas Federales de Conciliación resultan obsoletas; originalmente funcionaba una por Estado, pero al implementarse las Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje pierden fuerza las primeras, pues las partes aún cuando no logren la conciliación, ya no se ven obligadas a desplazarse hasta la capital, lo que de algún modo los presionaba para buscar la avenencia.

Las Juntas Locales de Conciliación son competentes para conocer de la etapa conciliatoria del procedimiento laboral, en todos aquellos asuntos no reservados a las autoridades federales; es decir, los no incluidos en la enumeración de la fracción XXXI, apartado "A", artículo 123 constitucional; y el numeral 527 de la Ley Federal del Trabajo.

En general, todas las disposiciones relativas a las Juntas Federales de Conciliación son también aplicables a las Juntas Locales de Conciliación. Las atribuciones asignadas

a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social las asume en este ámbito los gobernadores de las Entidades Federativas, pero en la realidad la facultad de los ejecutivos locales de establecer Juntas Locales de Conciliación se ve disminuida ante la limitación presupuestal a que están sometidos.

J). La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje le corresponde el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten dentro de las ramas industriales, las empresas y asuntos reservados a las autoridades federales de trabajo de acuerdo a lo previsto en la fracción XXXI, apartado "A", del artículo 123 constitucional.

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje puede funcionar en Pleno o bien, a través Juntas Especiales.

Las Juntas Especiales establecidas fuera de la capital funcionarán dentro del régimen jurídico a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y sólo conocerán y resolverán los conflictos individuales de trabajo en todas las ramas de la industria y actividades de la competencia federal, comprendidas en la jurisdicción territorial que se les asigne sin perjuicio de los derechos del trabajador para acudir, si así convienen a sus intereses, ante una Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; y por excepción las Juntas

Especiales ubicadas en el Distrito Federal, conocerán y resolverán los conflictos colectivos e individuales de trabajo en todas las ramas de la industria a que se refiere el artículo 123, apartado "A", fracción XXXI de la Constitución.

El Pleno de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje entre sus facultades y obligaciones está la de expedir el Reglamento Interior de la Junta y de las Juntas de Conciliación; conocer y resolver los conflictos de trabajo cuando afecten a la totalidad de las ramas de la industria y de las actividades representadas en la Junta; uniformar criterios; cuidar su funcionamiento de las Juntas de Conciliación; y conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de las resoluciones dictadas por el Presidente de la Junta en la ejecución de los laudos del Pleno.

K). Las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje de acuerdo a nuestro régimen constitucional, la Federación, a través del Congreso de la Unión, tiene facultades expresas para legislar en todo lo relativo a la materia laboral, pero tratándose de la aplicación de dichas normas, quien tiene la competencia originaria no es la Federación, sino las Entidades Federativas, en sus respectivas jurisdicciones,

según se desprende de la multicitada fracción XXXI, apartado "A", artículo 123 constitucional.

En este orden de ideas, cada Estado podrá establecer con fundamento en el artículo 622 de la Ley Federal del Trabajo, una o más Juntas de Conciliación y Arbitraje para conocer de todos los conflictos que se susciten en las empresas o industrias que no estén comprendidas dentro de las reservadas a las autoridades federales, correspondiendo al gobernador o al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, fijar el lugar de su residencia y su competencia territorial.

Las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje también funcionan en Pleno y en Juntas Especiales. En cuanto a su integración y funcionamiento dichas Juntas se rigen por las mismas disposiciones aplicables a las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje. En lo que se refiere a las facultades del Presidente de la República y del Secretario del Trabajo y Previsión Social, son ejercidas por los gobernadores de las Entidades Federativas y, en el caso del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno.

L). El Jurado de Responsabilidades de los representantes que integran las Juntas, regulado en los artículos 674 y 675 de la Ley Federal del Trabajo es un órgano integrado de

manera tripartita que sanciona con amonestación, suspensión hasta por tres meses o destitución a los representantes de los trabajadores y patrones cuando incurren en alguna de las causales de responsabilidad señaladas en los artículos 671 al 673 del ordenamiento legal citado, tales como: conocer de un negocio para el que se encuentren impedidos, conforme a dicho ordenamiento legal; votar una resolución notoriamente ilegal o injusta; recibir directa o indirectamente cualquier dádiva de las partes en conflicto; retener indebidamente un expediente o negarse a devolverlo al ser requerido por el Secretario; etc.

El artículo 17 de la ley secundaria mencionada, establece que a falta de disposición expresa en la Constitución, esta Ley o en sus Reglamentos, o en los Tratados a que se refiere el artículo 6° se tomarán en consideración sus disposiciones que regulen casos semejantes, los principios generales que deriven de dichos ordenamientos, los principios generales del derecho, los principios generales de justicia social que deriven del artículo 123 de la Constitución, la jurisprudencia, la equidad y la costumbre.

El artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo manifiesta que es competencia exclusiva de las autoridades del trabajo y por ende la aplicación de las normas laborales en jurisdicción federal, las que tengan que ver con las ramas industriales: textil,

eléctrica, cinematográfica, entre otras; y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, aquéllas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y aquéllas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentran bajo jurisdicción federal.

Por otro lado, la Administración Pública se desenvuelve con la acción continúa, permanente y eficaz de miles de personas que ocupan diversas categorías las cuales son fijadas anualmente por el Presupuesto de Egresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal, y tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes administrativas han denominado a éstos como funcionarios o empleados públicos, mientras la sociedad los a catalogado como burócratas.

La relación laboral entre el Estado y los empleados públicos está reglamentada en la ley secundaria denominada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual tiene su base constitucional en el apartado "B", artículo 123.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión. Dentro de la

estructura que conforma la Administración Pública Federal Paraestatal, encontramos a los organismos descentralizados que son entidades no territoriales, creadas por leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión o el Poder Ejecutivo Federal, a los cuales se les otorga personalidad jurídica y patrimonio propio.

El artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, indica la "observancia general" que tiene la misma para los titulares y los trabajadores de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y las Instituciones indicadas en el mismo numeral, y los organismos descentralizados similares a los enunciados en dicho numeral que tengan a su cargo una función de servicios públicos.

La indicación de "observancia general" que se alude en el párrafo que antecede, carece de legalidad en el campo del Derecho, en virtud de que como ya ha quedado explicado con anterioridad en este trabajo de investigación, dentro de las características fundamentales de la ley, es que ésta debe ser general, abstracta e impersonal, requisitos que no se cumplen en el mencionado artículo y por consiguiente es anticonstitucional dicho precepto ya que deja en un estado de indefensión a los gobernados ante la autoridad responsable para su aplicación.

Lo anterior, es en virtud de que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer conflictos, individuales o colectivos de trabajo, e instituciones descentralizadas o de participación estatal como es el caso de Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional de Subsistencias Populares y otros más; y la mayoría de estos entes públicos tienen la función principal consistente en la prestación de un servicio público.

El artículo 5° de la Ley Burocrática enumera a quiénes se les cataloga como personal de confianza y por excepción los no enlistados se les considerará como personal de base.

El concepto de empleado de confianza fue utilizado por vez primera en el proyecto sobre jornada de trabajo presentado en la conferencia de la Organización Internacional de Trabajo, que se celebró en la Ciudad de Washington en 1919; dicho concepto fue acogido por la legislación belga y posteriormente por nuestra legislación en la Ley Federal del Trabajo de 1931, en sus artículos 4, 48 y 126, fracción X.

En la Organización Internacional del Trabajo, se definió al empleado de confianza a los altos empleados que por razón de funciones tenían a su cargo la marcha y destino general de la

negociación, o aquéllos que también, por razón de sus funciones, estuvieran al tanto de los secretos de la empresa y se dijo, además, que le término de empleados de confianza no era fijo, sino que debía de aplicarse en relación con cada una de las empresas⁵⁹.

La Ley Federal del Trabajo vigente, en sus artículos 182 al 186 nos da los lineamientos para los empleados de confianza, estableciendo que las condiciones de trabajo de estos serán proporcionadas a la naturaleza e importancia de los servicios que presten y no podrán ser inferiores a las que rijan para los trabajadores semejantes dentro de la empresa o establecimiento.

En la doctrina se ha establecido que los empleados de confianza deben de tener las siguientes características dentro de las funciones que le son encomendadas por el patrón, tales como el de desarrollar labores de administración, fiscalización, vigilancia o dirección de manera general; o que tengan una relación íntima con los actividades de la empresa o establecimiento.

Por otro lado, mencionaremos que ninguna de las XXXI fracciones del apartado "A", del artículo 123 constitucional habla

⁵⁹ CAVAZOS FLORES, Baltasar. Los Trabajadores de con...fianza. Jus. México 1979. p.5.

de los empleados de confianza; más en cambio la fracción XIV, apartado "B" del mismo ordenamiento, establece que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social

Por ello, el ordenamiento secundario que se alude en párrafos anteriores tanto en sus numerales 5° y 8° establece a quienes se les considera empleados de confianza, excluyéndolos de dicho régimen; mientras la fracción XIII, apartado "B", numeral 123 de la Carta Magna dispone que los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes.

A los trabajadores e instituciones que la ley les otorgue autonomía, se sujetarán a un estatuto especial que no puede oponerse a la Ley Federal del Trabajo.

Los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de una dependencia y sus trabajadores, los colectivos o intersindicales, serán competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual se integrará según lo previsto en la ley reglamentaria; mientras que los conflictos entre el Poder

Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; y los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus empleados serán resueltos por esta última.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será Colegiado, funcionará en Pleno y en Salas, se integrará cuando menos con tres Salas y éstas podrán aumentarse cuando así se requiera. Además de las Salas referidas, en las capitales de las Entidades Federativas podrán funcionar Salas Auxiliares, que el Pleno considere necesarias.

Cada Sala estará integrada por un magistrado designado por el gobierno federal, un magistrado representante de los trabajadores y un magistrado tercer árbitro, que nombrarán los dos primeros y que fungirá como Presidente de la Sala, los cuales en forma colegiada les tocará conocer necesariamente de las resoluciones siguientes y que versen sobre:

- 1) La personalidad;
- 2) La competencia;
- 3) Admisión de pruebas;
- 4) Nulidad de actuaciones;
- 5) El laudo, en los casos de las Salas; y

6) Sobre el desistimiento de la acción de los trabajadores en los términos del artículo 140 de la Ley Burocrática

En los casos previstos en el numeral 140 del ordenamiento citado son: Cuando no se haga promoción alguna en un término de tres meses siempre que éstas sean necesarias para el procedimiento, el Tribunal de oficio o a petición de parte, una vez transcurrido dicho plazo, declarará la caducidad, no opera ésta, cuando esté pendiente el desahogo de una actuación que se lleve fuera del local del Tribunal o que se esté esperando recibir en informes o copias certificadas que se hayan solicitado.

Por excepción, las Salas y las Salas Auxiliares podrán funcionar con la sola presencia del Presidente de la misma.

El Pleno se integrará con la totalidad de los magistrados de las Salas y un magistrado adicional, el cual será designado por el Presidente de la República, que fungirá como Presidente del propio Tribunal. Al Pleno le corresponde:

- 1) Expedir el Reglamento Interior y los Manuales de Organización del Tribunal;
- 2) Uniformar los criterios de carácter procesal de las diversas Salas;

- 3) Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de los trabajadores a su servicio;
- 4) Conceder el registro de los sindicatos o en su caso, dictar la cancelación del mismo;
- 5) Conocer de los conflictos sindicales o intersindicales;
- 6) Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo, reglamentos de escalafón, reglamentos de la comisión mixta de seguridad e higiene y de los estatutos de los sindicatos;
- 7) Ampliar el número de Salas y de Salas Auxiliares, en función de las necesidades del servicio; y
- 8) Las demás que le confieran las disposiciones legales aplicables

En lo no previsto por la Ley Burocrática o disposiciones especiales, se aplicará supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad.

La relación de trabajo entre el Estado y sus empleados se establece en virtud del nombramiento expedido o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales.

La naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado y sus servidores ha generado diferentes posturas, agrupándose básicamente en dos teorías opuestas.

- I. Las teorías del derecho público, que tratan de encontrar soluciones en las que predomine la idea del interés general, sin sacrificio de otro interés que pueda considerarse en la estructura general de una institución administrativa; y
- II. Las teorías de derecho privado, que tratan de aplicar elementos generales de esta rama del derecho a las relaciones entre el Estado y sus servidores, en consecuencia, tratan de encontrar semejanzas entre el derecho privado y la relación burocrática.⁶⁰

De estas teorías han surgido las tesis que a continuación se detallan e inciden en una u otra postura:

1. Tesis del Acto Unilateral del Estado. Esta tesis se basa en el Derecho Administrativo al establecer que en atención al principio de obligatoriedad, el Estado tiene facultades para crear y reglamentar unilateralmente, por los medios

⁶⁰ Legislación Burocrática Federal. Comentada por: Mariano Herrán Salvatti. Porrúa. México 1986. p. 30.

legales de que dispone (Ley y/o Decreto), los empleos necesarios para cumplir sus fines y para designar a sus servidores; de lo anterior resulta que el empleo o función sólo existe para el Estado y que éste crea y reglamenta unilateralmente esa función y empleo, dentro de la cabe las obligaciones de los empleados, que no pueden ser modificadas por estos últimos.⁶¹

Por lo anterior, la relación del servicio se regula unilateralmente por el Estado, sin que se necesite del consentimiento del servidor, por tratarse de una obligación impuesta por el orden público.

Esta postura no es aceptable, ya que el individuo puede decidir entre prestar sus servicios o no al Estado, sin que se trate de una obligación, pues si así fuera, atentaría contra la libertad de trabajo consagrada en el artículo 5° de nuestra carta fundamental, misma que señala los cargos que tienen el carácter de obligatorios y que son los de las armas, jurados, cargos consejiles y de elección popular directa o indirecta.

Asimismo, la designación de los servidores no es una facultad arbitraria de los funcionarios. Al respecto, la fracción VII, apartado "B", del artículo 123 de la Constitución establece:

⁶¹Idem.

"la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública".

La fracción VIII del mismo apartado y artículo, señala: "Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad...".

En el mismo sentido, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé que la entrada al servicio de los empleados no esté atribuida a la facultad discrecional de los funcionarios encargados de expedir los nombramientos (artículos 47 al 66 del ordenamiento citado).

Para Alberto Trueba Urbina, las relaciones entre el Estado y sus servidores dejaron de formar parte del Derecho Administrativo desde 1917, cuando se hizo la primera declaración de los derechos de la clase trabajadora, incluyendo a los burócratas, para pasar a ser parte del derecho social.⁶²

⁶² TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo I. Segunda Edición. Porrúa, México 1979. p. 41.

2. Tesis de la Relación Contractual. Esta sostiene que la relación entre el Estado y sus servidores es una relación contractual, basándose en el Derecho Civil, sosteniendo esta tesis que en dicha relación intervienen la voluntad del Estado y la del trabajador, y que este acto jurídico se perfecciona entre las partes con ambas voluntades, las cuales se subordinan al orden jurídico para definir sus propias situaciones.

Los sostenedores de esta tesis también recurren al contrato de adhesión, en el que una de las partes fija las condiciones y la otra únicamente se adhiere a ellas.

La postura civilista contractual a sido objetada por los tratadistas de Derecho Administrativo, quiénes han sostenido la inexistencia de texto legal o expreso que señale las situaciones que debe producir un contrato, de su denominación, y que éste se instituye para satisfacer necesidades individuales del hombre, precisamente por su individualidad y regulándose por las normas de derecho privado.

En la relación que se estudia, los puestos creados tienden a satisfacer un interés general y los principios de derecho privado no son aplicables.

Los contratos de adhesión distan mucho de tener semejanza con la naturaleza del acto por el cual el individuo presta sus servicios al Estado, porque en aquéllos, las estipulaciones son fijadas en beneficio de quien las establece, mientras que en éste, los beneficios derivados de la relación de trabajo burocrático, son dobles: En favor del trabajador, garantizando un nivel de vida digno y de esta forma motivarlo a realizar con eficacia su trabajo redondeando esto a su vez, en beneficio para la comunidad y no para unas cuantas personas.⁶³

3. Tesis del Acto Condición o del Acto Unión. Esta tesis postula que la naturaleza del acto por el cual el individuo presta sus servicios al Estado, es un acto diverso, que condiciona la aplicación del estatuto legal, derivado de la voluntad del Estado, del particular nombrado y del efecto jurídico que origina. El estatuto puede ser modificado en cualquier momento sin necesidad de que en ello consienta el empleado y en consecuencia se condiciona la aplicación del estatuto legal a cada caso particular.

Esta tesis es refutable, puesto que los estatutos son aplicables a todos los trabajadores y en su modificación intervienen sus representantes.⁶⁴

⁶³ SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. p. 380.

⁶⁴ *Ibidem*. p. 381.

4. Tesis del Contrato Administrativo. Considera que es el Estado quien fija unilateralmente las obligaciones del empleado, pudiendo cambiarlas por propia voluntad durante la prestación del servicio, estimando que basta que concurren las voluntades para que se dé la relación y se considere un acto contractual. El carácter aleatorio no desnaturaliza el carácter contractual de esta relación.

Esta tesis se critica porque hay desigualdad entre los sujetos de la relación, de la función o empleo público, ya que no son bienes que estén en el comercio, la reglamentación de la relación precede a su existencia y no puede derogarse por mutuo consentimiento.⁶⁵

5. Tesis del Acto Materialmente Administrativo. Considera a la naturaleza de la relación entre el Estado y sus servidores, como un acto materialmente administrativo (y no formalmente administrativo), porque los poderes legislativo y judicial también nombran a sus servidores. Este acto materialmente administrativo permite la aplicación de las leyes conducentes al personal en el cual concurren las voluntades del Estado y el trabajador.

⁶⁵ Legislación Burocrática Federal. Comentada por: Mariano Herrán Salvatti. Op. cit. p. 30 y 31.

De lo anterior, se concluye que el nombramiento es el acto mediante el cual el servidor público que tiene facultades y atribuciones para ello, designa a quien debe ocupar un cargo o puesto previo el cumplimiento, en su caso, de los requisitos que establezcan las disposiciones aplicables.⁶⁶

El artículo 89, fracción II de la Constitución, faculta al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, remover a los Agentes Diplomáticos y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

El nombramiento de algunos titulares de ciertos organismos descentralizados y empresas de participación estatal también le compete al Ejecutivo Federal, cuando se señala en la ley respectiva o en sus propios estatutos sociales.

El nombramiento de los empleados de base de una dependencia o entidad compete a su titular, en términos del artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no obstante los reglamentos determinan las facultades de

⁶⁶ *Ibidem.* p. 31.

delegación al respecto, atendiendo siempre al sistema previsto en los artículos 46 al 66 de la ley en comento.

6. Tesis del Estatuto Legal y Reglamentario. Considera que la naturaleza jurídica del acto que genera la prestación de servicios entre el Estado y sus servidores se regulan de manera estatutaria o reglamentaria.⁶⁷

Esta tesis sostiene que tanto los derechos como las obligaciones de los servidores públicos se contemplan en leyes y reglamentos, como consecuencia de la necesidad del servicio que tiene que prestar el Estado, estos derechos en ningún caso deben ser contrarios al bien general.

3.3. FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

Como ya ha quedado de manifiesto en este capítulo, que por la diversidad de las funciones que realiza el Estado en su actividad ejecutiva, legislativa y judicial para el ejercicio de su mandato con los gobernados, resultaría ingenuo hablar de una

⁶⁷ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo I. Op. cit. p.381.

"división de poderes" en sentido estricto, toda vez que dentro de las actividades que desempeña el propio Estado, vía gobierno, hay una colaboración entre éstas para el cumplimiento cabal de las mismas y no hay esa supraordenación que existe entre los gobernados y él; por lo que en esta diversidad de las actividades estatales se tomará únicamente en cuenta el aspecto del que el acto surja, y como ha quedado asentado en este mismo título sólo existen dos criterios: el formal que toma en cuenta al órgano del cual emana la función; y el material que atiende a la esencia intrínseca del acto.

La fracción I, artículo 89 constitucional otorga al poder Ejecutivo Federal la facultad de "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". En otras palabras, el precepto constitucional le otorga al Ejecutivo Federal la facultad reglamentaria, sin que con esto se invada la esfera legislativa ya que como veremos a continuación el Ejecutivo Federal puede desarrollar dentro de su ámbito ambos criterios, es decir, el formal y el material, ya que la propia Carta Magna, excepcionalmente dentro de su imperio, se lo permite.

En el sentido formal, el Presidente de la República tiene injerencia en la actividad legislativa en dos líneas:

- A) Como legislador; y
- B) Como colaborador del Congreso de la Unión.⁶⁸

Como legislador, la propia Constitución le otorga facultades para legislar en ciertas situaciones, pero esta atribución está limitada por el propio ordenamiento. A saber, estos supuestos se encuentran establecidos en los artículos 29; 27, quinto párrafo; y segundo párrafo del 131 de la Carta Magna.

El primero de ellos se presenta en una situación de emergencia en la vida institucional normal del país como, son en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; el titular del Ejecutivo Federal, de acuerdo con los que conforman la Administración Pública Federal Centralizada y con la aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender las garantías constitucionales en todo el país o en determinado lugar para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo.

⁶⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Novena Edición. Porrúa. México 1994. p.p. 778-780.

El quinto párrafo del artículo 27 constitucional, faculta al Presidente de la República a reglamentar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo cuando así lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; y establecer zonas vedadas, sin que esta disposición contravenga el artículo 73, fracción XVII del propio precepto legal citado, donde se manifiesta que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de la jurisdicción federal; y por excepción, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar sobre las aguas del subsuelo que no sean de jurisdicción federal y podrá establecer zonas vedadas en lo concerniente a éstas.

Por último, el Congreso de la Unión puede conceder al Presidente de la República facultades extraordinarias para legislar conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución, esto es, para expedir leyes que aumenten, disminuyan o supriman las cuotas de las tarifas de exportación e importación, que restrinjan o prohíban las importaciones, las exportaciones, y el tránsito de productos, artículos y efectos, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Como colaborador en el proceso legislativo, el Presidente de la República interviene en la iniciativa, el veto y la promulgación en el proyecto de una ley, tal como ha quedado de manifiesto en el capítulo primero de esta investigación y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 71, fracción I; y 72 incisos a), b), c), e) y j) de la Carta Magna.

Así las cosas, la propia fracción I del artículo 89 constitucional, ha sido discutida por los juristas mexicanos en lo referente a la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal que le otorga dicho ordenamiento, en virtud de que el Presidente de la República inicie, promulgue y ejecute leyes que expida el Congreso de la Unión, bajo la fórmula que emplea dicha fracción, que dice: "proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión". El vocablo proveer, significa abastecer, suministrar lo necesario para un fin; por lo que debemos considerar que la disposición invocada conlleva a que el Ejecutivo Federal deberá de allegarse de todos los medios necesarios para el puntual y cabal cumplimiento de las leyes que dicte dicho Congreso.

Dicha facultad reglamentaria sólo la puede ejercer el Presidente de la República, y esta atribución se justifica desde el punto de vista práctico, ya que aligera la tarea del Poder Legislativo y pormenoriza las leyes que expide el Congreso de la

Unión para facilitar su mejor ejecución, aunado a que, por la convivencia y contacto más íntimo con los gobernados y su problemática socio-política, sabe y tiene conocimiento de sus necesidades más primordiales, de su mandato para con sus representados, que es la sociedad mexicana.

Por otro lado, sólo cuando los órganos estatales de aplicación o cumplimiento de las leyes sean de carácter administrativo, puede el Presidente de la República desempeñar dicha facultad, y no por exclusión, en los caso en que tal aplicación o cumplimiento corresponda a órganos de carácter legislativo y judicial.

El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo, participa de los atributos de una ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta; habiendo dos características fundamentales por las que se diferencia el reglamento de una ley; siendo las siguientes: La primera es que éste emana del Ejecutivo; y la segunda que es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley; pero ambas crean, modifican o extinguen derechos u obligaciones.

Un reglamento sólo puede tener validez legal cuando está dirigido a proveer a la aplicación de una ley concreta a cuyos

mandamientos debe ceñirse por lo demás, sin poderlos suprimir, modificar ni ampliar en su sustancia; por lo que su validez jurídico-constitucional de la heteronomía de los reglamentos depende de estos, es decir, que no debe contrariarla ni rebasar su ámbito de regulación ya que está subordinada a la Constitución o a la ley, y si ésta se abroga, deroga o modifica, aquél experimenta los mismos fenómenos, siguiendo aquí una regla de derecho: "Lo accesorio corre la misma suerte que lo principal".

Así también, señalaremos que el artículo 92 constitucional, dispone que: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas".

Por otro lado, el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece: "Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación".

De la lectura de los artículos que se mencionan en los dos párrafos anteriores, se advierte que es distinto el refrendo que requieren los decretos, reglamentos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República ya que en estos se requiere la firma

del Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda; mientras que tratándose de leyes aprobadas por el Congreso de la Unión, solo se requiere para su legalidad el refrendo del Secretario de Gobernación.

Se ha de pensar que esto no tiene que ver nada con nuestro trabajo de investigación, pero lo cierto es que puede ser la pauta de una serie de violaciones a nuestro ordenamiento constitucional, ya que como se a dicho al principio del mismo, las materias de Derecho Administrativo y de Derecho Laboral, en este estudio tienen mucho que ver, por lo que debemos de limitar el campo de aplicación de cada una de ellas, a efecto de llegar a una conclusión lógica que esté motivada y fundada al propio ordenamiento legal supremo y a los principios generales de derecho; por lo que en el siguiente punto a desarrollar dejaremos asentado con precisión y claridez el por qué lo escrito.

Por último, apuntaremos que si es bien cierto que la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal se ha justificado por las razones ya expresas en este tema, también es cierto que la mayoría de las ocasiones esta atribución que tiene el Presidente de la República se lleva en exceso y hasta en ocasiones va más allá de lo que permite la propia Constitución, ya que invade la función Legislativa y Judicial del Estado, tanto en su jurisdicción como en su competencia.

A este exceso de mandato por parte del Ejecutivo, al gobernado o a la autoridad afectada sólo le queda interponer el procedimiento que se alude en la propia Constitución en sus artículos 103 al 107, y por ende, se aplica la ley reglamentaria de dichos numerales, a efecto de que no se quebrante la supremacía constitucional, dándose así, el sistema de peso y contrapeso para la convivencia política del Estado con sus gobernados.

3.4. MARCO JURÍDICO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Como ha quedado asentado en este estudio, el surgimiento de los organismos descentralizados en nuestro país se dió en una forma irregular, ya que estos existían de hecho pero no de derecho en el marco constitucional.

Debido a la gran tarea encomendada al Ejecutivo Federal, se llevaron a cabo algunas investigaciones para la organización y funcionamiento de la Administración Pública, de las cuales arrojaron como resultado la propuesta de una reforma en el marco constitucional, y ésta a su vez, propondría se expidieran leyes secundarias que en su conjunto serían las que dieran vida

jurídica a estas entidades no territoriales, reformando el artículo 90 constitucional, el cual da la pauta para las leyes secundarias que son: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

El artículo 90 constitucional expresa textualmente: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

Por otro lado, el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las bases de organización de la misma, que es centralizada y paraestatal; en esta última es integrada por los organismos descentralizados, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, y fideicomisos; que en su conjunto serán auxiliares del Poder Ejecutivo Federal.

Asimismo, como ha quedado de manifiesto en este trabajo de investigación, el artículo 45 de dicho ordenamiento nos da una definición de los organismos descentralizados, indicando que estos son las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión, o por decreto del Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio; y estos tendrán por objetos:

1. La realización de una actividad correspondiente a las áreas estratégicas o prioritarias
2. La prestación de un servicio público o social; o
3. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

El artículo 6° de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, nos indica que se consideran como áreas estratégicas, las señaladas en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional y las demás señaladas en las leyes que expida el Congreso de la Unión; y como prioritarias, las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Carta Magna, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

Las dos leyes secundarias en comento, sin contravenir a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, darán las bases por las cuales se constituyen, organizan y funcionarán las

entidades paraestatales, sujetándose la relación del Ejecutivo Federal o sus dependencias con estos entes jurídicos, en primer término, a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda.

En ambos ordenamientos reglamentarios del artículo 90 constitucional, también se prevé que para el mejor desarrollo de la actividad de la Administración Pública Federal Paraestatal, ésta se agrupará por sectores, habiendo una o dos cabezas de sector según la función que se les encomiende a estos entes jurídicos descentralizados, siendo que la cabeza de sector evaluará los objetivos y metas de conformidad con el sistema nacional de planeación propuesto por el Presidente de la República y con la política normativa legal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, quiénes establecerán los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación para fines de congruencia global con estas instituciones.

Pues bien, en este orden de ideas, cabe destacar que en cada entidad paraestatal hay un órgano de gobierno que es el vínculo jurídico que tiene el poder central para su control y vigilancia; este órgano de gobierno debe de observar las disposiciones legales

que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en virtud de que este órgano está facultado para establecer las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la entidad paraestatal, así como aprobar los programas y presupuestos de la misma, entre otras tantas que tiene y las cuales se señalan en la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

El artículo 15 de la ley en comento dispone que: "En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:...IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo".

Aquí se presenta la problemática de nuestro trabajo de investigación, toda vez que una ley secundaria va más allá que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente de su artículo 90, y rompe la supremacía legal del mismo, al dejar a cualquiera de los Poderes del Estado, Legislativo o Ejecutivo, a su albedrío el establecer el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo los empleados de los organismos descentralizados, pasando también por alto al Poder Constituyente que les dió vida jurídica como poderes constituidos, en virtud de que los mismos se exceden en sus

atribuciones que les fueron marcadas en el ordenamiento legal supremo que rigen la convivencia de la Nación, por lo que, en el siguiente capítulo propondremos soluciones a este exceso de atribuciones, ya sea por parte del poder Ejecutivo Federal o del poder Legislativo Federal, a las cuestiones que están limitadas en nuestra Constitución en lo referente a la competencia en materia laboral.

CAPÍTULO 4

FACULTAD DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL DE EXPEDIR DECRETOS QUE DETERMINEN EL RÉGIMEN A QUE SE SUJETARÁN LAS RELACIONES DE TRABAJO EN LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Independientemente del número, el tamaño y la importancia de las empresas paraestatales, las cuestiones de la Nación no se deciden por un decreto o por un grupo de técnicos que manifieste lo que se debe o no hacer.

El problema de las paraestatales es más político que económico ya que su actividad real debe de ir encaminada a proporcionar algún servicio público, científico, social, de salud, vivienda, educación, actividad prioritaria o estratégica que sea inherente a las funciones del Estado. No se puede definir la prioridad y lo estratégico según los requerimientos financieros, sino de acuerdo con las atribuciones de las necesidades del país.

4.1. ARTÍCULO 123. LA DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS MÍNIMOS DEL TRABAJO.

La Constitución no es obra de la casualidad ni capricho de los funcionarios novatos y anodinos.

En el año de 1917, México, rompiendo con los esquemas normativos de corte liberal e individualista, incorporó a su Constitución los derechos esenciales de los trabajadores.

La justicia laboral de hoy se sustenta en principios reivindicatorias y proteccionistas, los que en su conjunto propician el equilibrio entre el poder económico del patrón y la fuerza jurídica de un derecho social de clase, el cual es complemento indispensable a la libertad y a la igualdad del hombre, en virtud de que como hoy, ayer y mañana, el hombre es principio, sujeto y fin de la actividad laboral.

La Constitución mexicana de 1917, contiene un proyecto nacional basado en el liberalismo social, consagra en varios de sus preceptos todo lo que se refiere a la super estructura constitucional que cubre por igual a los derechos del individuo, a los Poderes de la Federación y a los Poderes de los Estados. Son

tales los preceptos en nuestra Constitución los artículos 27, 39, 40, 41, 123, 133, 135 y 136 que aluden a las garantías sociales, a la soberanía popular, a la forma de gobierno, a los partidos políticos, a la supremacía de la Constitución, a la manera de reformarla y a su inviolabilidad.

Asimismo, el constituyente de 1917, también visualizó que ningún sistema de Derecho podía aspirar a ser completo sino contaba con un mecanismo de control constitucional coherente, seguro y efectivo, cuya situación se hallara por encima de la autoridad, como los gobernados en su calidad de destinatarios de la acción del Estado, por lo que plasmó en los artículos 103 y 107 del Código Político, el juicio de garantías, a quien se le asigna en su forma más elevada y perfecta la primordial función de asegurar la vigencia de la voluntad soberana en todo tiempo, forma y circunstancia.

El juicio de garantías o de amparo, es el medio de control constitucional y de legalidad en contra de los actos de autoridad que causen agravio a las garantías individuales de los gobernados, por lo que son declarados inconstitucionales, destruyendo la situación creada por ese acto de autoridad devolviendo al gobernado el uso y goce de sus derechos.

A lo largo de esta última década, la polémica que sea desatado por los laborista del país sobre la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de los conflictos de trabajo que surjan entre trabajadores de los organismos descentralizados y su titular, ha llevado a los mismos a interponer el juicio de amparo, a efecto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determine el espíritu y esencia del legislador en los preceptos reglamentarios que establecen la competencia de cada una de las autoridades del trabajo ya aludidas.

Partiendo del principio doctrinal que predomina la norma paraestatal de la estatal, los poderes constituidos en sus respectivas esferas de jurisdicción y competencia, observaran los lineamientos que les da la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo que el Congreso de la Unión es el único que esta facultado para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 constitucional, las cuales regirán:

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

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

El apartado "A" del precepto constitucional aludido, en sus fracciones XX y XXXI establece la competencia para conocer de las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, la cual se sujetará a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje; y la aplicación de las leyes del trabajo corresponden a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, pero es de competencia exclusiva de las autoridades federales conocer los asuntos relativos a las ramas del textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minera, entre otras más; y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal.

El apartado "B" del multicitado artículo constitucional, en su fracción XII, dispone que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus empleados serán resueltos por ésta última.

De aquí se confirma que todo precepto jurídico laboral que ríga a la sociedad mexicana, llámese leyes secundarias, reglamentarias, acuerdos o tratados internacionales, deben de estar de conformidad con los lineamientos del ordenamiento jurídico supremo de la Nación, de ahí podemos decir la siguiente frase: "sobre la Constitución nada y nadie".

Desde este punto, consideramos que el conjunto de las disposiciones establecidas en el artículo 123, apartado "A" y "B" de la Carta Magna, son las bases mínimas que los legisladores deben tomar en cuenta para expedir la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en virtud de que salvaguardan las garantías sociales de la clase trabajadora, y en caso de que la autoridad o dichos preceptos reglamentarios rebasen disposiciones del Código Político, el sujeto activo (gobernado) tendrá la facultad de que le sean restituidos sus derechos violados mediante la vía de acción que se establece en el artículo 103 constitucional, el juicio de amparo.

El objeto que persiguen el ordenamiento jurídico aludido es el de consagrar en favor de la clase obrera los derechos mínimos a que se sujetarán las relaciones de trabajo, y los cuales no serán limitados por la autoridad o patrón, ya que el trabajo es un fenómeno social de notoria importancia en la sociedad, en la que gravitan el desarrollo de una Nación y su pobreza; la

productividad y la injusticia; los triunfos políticos del partido oficial y la opresión en su voluntad, los cabildeos de sus líderes y los salarios concertados pero con el hombre.

La jurisdicción laboral queda bajo la responsabilidad de las Juntas de Conciliación y Arbitraje por regla general, locales o federales, y por excepción, queda a cargo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. En el caso específico, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de conformidad con la fracción XX, apartado "A", del artículo 123 Constitucional, conoce de los conflictos que se susciten entre el capital y el trabajo, por regla general; y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por excepción, debe de conocer de los conflictos que se susciten exclusivamente entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, según lo dispuesto en el primer párrafo del apartado "B", del numeral citado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De conformidad con el apartado "B" del precepto constitucional multicitado, tomando en cuenta su texto, debe considerarse una excepción del apartado "A" del mismo artículo constitucional; cuando en forma precisa y sin lugar a otra interpretación, sujeta exclusivamente las relaciones de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal con sus

trabajadores, a esa disposición y a su correspondiente reglamentación.

Cabe hacer notar que la fracción XXXI, apartado "A" del multicitado artículo 123 de la carta magna, data de 1942, y cuyo fin fue de extender la competencia exclusiva de las autoridades federales en la aplicación de las leyes del trabajo a los asuntos relativos a varias ramas industriales cuya naturaleza e importancia económica superaban el ámbito de las entidades federativas; y dicha fracción, el 29 de diciembre de 1977, tuvo reformas, las cuales fueron aprobadas y promulgadas en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1978, agrupando en dos incisos respectivos a las ramas industriales y a las empresas que funcionan en los ramos que conllevan implicaciones federales, unificando así criterios comunes por tratarse de una cuestión de interés nacional que afectaba en última instancia al bienestar y a la seguridad de la Unión Federativa.

El apartado "B" del citado numeral, se adicionó el 21 de octubre de 1960, el cual fue aprobado y promulgado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del mismo año, siendo reformado su proemio el 7 de octubre de 1974, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 del mismo mes y año, quedando como se encuentra en la actualidad:

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

Los organismos descentralizados surgieron en nuestro país de una forma irregular entre 1924 a 1928, y a finales de 1952 se habían creado sesenta y ocho de estos entes jurídicos, ocupando los mismos de 1953 a 1958 una inversión pública de entre el treinta y ocho y cuarenta y cinco por ciento.

El antecedente inmediato de regulación de los organismos descentralizados, lo tenemos en materia laboral, cuando se adicionó la fracción XXXI, apartado "A", del artículo 123 constitucional en 1942, ya que se establecía entre otras cosas, que los conflictos que se suscitaran en las entidades (empresas) que eran administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, serían de competencia exclusiva de las autoridades federales; y hasta 1974 con la reforma al artículo 90 de la carta magna, se da pleno reconocimiento a los organismos descentralizados, al promulgarse el 29 de diciembre de 1976, tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como la Ley de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, esta última el 24 de julio de 1992, fue modificada en su título, para quedar como Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Como se puede observar, cronológicamente la normatividad de los organismos descentralizados como auxiliares de la Administración Pública Federal se dió en forma irregular y sin atender a las bases mínimas que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que indistintamente los legisladores y el titular del Poder Ejecutivo de la Unión, los han llamado comisiones, establecimientos públicos u organismos descentralizados, apoyándose para su creación en la facultad reglamentaria que le otorga la fracción I, del artículo 89 constitucional al Presidente de la República; y en las leyes reglamentarias del numeral 90 del mismo ordenamiento.

La problemática de que autoridad federal conocerá de los conflictos laborales que surjan entre los trabajadores de los organismos descentralizados y sus titulares, tiene su origen tanto en el exceso de la facultad reglamentaria que tiene el Ejecutivo de la Unión y en lo establecido en el artículo 15, fracción IX de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que dispone:

ART. 15.-En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

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

Ahora bien, en este orden de ideas hay que destacar que también el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, contraviene el precepto supremo de la Unión que reglamenta, rebasando y limitando a éste en su aplicación y espíritu, por tanto carece de competencia de legalidad.

A continuación transcribiremos el ordenamiento secundario aludido.

Artículo 1°. La presente Ley es de observancia general para los Titulares y Trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Juntas Federales de Mejoras Materiales; Instituto Nacional de Protección a la Infancia; Instituto Nacional Indigenista; Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; Comisión Nacional de Valores; Comisión Nacional de Tarifas de Electricidad y Gas; Centro Materno Infantil; así como los otros organismos descentralizados, similares a los

anteriores, que tengan a su cargo función de servicios públicos".

El mencionado artículo tendría competencia constitucional en la parte que dispone: "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"; ya que lo subsecuente del mencionado numeral no cumple con las características comentadas en el capítulo primero de éste trabajo de investigación en lo referente a la ley, la cual debe ser general, impersonal y abstracta.

Asimismo, dicho precepto transgrede el principio de supremacía constitucional por el indebido incumplimiento y desacato a nuestra Carta Magna en su artículo 123 apartado "B", al no cumplir lo preceptuado en él, ya que reglamenta más allá de lo dispuesto en dicho apartado, determinando en contravención directa a sus disposiciones, a que autoridad jurisdiccional quedan sujetos los conflictos de los trabajadores al servicio de un organismo público descentralizado.

Ha sido reiterado por la doctrina constitucional de nuestro país, que en ninguna ley reglamentaria de ningún precepto constitucional, puede contravenir, disminuir o ampliar el precepto constitucional que reglamente; pues debe ser respetuoso

tanto de la esencia como del espíritu de la disposición constitucional a reglamentar, para que ésta pueda aplicarse y regularse en el ámbito donde debe regir, sujetando a los individuos y autoridades a ella, dentro de los supuestos contemplados en su texto.

Ahora bien, la Administración Pública Federal actúa a través de diferentes entidades, como son: las que quedan comprendidas dentro de una Administración Pública Centralizada, cuyo funcionamiento se da a través de los lineamientos de suprasubordinación, bajo criterios de dependencias, direcciones o ramas que quedan comprendidas en un todo, el cual está sujeto a un presupuesto que se distribuye bajo los criterios de funcionalidad y aprovechamiento, en el cumplimiento de las atribuciones constitucionales y legales otorgadas a ese poder centralizado que se manifiesta a través de esas direcciones, dependencias u oficinas, pero todas ellas como parte de ese todo, el cual se expresa y actúa bajo los lineamientos constitucionales y legales que lo crean y explican. Bajo estos supuestos se encuentran los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal.

Dentro de la Administración Pública Federal Centralizada, no quedan incluidos los organismos o dependencias que cuentan con un patrimonio y personalidad jurídica propias. Sus relaciones

con el poder centralizado, vienen a ser de coordinación, y en última instancia, de subordinación, en cuanto a las funciones de fiscalización, inspección y vigilancia; pero de manera alguna responden a lineamientos que les fija la Administración Pública Federal Centralizada, pues no forman parte de ella y no tienen el *ius imperium*, característica fundamental de la Administración Pública Federal Centralizada.

Con base en lo anterior, es indudable que el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, resulta evidentemente anticonstitucional, al contravenir en su esencia y espíritu el apartado "B" del artículo 123 constitucional, por ampliar su ámbito de aplicación a organismos descentralizados, y por ende, no tiene justificación alguna dentro de la técnica constitucional y administrativa que se ha sustentado en nuestro país, por lo que ninguna autoridad respetuosa de nuestra Constitución, está obligada a invocar en perjuicio de persona alguna una disposición evidentemente anticonstitucional como es el caso del artículo 1º de la Ley Burocrática.

Resulta constitucionalmente inadmisibles, que los organismos públicos federales descentralizados, que por esencia, tienen las mismas características y se regulan por los mismos principios, tanto en su creación como en su funcionamiento y en sus relaciones con sus trabajadores, puedan quedar sujetas a

disposiciones constitucionales y legales diferentes y aún más, antagónicas. Como sería el caso de permitir una doble competencia conferida a las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, respecto a ciertos y determinados organismos públicos descentralizados y al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; respecto a otros organismos, también públicos y descentralizados, casuísticamente determinados por sus decretos de creación y por la disposición multicitada de la Ley Burocrática que consideramos anticonstitucional.

Cabe cuestionar, ¿Cuál es el sustento constitucional para permitir una doble legislación respecto de un mismo sujeto de derecho?. ¿Por qué, de conformidad con la fracción XXXI, del artículo 123 constitucional, apartado "A", inciso b), subinciso 1, en relación con su fracción XX, los conflictos que se susciten dentro del Instituto Mexicano del Seguro Social, Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Petróleo, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, entre otros; y sus trabajadores, se sustancian y deciden por la Junta Especial Federal de Conciliación y Arbitraje correspondiente?; y el ¿Por qué se pretende, apoyándose en un precepto anticonstitucional, como resulta el artículo 1º de la Ley Burocrática, que el conocimiento y decisión de los conflictos entre estas instituciones, deba quedar sujeto a otra legislación y conocer de ellos el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje?.

La reforma constitucional al artículo 123, que creó su apartado "B", constricto con toda precisión, a limitar su aplicación a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal, jamás a los organismos descentralizados, pues de haberse incluidos éstos, tal alcance debió quedar expresado en ese precepto constitucional citado y de manera alguna, en la ley que lo reglamenta.

En efecto, el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está estructurado en los apartados "A" y "B"; el primero destinado a regular las relaciones laborales según su tercer párrafo: "Entre obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de manera general, todo contrato de trabajo", y previniendo además en su fracción XXXI que son de competencia exclusiva de las autoridades federales los asuntos relativos entre otros, "b) Empresas: 1. Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal".

En cambio, el apartado "B" del precepto constitucional en comento, rige las relaciones de trabajo: "Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores"; regulando limitativamente las relaciones de servicio entre dichos entes públicos y sus empleados, de modo que aquéllas relaciones

laborales que no se encuentran en tales hipótesis se rigen por las normas generales del apartado "A".

De lo anterior, se confirma que los organismos descentralizados no forman parte de los Poderes de la Unión ni dependen del Ejecutivo Federal, en virtud de que no tienen injerencia en el despacho de los negocios del orden administrativo relacionados con las atribuciones de éste, por ende, no existe razón legal para que se encuentren sometidos a la jurisdicción del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y quien deberá de conocer de la aplicación de las leyes de trabajo en el caso concreto y con el sustento constitucional del apartado "A", fracción XXXI, inciso b)., subinciso 1. del artículo 123, lo es una Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Lo anterior encuentra su apoyo, por analogía, en el criterio jurisprudencial que sostuvo la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis jurisprudencial número 1, visible en la página 15, correspondiente al informe Anual de Labores, correspondiente al año de 1988, que a la letra dice:

"EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA, COMPETENCIA FEDERAL TRATÁNDOSE DE CONFLICTOS EN QUE INTERVIENEN LAS.-En atención a que el artículo 123.

Apartado "A", fracción XXXI, 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 descentralizadas 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 Paraestatal, es evidente que el conocimiento y resolución de los juicios que contra ella 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".

Competencia 85/87. Entre la Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y la Junta Especial 29 de la Federal de Conciliación y Arbitraje con residencia en Chihuahua, Chihuahua. 19 de agosto de 1987. Cinco votos. Ponente: Felipe López Contreras. Secretario: Rolando Rocha Gallegos.

Competencia 204/87. Entre la Junta Especial 4 de la Local de Conciliación y Arbitraje en Michoacán, la Junta Especial 30 de la Federal de Conciliación y Arbitraje del mismo Estado y la Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. 3 de febrero de 1988. Cinco votos. Ponente: Ulises Schmill Ordoñez. Secretario: Víctor Ernesto Maldonado Lara.

Competencia 175/87. Entre la Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y la Junta Especial 30 de la Federal de Conciliación y Arbitraje en Morelia, Michoacán. 3 de febrero de 1988. Cinco Votos. Ponente: Felipe López Contreras. Secretario: Rolando Rocha Gallegos.

Competencia 232/87. Entre la Junta 28 Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje en Guanajuato, Guanajuato y la Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. 3 de febrero de 1988. Cinco votos. Ponente: Angel Suárez Torres. Secretario: Emilio González Santander.

Competencia 248/87. Entre la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Celaya, Guanajuato y la Primera Sala del Tribunal de Conciliación y Arbitraje. 9 de mayo de 1988. Cinco votos. Ponente: Ulises Schmill Ordoñez. Secretario: Víctor Ernesto Maldonado Lara.

En consecuencia, al haber resultado inconstitucional el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, resulta obvio que los actos de aplicación también adolecen de dicha inconstitucionalidad.

A mayor abundamiento, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Vicente Aguinaco Alemán, sustentó en el voto particular que emitió en la sesión del Pleno público, celebrada el 15 de enero de 1996, que los trabajadores de los organismos descentralizados regirán sus relaciones laborales conforme a las disposiciones del apartado "A", del artículo 123 constitucional, en concordancia con la tesis

jurisprudencial número 1/1996 aplicable a partir del 15 de enero del año en curso, cuyo rubro es:⁶⁹

"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTICULO 1° 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 aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que sujetan al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de los 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 descentralizados de carácter

⁶⁹ La Práctica Jurídico Administrativo. ¡Y la corte se cubrió de gloria!. Dr. Rubén Delgado Moya. Año IV, 1996, Número 46, ISSN. p.106.

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 I. Ortiz Mayagoitia, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón.- 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 Ángel 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 Ángel 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 Ángel 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 su ausencia de él hizo suyo el proyecto el ministro Mariano Azuela Güitrón.- Secretario: Martín Ángel Rubio Padilla.

Con esta tesis se reafirma y confirma su calidad de primer intérprete de la ley, al haber decidido que los trabajadores de organismos descentralizados, incluidos en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado, aunque integran la Administración Pública Federal Paraestatal, no

forman parte del Poder Ejecutivo Federal; por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por la normas del apartado "B", del artículo 123 constitucional.

La jurisprudencia que antecede es obligatoria, tanto para la propia Corte como para todas las autoridades en general, en caso específico en materia laboral, en término prescrito en el artículo 192 de la Ley de Amparo que a la letra dice:

Artículo 192. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, es obligatoria para ésta en tratándose la que decrete el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales.

Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario.

Así pues, podemos considerar que la disposición del artículo 192 de la Ley de Amparo es clara, concisa y apegada a derecho, por lo que una jurisprudencia deberá de ser de observancia

general para cualquier autoridad ya que la misma constituirá un fragmento de la Ley Suprema de toda la Unión.

Desde este punto de vista y atendiendo a la problemática que ha desarrollado la tesis 1/1996, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro: **"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTICULO 1º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL"**; consistente en que la autoridad ha soslayado tanto la jurisprudencia y el numeral 192 de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, argumentando que el artículo 1º de la Ley Burocrática no ha sido derogado, por lo tanto, se encuentra vigente; y que el juicio constitucional solamente le es favorecido a la persona que lo haya hecho valer.

La jurisprudencia no implica la creación o derogación de una norma, sino únicamente es un criterio de interpretación genérica de la ley creado por alguno de los sistemas de formación o procedimientos previstos por la Ley de Amparo, o sea por virtud de que se haya resuelto una contradicción de tesis o por sustentarse el mismo criterio en cinco ejecutorias, sin otra en contrario, por lo tanto carece de fuerza derogatoria aún en los

casos en que declara los vicios de carácter constitucional que afecten a una norma legal, por lo que se requiere en cada caso concreto y circunscrito a la persona del quejoso hacer la declaración respectiva en función del principio de relatividad de las sentencias de amparo.

En este orden sólo nos toca proponer los siguientes medios para subsanar dichos cuestionamientos: Que el interesado promueva ante la autoridad competente el juicio de garantías por la violación a sus derechos; y por otro lado, una vez que se tiene el sustento legal emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que mediante iniciativa de Ley se realice la reforma al artículo 1º de la ley reglamentaria del apartado "B", del numeral 123 constitucional, la cual deberá de quedar conforme a lo establecido en el proemio de dicho precepto legal supremo, quedando la reforma a la norma jurídica en comento de la siguiente manera:

Artículo 1º.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal.

También se propone que para dar cumplimiento al principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de

Carta Magna; se derogue la fracción IX, del artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, precepto reglamentario del artículo 90 constitucional, ya que este también rebasa la competencia constitucional de la Nación y la competencia de legalidad al disponer que las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado, entre otros elementos, deberá de situar el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo, ya que como ha quedado descrito en este trabajo de investigación, el Poder Constituyente dió los lineamientos por los cuales la Nación se regirá, invocando que ningún poder constituido podía transgredir los mismos sin la voluntad del pueblo, y en especial los derechos sociales, laborales y agrarios, dando en estas materias los parámetros a las autoridades para su actuación, subrayando conforme a nuestro trabajo de investigación que en la ley suprema de la Nación en su artículo 123, apartado "A" y "B", y el numeral 18 de la Ley Federal del Trabajo, que establece: "En la interpretación de las normas de trabajo se tomarán en consideración sus finalidades señaladas en los artículos 2º y 3º. En caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador", se dan las bases mínimas de derecho a la clase trabajadora; la competencia y jurisdicción laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo y los conflictos que surjan de éstas, por tanto, se considera también

que la fracción IX, del numeral aludido de la Ley Federal de Entidades Paraestatales., sea derogada.

4.2. LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, AUXILIARES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Los organismos descentralizados conocidos también como establecimientos públicos y cuerpos de administración autónomos, son en estricto Derecho organismos distintos del Estado; su creación obedece, como en el caso a estudio, a un decreto que les confía la gestión de un determinado servicio, dotándolos de personalidad jurídica y patrimonio propios, de ahí que los organismos descentralizados se encuentran fuera de la órbita del Ejecutivo Federal, puesto que operan marginalmente del poder público al decidir y actuar en forma autónoma, su personalidad jurídica es distinta de la del Estado, el que como tal sólo ejerce sobre ellos funciones de vigilancia.

Ahora bien, hay que recordar que las entidades paraestatales en nuestro país fueron surgiendo entre los años 1924 a 1928 de una manera irregular; siendo hasta 1942 que por

primera vez se encuadran estos entes jurídicos a nuestro marco constitucional, al reformarse la fracción XXXI, del artículo 123 del ordenamiento legal citado, al disponer que las empresas que fueran administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, su competencia quedaba exclusivamente a las autoridades federales. Asimismo, hasta el 31 de marzo de 1959, por Acuerdo Presidencial, se creaba la Junta de Gobierno de los organismos y empresas del Estado, como órgano administrativo dependiente de la Secretaría de Patrimonio Nacional; encargado de asumir las funciones de control de vigilancia.

A falta de normatividad constitucional para la creación, organización y funcionamiento de los organismos descentralizados, a nuestros legisladores les había faltado la precisión de distinguir la especie del género, ya que indistintamente cuando creaban una entidad paraestatal cuyo objeto fuera la realización de una actividad correspondiente a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; ú obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social; les daban la terminología inadecuada, llamándolos organismos descentralizados, comisiones o empresas paraestatales; presentándose hasta la actualidad este tipo de problemática.

En 1976, se dan las leyes reglamentarias del artículo 90 constitucional, siendo estas la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y Ley Federal de Entidades Paraestatales, dándose así una supuesta debida normatividad a los organismos descentralizados.

Corroborar este argumento lo establecido en el propio artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que la Ley Orgánica que expide el Congreso de la Unión definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, así como las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal; con lo que específicamente la Constitución Federal distingue a esos organismos del Ejecutivo Federal y no los identifica.

Por su parte, los artículos 1º, 2º, 3º, 9º, 26, 45, 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, precepto reglamentario del artículo 90 constitucional, ratifica lo expuesto.

Para el debido cumplimiento de las actividades de la Administración Pública Federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que ésta será Centralizada y Paraestatal.

La Administración Pública Federal Centralizada la integraran la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; mientras los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, las organizaciones auxiliares de crédito y los fideicomisos, componen la Administración Pública Federal Paraestatal.

Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos coadyuvaran a la distribución y despacho de los negocios del orden administrativos encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión.

La Administración Pública Federal Centralizada se auxiliará de las entidades de la Administración Pública Paraestatal conforme lo marquen las disposiciones legales correspondientes, por lo que en su operación, el Ejecutivo de la Unión, podrá organizarlas e intervenir en ellas, agrupándolas en sectores, debiendo tomar en cuenta el objeto de las mismas con la competencia que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes atribuyan a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

En la sectorización de las entidades paraestatales el Presidente de la República, fungirá como coordinador del sector respectivo.

Los artículos 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, nos dan una definición del concepto de organismos descentralizados, describiendo a estos como entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que a adopten y cuyo objeto sea:

1. La realización de una actividad correspondiente a las áreas estratégicas o prioritarias;
2. La prestación de un servicio público o social; o
3. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Del contenido de los preceptos constitucionales y de las disposiciones legales de carácter secundario que se reprodujeron líneas arriba, se infiere que jurídicamente no es posible considerar que la Administración Pública Federal Paraestatal dentro de la que se encuentran comprendidos los organismos descentralizados forme parte del Poder Ejecutivo Federal, toda

vez que los citados preceptos establecen con precisión que el ejercicio de dicho Poder corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuyas atribuciones las llevará a cabo a través de las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, debiendo considerar que la Administración Pública Federal Paraestatal es auxiliar del Poder Ejecutivo de la Unión, la cual tienen por objeto o finalidad la ejecución de los programas de desarrollo establecidos por la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo a que corresponda el sector dentro del cual se encuentra agrupada cada una de las mencionadas entidades, sin que tengan por objeto el despacho de los negocios del orden administrativo relacionados con las atribuciones del titular del Ejecutivo Federal.

Si bien es cierto que los organismos públicos descentralizados tienen patrimonio y personalidad jurídica propia, y poseen facultades autónomas y sus relaciones con el Poder Ejecutivo Federal se establecen conforme a las leyes correspondientes, no se debe considerar que estos formen parte del Poder Ejecutivo de la Unión, aún cuando el Ejecutivo los haya creado por la necesidad práctica de atender un servicio público o realizar una actividad con personal técnico especializado; nombre o remueva a los directores o gerentes de dichos organismos, ni mucho menos porque se les haya dado

independencia presupuestaria que diera flexibilidad a las necesidades económicas y libres de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada, ya que esta última se les otorga para satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental, y no constituyen autoridad con imperio, por lo que a estos entes jurídicos sólo se les considera dentro de la institución jurídica-administrativa, como auxiliares del Poder Central.

Tomando en cuenta el principio doctrinal que se establece en materia laboral que: “predomina la norma paraestatal de la estatal”, y que “todo ordenamiento secundario debe de estar de acorde con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, es inadmisibile que nuestros legisladores y el Ejecutivo Federal, sean los primeros en transgredir nuestra norma suprema, al emitir una ley secundaria que va más allá de su ámbito de legalidad, refiriéndonos específicamente a la fracción IX, artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que a la letra dice:

ART. 15.-En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo

descentralizado se establecerá, entre otros elementos:

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

El Poder Constituyente ha determinado con anterioridad a esta normatividad, la competencia para conocer los conflictos laborales que surjan entre trabajadores y patrones; y entre los Poderes de la Unión, el Distrito Federal y sus trabajadores; en los apartados "A" y "B", del artículo 123 constitucional.

En este orden de ideas, si la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado, como el máximo interprete del espíritu y alma del legislador en la tesis 1/96, que la inclusión de los Organismos Descentralizados de carácter federal, en el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es inconstitucional, es también dable que declare inconstitucional la fracción IX, del numeral 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ya que al igual del artículo 1° de la Ley Burocrática, este precepto va más allá de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **al pretender someter a la decisión del Ejecutivo Federal, el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo en los organismos descentralizados, aun cuando estas dependencias no forman**

parte de él, vulnerando así al artículo 123, apartados "A" y "B" de nuestra carta magna.

Lo anterior, en virtud de que tanto en el apartado "A" y "B", del numeral 123 de nuestro ordenamiento supremo a quedado establecido la competencia laboral para conocer los conflictos de trabajo y la aplicación de las leyes laborales, quedando encuadrados los organismos descentralizados en la fracción XXXI, inciso b)., subinciso 1., apartado "A" del citado numeral que dispone:

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

a) Ramas industriales:

...

b) Empresas:

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

Por lo que concluimos que un ordenamiento secundario, que es el caso de la fracción IX, del artículo 15 de la Ley Federal de

Entidades Paraestatales, no puede rebasar ni limitar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **al dejar a la decisión del Ejecutivo Federal, el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo en los organismos descentralizados.**

4.3. LÍMITES A LAS FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN LA CREACIÓN DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Dadas las amplísimas facultades, legales y extralegales, del Presidente de la República y dado también el abrumador predominio del partido político oficial, apenas puede exagerarse si se afirma que el problema político más importante y urgente de la Nación actual es contener y aún reducir en alguna forma ese poder excesivo. La gran dificultad de idear un gobierno que han de ejercer unos hombres sobre otros, radica primero, en capacitar al gobierno para dominar a los gobernadores, y después en obligar al gobierno al dominarse a sí mismo. Es indudable que México ha salvado de sobra la primera dificultad, pero no la segunda.

En cumplimiento de un programa de gobierno para el bien de la colectividad, este no debe fincarse en el predominio que se mantiene en favor del Presidente de la República, pues este ejerce de hecho la supremacía sobre los demás Poderes Federales y Estatales.

Por otro lado, cabe hacer mención que durante el desarrollo del presente tema de investigación, nos percatamos que muchos estudiosos del Derecho han manifestado la inconstitucionalidad de los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo de la Unión por los cuales crea a los organismos descentralizados sometiéndolos a su libre albedrío al régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo, aún cuando atacan primordialmente con apego a Derecho, de inconstitucional el numeral 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en virtud de que dicho precepto normativo transgrede el contenido del apartado "B", del artículo 123 de la Carta Magna, al rebasar dicha disposición ya que dentro de la misma no se contempla a los organismos descentralizados.

Partiendo de este punto de vista, expondremos los siguientes comentarios.

Primero.- El artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no cumple con los requisitos

esenciales de una ley, que es la generalidad, impersonalidad y la abstracción, por lo que nos allanamos a la exposición de inconstitucionalidad que hace el primer interprete de la Ley en la Nación, Suprema Corte de Justicia, ya que como ha quedado de manifiesto en el desarrollo de la investigación de tesis y de acuerdo a la jurisprudencia que emitió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 1/1996, el 15 de enero de 1996, bajo el rubro: **"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTICULO 1º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL"**; ha quedado fundado y motivado que dicho precepto secundario reglamentario del apartado "B", artículo 123 de la Constitución Federal, es inconstitucional, toda vez que va más allá del espíritu del legislador, al contemplar dentro de su artículo 1º, a los organismos descentralizados, no obstante que en el proemio del citado apartado "B", no se enuncia que las relaciones de trabajo de los organismos descentralizados se sujetarán a dicho régimen o que la ley secundaria de referencia sea la competente para conocer algún conflicto laboral que se suscite entre sus trabajadores y el titular de la dependencia; y

Segundo.- Es inadmisibles que el propio Presidente de la República, sea el primero que transgreda nuestro ordenamiento

supremo, aun cuando protesta en su toma de posición a su cargo hacer respetar la misma, al decidir a su voluntad el régimen a que deben de sujetarse las relaciones de trabajo de los organismos descentralizados que crea por decreto, siendo de su conocimiento que esta cuestión se encuentra ya regulada por el apartado "A", fracciones XX y XXXI, inciso b)., subinciso 1., del artículo 123 constitucional, así como en su ley reglamentaria, Ley Federal del Trabajo, por lo que resulta también que el decreto que emite dicho funcionario es inconstitucional, en virtud de que este deja de observar los lineamientos de la Carta Magna.

Por lo que respecto a esta segunda reflexión de la inconstitucionalidad de los decretos que emite el Presidente de la República para la creación de un organismos descentralizado donde se establece a que régimen laboral se sujetarán las relaciones de trabajo, se mencionara antes de dar una opinión de este punto, un análisis de lo expuesto en esta investigación sobre las facultades del Ejecutivo y sus límites.

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos enuncia que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en: Legislativo, Judicial y Ejecutivo; y en los correlativos 50, 80 y 94 del ordenamiento mencionado se nos señala como se integra cada uno de ellos, y en los numerales 73, 89 y 104 del documento en cita, se establecen

las facultades del Congreso de la Unión, del Ejecutivo Federal y del Poder Judicial Federal respectivamente.

Asimismo, quedó transcrito en el capítulo que antecede, que los juristas han sostenido que en la actualidad no es sostenible la idea radical de la división de Poderes, en virtud de que la evolución histórica de cada Estado va atendiendo a las necesidades de su sociedad, pero esto no implica que se invadan las funciones de los Poderes entre sí, por lo que con el objeto de distinguir las funciones que desarrollan dichos Poderes se han catalogado éstas en dos criterios: 1. el formal que va a tomar en cuenta únicamente al órgano del cual emana esa función; y 2. el material que va a atender a la esencia o naturaleza intrínseca de la función o el acto del que emanen.

Las facultades que se enuncian en la Constitución Federal para los Poderes de la Unión: Ejecutivo, Judicial y Legislativo, en la doctrina se les conoce como facultades explícitas, pero la propia Constitución le otorga al Congreso de la Unión (Poder Legislativo), facultades implícitas, con el objeto de hacer efectivas las enunciadas en el numeral citado (fracción XXX, artículo 73 constitucional).

Ahora bien, ya que hemos hecho una breve referencia a lo expuesto en los capítulos que anteceden, a continuación sólo nos

abocaremos en específico a las atribuciones del Poder Ejecutivo de la Unión.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 27, párrafo quinto; 29 y segundo párrafo del 131 le otorga al Presidente de la República facultades extraordinarias para legislar, pero estas atribuciones son específicas, como las de reglamentar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo en beneficio del interés público; legislar en materia arancelaria, ya sea para aumentar, disminuir o suprimir éstos, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional; o para ciertos casos o situaciones que lleguen a afectar a la Nación como una invasión, perturbación grave de la paz pública o que ponga a la sociedad mexicana en grave conflicto o peligro, y con la anuencia de los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, el Procurador General de la República y del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender las garantías constitucionales en todo el país o en determinado lugar pero deberá de hacerlo por tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo.

Por otro lado, el mismo ordenamiento constitucional le confiere el Derecho al Poder Ejecutivo Federal para iniciar leyes

o decretos, esto es conforme a la fracción I del artículo 71 de dicho ordenamiento.

Hay que recordar la diferencia de una ley y un decreto, debiéndose entender por ley el conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta de los individuos en una sociedad, las cuales son promulgadas y sancionadas por el Estado y solamente se podrán modificar por otro acto igual, conforme al mismo proceso de su creación y ésta tendrá tres características fundamentales: general, abstracta e impersonal.

El decreto es el acto unilateral de autoridad competente, creador de una situación jurídica concreta, individual o particular, que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocido por aquellos a quienes va dirigido.

Como se puede observar el decreto no tiene los mismos objetivos por el cual uno o varios órganos del Estado formulen y promulgan normas de observancia general, abstracta e impersonales, a la que ha denominado ley, toda vez que este crea una situación jurídica concreta y particular, por lo que no podemos indistintamente señalarlos como sinónimos; y el artículo 92 de la Carta Magna establece: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento

Administrativo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos".

Por reglamento administrativo se entiende que es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitido por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República) creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso de la Unión, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa.

El artículo 89, fracción I de la Constitución Federal ha establecido en favor del Presidente de la República, la denominado facultad reglamentaria, para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, según lo expuesto en la jurisprudencia que ha emitido al Suprema Corte de Justicia de la Nación y la doctrina mexicana al respecto.

Esta facultad es la que determina que el Ejecutivo Federal pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalles las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión.

Al ejercitar la función reglamentaria el Ejecutivo, realiza materialmente una función legislativa aunque formalmente debe

considerarse de orden administrativo, toda vez que da normas creadoras de situaciones jurídicas de carácter general, abstracto y permanente, que no pueden ser modificadas sino por otro acto de la misma naturaleza del que las creó, por lo mismo, es inexacto que la función legislativa este reservada de un modo exclusivo al Congreso de la Unión, ya que constitucionalmente, el Ejecutivo Federal está facultado para desarrollarla y únicamente puede ser ejercitada por el titular de este Poder sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad la referida facultad, ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación; por lo que la facultad reglamentaria conferida al Ejecutivo Federal sólo está limitada en cuanto a que este precedida por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y que aborde materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso.

Hemos de considerar que con lo expuesto, el Ejecutivo de la Unión esta legalmente facultado por la Constitución a iniciar leyes o decretos, a reglamentar en materia administrativa para su exacta observancia, disposiciones generales y abstractas que tengan por objeto la ejecución de una ley, en la cual encuentra su justificación y este subordinada a la misma, sin que la exceda o la limite, ó aborde materias exclusivas al Congreso de la Unión.

Por otro lado, conforme al marco constitucional (artículo 90) el Poder Legislativo Federal, expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales. En la primera se regula todo lo referente a la organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, y las atribuciones de las Instituciones Centralizadas; mientras la segunda tienen por objeto regular la organización, funcionamiento y control de dichas entidades.

Como ha quedado señalado en el desarrollo del presente tema de investigación, las entidades paraestatales, son auxiliares del Poder Ejecutivo Federal, en virtud de que no tienen bajo su potestad el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados a este; sustentando lo anterior en los artículos 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y segundo párrafo del numeral 1º de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Al respecto sólo comentaremos sobre los organismos descentralizados cuya conceptualización ha quedado definida en este tema de investigación, de la cual se desprende que el Presidente de la República tiene la potestad dentro de su ámbito de auxiliarse de entes no territoriales, cuyo objeto sea 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. A estos entes no territoriales comúnmente los conocemos como organismos descentralizados los cuales son auxiliares del Ejecutivo Federal, el cual mediante decreto los crea.

El decreto de creación del organismo descentralizado que expide el Congreso de la Unión o el Presidente de la República, deberá contener la denominación del mismo; el domicilio legal; el objeto, conforme al artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales; las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como aquéllas que se determinen para su incremento; la manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general, así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste; las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables; las facultades y obligaciones del director general, quien tendrá la representación legal del organismo; sus órganos de vigilancia así como sus facultades; y el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo (artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales).

Con respecto a esta última formalidad que debe de atestar el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado (fracción IX del artículo 15 de la

ley aludida), hemos de manifestar que dicha facultad en ambos Poderes es excesiva y fuera de su competencia, por ende, inconstitucional, en virtud de que como ya ha quedado asentado, la ley no puede ni debe limitar o rebasar los preceptos constitucionales, por lo que toda autoridad (poderes constituidos) deberá ser respetuosa de la Constitución y sus actos deberán de estar conforme a legalidad y desde este punto de vista la referida fracción carece de esta formalidad, es decir, no está fundada y motivada conforme a la Constitución, por lo tanto, no debiera tener validez en nuestro derecho, en virtud de que ésta rebasa lo contemplado en el artículo 123, fracción XX, del apartado "A", y la fracción XII, del apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en ambos apartados se establece que los conflictos que surjan entre el capital y el trabajo o entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores quedarán sujetos a la competencia de las siguientes autoridades:

- a). Junta de Conciliación y Arbitraje; y
- b). Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La fracción XXXI, del artículo 123, apartado "A", de la Constitución Federal dispone que la aplicación de las leyes del trabajo corresponden a las autoridades de los Estados, en sus

respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales de los asuntos relativos a:

a). Ramas industriales y servicios.

1. Textil;
2. Eléctrica;
3. ...

b). Empresas.

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

Es por ello, que se creó la Junta de Conciliación y Arbitraje, Local o Federal, para que éstas conozcan de la aplicación y conflictos en sus respectivas jurisdicciones.

Asimismo, la facultad reglamentaria que le otorga la carta magna al Presidente de la República, no cuenta con la competencia constitucional para reglamentar en materia de trabajo ya que esta es exclusiva al Congreso de la Unión, desprendiéndose también que dicho Congreso incurre en falta de observancia a la Constitución Federal, en virtud de que no puede delegar las facultades que le confirió en exclusiva el Poder Constituyente.

De lo anterior, sólo nos toca proponer que conforme al artículo 133 de la Constitución Federal tanto el Ejecutivo Federal como el Congreso de la Unión se apeguen a dicho lineamiento y que la fracción referida de la Ley Federal de Entidades Paraestatales se derogue, ya que la misma es inconstitucional puesto que es la que crea la problemática en nuestro derecho vigente, de que si el Ejecutivo tiene o no facultades para expedir los decretos por los cuales crea organismos descentralizados y determina a que ley reglamentaria del artículo 123 constitucional se sujetarán sus relaciones laborales, ya que conforme a la fracción de una ley secundaria se apega sin observar la supremacía constitucional, consistente en que toda ley debe estar apegada a nuestra carta fundamental.

4.4. MODIFICACIÓN DEL CONCEPTO DE EMPRESA, ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 123, FRACCIÓN XXXI, INCISO b) DEL APARTADO "A" DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Como se ha señalado con antelación a este punto, los organismos descentralizados en nuestro Derecho se han venido creando en una forma irregular.

Por otro lado, tenemos que el Poder Constituyente no previó el surgimiento de estos entes jurídicos no territoriales, por lo que cuando se creó la fracción XXXI, del apartado "A", inciso b), del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se contempló indistintamente, tanto a las empresas de participación estatal, organismos descentralizados, fideicomisos, establecimientos públicos, institutos y comisiones que en una forma directa o descentralizada auxiliaban a la Administración Pública Federal en las actividades de esta pero que no tuvieran que ver de manera alguna con el despacho de los negocios administrativos relacionados con las atribuciones del titular del Ejecutivo de la Unión, ya que indistintamente, como se

ha referido en nuestro derecho positivo vigente, algunos organismos descentralizados se les ha denominado como Comisión, verbigracia la Comisión Federal de Electricidad que es un organismo público descentralizado que presta un servicio y sus relaciones de trabajo se sujetan al apartado "A", del artículo 123 de nuestra Carta Magna y no sucede lo mismo con el organismo público descentralizado denominado Sistema de Transporte Colectivo "Metro", que si bien es cierto depende del Gobierno del Distrito Federal, y presta un servicio público, sus relaciones de trabajo se sujetan a las disposiciones del apartado "B", del citado artículo constitucional, observando que no nada más este caso es el único en nuestra vida jurídica, ya que tenemos a lo que se ha denominado empresas del Estado (Petróleos Mexicanos) que también regulan sus relaciones laborales por el apartado "A"; y para mayor abundamiento, tenemos al Instituto Mexicano del Seguro Social; Comisión Nacional de Subsistencias Populares; Instituto Mexicano del Petróleo y otras más, donde el Gobierno Federal las administra directa o descentralizadamente y las cuales se regulan por las disposiciones del apartado "A" del artículo 123 constitucional.

Para los estudiosos del Derecho Mercantil, el concepto de empresa es la organización de los factores de la producción, (naturales, de capital y de trabajo) y que estas coordinan a los factores económicos de la producción.

Para la Ley Federal del Trabajo el concepto de empresa lo define como la unidad económica de producción o distribución de bienes y servicios; y por establecimiento la unidad técnica que como sucursal, agencia u otra forma semejante sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa (artículo 16 de la citada ley).

La Ley Federal de Entidades Paraestatales define que son empresas de participación estatal mayoritaria las que determine como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como son las sociedades nacionales de crédito constituidas en términos de su legislación específica; las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares de crédito así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

1. Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del cincuenta por ciento del capital social;
2. Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

3. Que el Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano del gobierno.

Se asimila a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos, o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Se ha discutido que los organismos públicos descentralizados, Federales o Locales, su actividad no es de lucro y que van encaminados a satisfacer un bien colectivo con aportación del Gobierno Federal, siendo el caso que Petróleos Mexicanos se ha considerado como una empresa estatal del gobierno que tiene a su cargo la actividad de exploración, extracción, producción y distribución de todos los hidrocarburos de la Nación, y por ende, sí tiene actividades de lucro pero reservadas a la Nación como una área estratégica de la misma.

Así las cosas, se puede observar que el Instituto Mexicano del Seguro Social como el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado, son instituciones que tienen el mismo objetivo y no son de lucro, y cada una de estas regula las relaciones de trabajo por diferentes apartados, recordando que como ha quedado asentado en el capítulo que antecede que no hay alguna disposición constitucional que nos mencione que se pueden regular situaciones jurídicas que tienen los mismos objetivos, y sus normas de trabajo se regulen por diferentes leyes secundarias.

En este orden de ideas, no es explicable que nuestros propios legisladores a su libre albedrío determinen o deleguen facultades para que las relaciones laborales de los organismos descentralizados, establecimientos públicos, institutos, comisiones o cualquier otra denominación, se regulen por disposiciones diferentes aún cuando estos persigan fines de la misma naturaleza; tampoco que por conveniencia política la autoridad determinen esta situación, ya que ante todo se debe de ser respetuoso de nuestra Constitución; en virtud de que cualquier decisión que se tome con respecto a la creación de un organismos descentralizados, esta deben persiguen fines y objetivos que satisfagan a la colectividad, y de no ser así se crearan estructuras gubernamentales en detrimento de la Nación. Asimismo, tampoco es valido el pretexto de salvar

empresas en quiebra que dejarán a una determinada clase obrera sin su fuente de empleo, ante todo se deberá de observar que tan viable es su adquisición y cumplir con los requisitos que la ley dispone, ya que en esta última década se ha dado una desincorporación de las entidades paraestatales no productivas del gobierno, pero aun así, se ha dado mucho de que hablar dentro de la esfera administrativa, centralizada o paraestatal, de este proceso.

Por otro lado, tampoco se puede considerar, aún cuando el Presidente de la República tenga la facultad de nombrar y remover libremente a los directores generales de las entidades paraestatales, estas formen parte del Ejecutivo Federal, ya que una vez más recalamos que solo son auxiliares del mismo.

Concluyendo, que la propuesta de modificación del concepto de Empresa, establecido en el artículo 123, fracción XXXI, inciso b) del apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es evidente, en virtud de que el legislador, como el Poder Ejecutivo Federal han soslayado e interpretado a su manera dicho precepto, perjudicando con esta situación a los trabajadores que prestan sus servicios en las entidades paraestatales, pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de interpretación a esta problemática a favor de los trabajadores de los organismos descentralizados en su

jurisprudencia número 1/1996 intitulada: "**ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTICULO 1º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL**"; y que la modificación que se sugiere de Empresa, se haga por la conceptualización de entidades paraestatales, en virtud que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos da las bases de organización, tanto centralizada y paraestatal aludiendo también que esta última será auxiliar del Poder Ejecutivo de la Unión y no tienen a su cargo el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Ejecutivo Federal, pero son administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, el cual las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, fungiendo él como coordinador del sector respectivo, esto es en cuanto al control y vigilancia que se tendrá para dichos entes.

Así pues, con esta propuesta hemos de terminar con el presente trabajo de investigación que de una manera explicativa y concreta tratamos de darle una visión del panorama que se vive en nuestro derecho positivo vigente en cuanto a la naturaleza

jurídica de las relaciones de trabajo a que se sujetarán los empleados de los organismos públicos descentralizados.

CONCLUSIONES

PRIMERA.-Debido a la inestabilidad política, social y económica que ha vivido nuestro país como nación independiente, el Ejecutivo de la Unión, adquirió y creó empresas con el fin de que esas fuentes de empleo generadas, no se cerraran, encuadrando a estas negociaciones dentro de su estructura orgánica sin un marco jurídico hasta 1976; y las cuales las denominó indistintamente como empresas paraestatales, organismos descentralizados o comisiones, e indebidamente asignaba el régimen jurídico a que se sujetarían las relaciones laborales en estas entidades, incurriendo en un acto inconstitucional el Presidente de la República al rebasar nuestro ordenamiento supremo, la Constitución Política

SEGUNDA.-El numeral 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no cumple con los elementos doctrinales de la LEY, que son la generalidad, impersonalidad y la abstracción, por lo tanto, resulta improcedente la aplicación de este artículo para las entidades que va dirigido, por lo tanto, se propone una modificación al artículo referido, la cual quedaría de la siguiente manera: "Artículo 1°.-La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal". Esto con el fin de que tenga vigencia en nuestro derecho positivo y no sea una Ley inconstitucional.

TERCERA.-Los decretos presidenciales que crean a un organismo descentralizado, contemplan entre otros elementos que le dan vida a estas entidades, el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo estas dependencias, sin tomar en cuenta las disposiciones constitucionales en lo referente a la

competencia laboral, por lo que se propone que esta facultad del Ejecutivo de la Unión, le sea revocada por carecer de motivación y fundamentación constitucional.

CUARTA.-El Congreso de la Unión, al expedir la Ley Federal de Entidades Paraestatales, reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se excedió en sus atribuciones, al delegar facultades exclusivas que el Poder Constituyente le otorgó; por lo que este Poder Constituido tendrá que proponer la derogación de la fracción IX, del numeral 15 de la ley reglamentaria en comento, para subsanar la deficiencia jurídica en que incurrieron al iniciar, discutir, aprobar y publicar la fracción aludida, ya que era de su conocimiento que iba en contra de la Constitución, en cuanto se refiere a la competencia laboral en dichas entidades, al delegar en el Poder Ejecutivo Federal la decisión de sujetar la relación laboral por la cual se regirán los organismos descentralizados que son creados por Ley o decreto de él.

QUINTA.-Hay organismos descentralizados que han sido creados con el mismo objeto y fin, pero para dirimir las controversias que surgen entre sus trabajadores y sus titulares se someten a autoridades distintas, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el mes de enero del año 1996, emitió la jurisprudencia laboral 1/96, como unificación de criterios a la laguna jurídica que hasta antes de esta año se generó por la inconstitucionalidad del artículo 1° de la Ley Burocrática, al contemplar a estas dependencias en dicho marco jurídico.

SEXTA.-Desde nuestro punto de vista, no solamente el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es inconstitucional, sino también la fracción IX del numeral 15 de la Ley de Entidades Paraestatales, por lo que ambas

reglamentaciones secundarias deben ser modificadas y derogadas para su validez y vigencia jurídica.

SÉPTIMA.-El vocablo "empresas" que se maneja en el inciso b), numeral 1, fracción XXXI, apartado "A" del artículo 123 constitucional, ha sido la polémica que en varias décadas se ha desatado entre los juristas, pero hay que recordar que cuando se encuadro este concepto a dicho ordenamiento supremo no se tenía a ciencia cierta por parte de las autoridades del Estado, como se tipificarían todas las adquisiciones y creaciones que hacia el gobierno federal sobre estas negociaciones ya que indistintamente las denominaba empresas paraestatales, comisiones u organismos descentralizados, por ello en dicho tipo se estableció textualmente: "empresas que directa o indirectamente sean administradas por el gobierno federal"; por lo que se propone la modificación del concepto de "empresas" por el de "paraestatales", ya que este es el género de todas aquellas entidades no territoriales que auxilian al Ejecutivo de la Unión.

BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo.** Primer Curso. Décima Edición. Porrúa. México. 1991.

ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, Luis. **Tratado de Política Laboral y Social.** Tomo III. Heliasta. Buenos Aires. 1972.

ALFONSO OLEA, Manuel. **El Estatuto de los Trabajadores.** Civitas. Madrid. 1985.

BAEZ MARTÍNEZ, Roberto. **Principios Básicos del Derecho del Trabajo.** Pac. México. 1993.

BRISEÑO RUÍZ, Alberto. **Derecho Individual del Trabajo.** Harla. México. 1985.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano.** Sexta Edición. Porrúa. México. 1985.

CANTON MOLLER, Miguel. **Derecho del Trabajo Burocrático.** Segunda Edición. Pac. México. 1985.

CORREAS, Oscar. **Introducción a la Crítica del Derecho Moderno.** Crítica Jurídica. Puebla. 1982.

DÁVALOS MORALES, José. (et.al.). **Cuestiones Laborales.** UNAM. México. 1988.

DÁVALOS MORALES, José. **Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo.** Porrúa. México. 1988.

DÁVALOS MORALES, José. **Derecho del Trabajo I.** Segunda Edición. Porrúa México. 1988.

DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Octava Edición. Porrúa. México. 1991.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Decimosegunda Edición. Porrúa. México. 1990.

FIX ZAMUDIO, Héctor. Naturaleza Jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. JFCyA. México. 1975.

FRAGA MAGAÑA, Gabino. Derecho Administrativo. Decimooctava Edición. Porrúa. México. 1978.

GONZÁLEZ BLANCO, Salomón. (et. al.). Panorama del Derecho del Trabajo en México. UNAM. México. 1984.

MEJÍA FERNÁNDEZ, Leopoldo. La Creación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. JFCyA. México. 1978.

ORTEGA LOMELÍN, Roberto. El Nuevo Federalismo, la Descentralización. Porrúa. México. 1988.

PATIÑO CAMARENA, Javier. Decisiones Fundamentales en Materia Laboral (artículo 123). Instituto Nacional de Estudios del Trabajo. México. 1976.

ROCHA BANDALA, Juan Francisco (et. al.). La Competencia en Materia Laboral. Cárdenas. México. 1975.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Volumen I. Décima Edición. Porrúa. México. 1981.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1987. Decimocuarta Edición. Porrúa. México. 1987.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Decimonovena Edición. Porrúa. México. 1983.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo I. Segunda Edición. Porrúa. México. 1979.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Sexta Edición. Porrúa. México. 1981.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Quinta Edición. Porrúa. México. 1980.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Centésima Edición. Porrúa. México. 1993.

LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO. Comentada por Alberto Trueba Urbina. (et.al.). Vigésima Edición. Porrúa. México. 1992.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Comentada por Alberto Trueba Urbina. (et.al.). Sexagésima Edición. Porrúa. México. 1992.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Vigésima Edición. Porrúa. México. 1989.

LEY DE AMPARO. Comentada por Alberto Pérez Dayán. Quinta Edición. Porrúa. México. 1994.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

NAVA NEGRETE, Alfonso. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo III. Porrúa. México. 1989.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas. Mayo. México. 1981.

JURISPRUDENCIA

Informe Anual de Labores de la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al año de 1988.

Tesis jurisprudencial número 1/1996, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.