

469

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA  
SEGURIDAD SOCIAL

NECESIDAD DE INCORPORAR A LOS  
TRABAJADORES DE LOS ORGANISMOS  
DESCENTRALIZADOS EN EL APARTADO "A" DEL  
ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALFREDO JUAREZ VELAZQUEZ

287748

CIUDAD UNIVERSITARIA

OCTUBRE DE 2006



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**A mis padres**

**Carlos y Alejandra**

Como un reconocimiento a quienes  
con esfuerzo y sacrificios hicieron  
posible este momento, con todo mi  
corazón ¡GRACIAS!

**A mis hermanos**

**Daniel y Pepe**

Con la esperanza de que continúen  
el camino que nuestros padres nos trazaron.

**A mi familia y amigos**

Que cada uno de ustedes me han  
brindado su cariño y apoyo. En especial  
a mis mamás Esperanza y Clara y a  
Enrique, Lalo, Roberto, y Maricela.

**A mis maestros**

Que desde mis primeras letras han  
sido ejemplo de trabajo y estudio.

**A mi Maestro  
José Dávalos**

La juventud es el momento de la plasticidad del espíritu y del cuerpo. Es decir, es el instante en que cada uno debe moldearse, en que cada uno debe nacerse, en que cada uno debe encontrar los rasgos definitivos de su propia fisonomía. Porque nadie nace totalmente hecho, ni del espíritu ni del cuerpo. Nacemos a medio hacer. Y todo el trabajo de nuestros días, desde que amanece hasta que baja la noche, van y deben ir dirigidos hacia esta suprema finalidad: acabarnos de hacer.

José Dávalos

#### IV. LOS TRABAJADORES DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

4.1 Administración Pública Federal .....	117
4.1.1 Centralizada .....	119
4.1.2 Paraestatal .....	124
4.2 Los organismos descentralizados .....	127
4.3 Régimen jurídico de los trabajadores de los organismos descentralizados .....	139
4.4 Criterios de la Corte .....	149
4.5 La facultad del Ejecutivo Federal para determinar el régimen laboral de los organismos descentralizados .....	157
4.6 El Artículo 15 Fracción IX, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales .....	160
4.7 Propuesta para que los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados se incluyan en el Apartado "A", del Artículo 123 Constitucional .....	166
CONCLUSIONES .....	172
BIBLIOGRAFIA .....	174

## INTRODUCCION

A pesar de los grandes logros consignados en la declaración de los derechos sociales que consagró el Constituyente de Querétaro de 1917, son aún muchos los trabajadores que no gozan de tales beneficios.

De los innumerables casos en que los trabajadores se encuentran sin protección de las normas laborales, debemos destacar la situación de inseguridad jurídica en que viven los trabajadores de los organismos descentralizados. Estos no se regulan de manera expresa en la norma constitucional, lo que provoca que en algunos casos se rijan por lo dispuesto en el Apartado "A", o bien, en el Apartado "B" del Artículo 123 constitucional.

No existe dentro del marco constitucional alguna norma expresa que determine el régimen laboral de los trabajadores de los organismos descentralizados por lo que están sujetos a la voluntad política del Ejecutivo Federal, quien tiene la facultad de asignar el régimen laboral de estos trabajadores

El que los trabajadores de los organismos descentralizados no cuenten con la garantía fundamental de la seguridad jurídica, es el punto central en el desarrollo de este trabajo.

El marco jurídico de los trabajadores de los organismos descentralizados, en la práctica, puede serlo el Apartado "A", o el Apartado "B", del Artículo 123 constitucional; ya que no se tiene un sustento jurídico claro para hacer dicha asignación.

Por las razones antes expuestas, nos dimos a la tarea de hacer un estudio para proponer que los trabajadores de los organismos descentralizados, sean incorporados de manera expresa dentro del Apartado "A", del Artículo 123.

Para su estudio, dividimos este trabajo en cuatro capítulos:

El primero se dirige a conocer cada uno de los conceptos necesarios para la debida comprensión del tema, ya que se debe tener bien definido cada uno de los elementos que integran este estudio

El segundo capítulo es un estudio de los antecedentes del derecho burocrático, para comprender aquello que motivó que los trabajadores al servicio del Estado quedaran con derechos protectores muy disminuidos.

La tercera parte se refiere a la teoría constitucional, en la que explicamos la importancia de las normas contenidas en el máximo cuerpo jurídico de un país, que sirve para justificar nuestra propuesta de que se incluyan las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado la Ley Suprema.

En la cuarta parte hacemos un estudio de los organismos descentralizados, desde su creación y el procedimiento que se sigue para imponer su régimen laboral. Se hace mención de las diferencias que existen entre los organismos descentralizados y centralizados, los criterios que la Suprema Corte tiene al respecto y un análisis para entender las ventajas que representaría para los trabajadores de los organismos descentralizados si se rigieran por lo dispuesto en el Apartado "A" del Artículo 123 constitucional.

Como conclusión, puntualizamos la necesidad de que sean incorporados al Apartado "A" del Artículo 123 constitucional, a los trabajadores al servicio del Estado. De acuerdo al estudio que llevamos a cabo, existen los elementos jurídicos suficientes que sustenten dicha propuesta.

# I. CONCEPTOS

## 1.1 Derecho del Trabajo

Debemos considerar al derecho del trabajo como una institución de reciente creación, como a un derecho innovador que revoluciona la concepción del derecho clásico. El derecho del trabajo, es fruto de una incesante lucha de clases, que concluye con la incursión de nuevos principios jurídicos, destinados a proteger a la clase trabajadora. En el texto de la Ley Suprema se consagran Instituciones que reivindicán a la clase trabajadora.

Para hablar de derecho del trabajo es necesario hacer referencia de los triunfos obtenidos por la clase trabajadora, que a través de una incesante lucha ha conseguido que sus logros se materialicen en principios enmarcados en diversos cuerpos legales, que emanan de la Carta Magna.

El derecho del trabajo se compone por un conjunto de normas, que tienen como fin procurar el menor grado de desigualdad entre las partes que constituyen las relaciones de trabajo tal como lo precisa el maestro José Dávalos quien define al derecho del trabajo como "el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo"<sup>1</sup> En toda relación laboral, los trabajadores conforman la parte económicamente débil por lo que están expuestos a padecer toda clase de abusos. La única forma de evitar esos abusos, es contando con normas que protejan a estos trabajadores

---

<sup>1</sup>DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo | Tercera edición | Porrúa, México, 1990, pág. 44

El campo de acción del derecho del trabajo es muy extenso, se integra por un conjunto de normas de variada naturaleza. Esta disciplina no se limita a lo que dictan las leyes formalmente establecidas, sino que accede a la injerencia de diversas fuentes del derecho que enriquecen el contenido de dicha disciplina.

Las fuentes que conforman el derecho del trabajo se componen por tratados internacionales, principios de derecho jurisprudencias, así como la posibilidad de concebir la contratación colectiva, que rijan las relaciones laborales en una determinada empresa, o la creación de contratos-ley que constituyen auténticas normas obligatorias

La justicia social tiene como finalidad buscar un equilibrio entre los sujetos que conforman las relaciones de trabajo, ya que no podemos asegurar que existe igualdad entre sus partes, si consideramos que los patrones son dueños del capital y cuentan con el poder económico. En cambio los trabajadores constituyen la parte económicamente débil, lo que les obliga en muchas ocasiones a sujetarse a las condiciones de trabajo que impone arbitrariamente el patrón. Para evitar estos abusos frecuentes, es imprescindible la existencia de leyes que protejan a los trabajadores y de esa manera se consiga el equilibrio de la notoria desigualdad que prevalece en la sociedad.

El objeto principal del derecho del trabajo, es alcanzar la justicia social, que ayude a conseguir el equilibrio de fuerzas entre patrones y trabajadores. Sobre el particular Nestor de Buen considera al derecho del trabajo como "el 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".<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>DE BUEN LOZANO Nestor Derecho del Trabajo Tomo I. Séptima edición. Porrúa México, 1989, pág. 131

Del concepto mencionado se destacan como elementos del derecho del trabajo a los sujetos de la relación de trabajo, pero condicionada a la existencia de la figura de la remuneración. No hay que olvidar que la remuneración no es indispensable para la existencia de una relación de trabajo.

Se debe dejar en claro que en una relación de trabajo no es necesaria la existencia del elemento remuneración, por otra parte, existen innumerables actos dentro del derecho del trabajo propios de esta disciplina jurídica como puede ser la negociación colectiva o la firma de tratados internacionales.

En la doctrina existen conceptos de derecho del trabajo que se enfoca a reconocerle un carácter eminentemente social. Dentro de esta postura Trueba-Urbina considera que derecho del trabajo es "el conjunto de principios, normas e Instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana"<sup>3</sup>

Este concepto se dirige a favorecer en todo sentido al trabajador ya que considera que los patrones no tienen carácter social por lo que los excluye como elemento del derecho del trabajo.

Es notorio el carácter social del anterior concepto, pero no hay que olvidar que los derechos deben ser recíprocos y el asegurar que el derecho del trabajo es exclusivo para beneficiar a una parte, sin reconocer los derechos de la clase patronal, es contrario a todo principio de justicia social, ya que no se daría un equilibrio entre las partes de la relación laboral. Se volvería a la injusticia de la desigualdad, actitud que no ayudará a la clase trabajadora.

---

<sup>3</sup>TRUEBA-URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Quinta edición. Porrúa. México 1980, pág. 135

Es necesario tener presente que el derecho busca el equilibrio justo para las partes y el factor patronal en las relaciones de trabajo constituye una de esas partes. No se debe perder el objetivo del derecho del trabajo, que la justicia que se trata de alcanzar sea efectiva, la equidad no puede consagrarse si se le reconocen derechos a una sola de las partes.

Después de analizar y reflexionar sobre el tema del derecho del trabajo, podemos decir que es el conjunto de normas jurídicas, que tienen como finalidad reivindicar a la clase trabajadora, a través de conseguir el equilibrio entre las partes que intervienen en las relaciones de trabajo.

## 1.2 Trabajo

Referirse al trabajo, es hacer una reflexión sobre la actividad primaria en la vida de todo hombre. Los seres humanos desde sus primeros años comienzan a prepararse para desarrollar aptitudes ya sean técnicas o intelectuales, que sirvan de base para el ejercicio eficiente de un trabajo, que sirva de sustento para su vida, ya para su superación personal.

Como lo hemos apuntado, desde sus orígenes hasta nuestros días, el trabajo forma parte del hombre mismo, pasando por diversas etapas a lo largo de la historia. En documentos antiguos como la Biblia, el trabajo se considera como un castigo que le impuso Dios al hombre por su desobediencia. En otras culturas como la griega, el trabajo era una actividad degradante y exclusiva para los esclavos.

Estas ideas vejatorias en torno al trabajo, se pueden comprender al tomar en cuenta los diversos sentidos etimológicos que se dan a esta palabra. Algunos autores consideran que la palabra proviene del latín *trabs*, *trabis*, que significa traba, ya que el trabajo se traduce en una traba para los individuos por llevar implícito el despliegue de un cierto esfuerzo, que se traduce en una limitación a la libertad del hombre. Por otra parte, se considera que la palabra proviene del griego *thlibo*, que significa apretar, oprimir o afligir, lo que se entiende como la atadura exclusiva para los esclavos, que no gozaban de derecho alguno, así como de los hombres que se encontraban en la necesidad de trabajar sin tener la posibilidad de liberarse de ese castigo.

El trabajo en la época antigua refleja un alto grado de desprestigio, por que las labores físicas eran exclusivas de las clases sociales bajas, de allí que algunos autores consideren que la raíz etimológica de trabajo proviene de la palabra *laborare* o *labrare*, del verbo latino *laborare* que quiere decir labrar, relativo a la labranza de la tierra, excluyendo a las actividades intelectuales, artísticas y filosóficas.

Sin embargo, a lo largo de la historia esas ideas han sido superadas, el constante afán de superación del hombre, ha llevado a terminar con las ideas vejatorias que tenían al referirse a el trabajo, al grado de considerarlo como un derecho que abarca toda forma de actividad humana, sin importar el grado de especialización o de los conocimientos técnicos para poder desarrollarlo. El concepto de trabajo en la actualidad incluye las actividades físicas, técnicas, intelectuales y filosóficas.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, trabajo es "el esfuerzo humano aplicado a la producción de la riqueza". De este concepto no se desprenden todas las formas del trabajo humano. En este sentido,

trabajo es sólo aquel encaminado a producir riqueza a través de un esfuerzo, y no todas las actividades que lleva a cabo el hombre. De lo anterior, se entiende que los hombres que generan riqueza a través de la creación de bienes y servicios tendientes a satisfacer las necesidades del ser humano, son a quienes se les considera como trabajadores.

En un sentido propiamente jurídico, la Ley Federal del Trabajo establece en su artículo 8º, párrafo II, que. "se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio".

Para la Ley, trabajo es toda actividad del hombre, sin importar el grado de preparación técnica que se tenga para la profesión o el oficio que se desempeñe. Se busca proteger a las personas de cualquier oficio o profesión, desde aquellas que tengan la categoría de aprendices y desarrollen los trabajos más modestos, hasta los profesionistas con el más alto grado de preparación

No cabe duda que existen actividades que reúnen los elementos del concepto de trabajo pero que aun no están protegidos por la legislación, sin embargo, el derecho del trabajo es una disciplina en evolución, que en poco tiempo subsanará estas lagunas.

Al trabajo lo podemos entender como toda actividad humana dirigida a obtener la satisfacción de necesidades, y la generación de la riqueza

Antes de concluir con este tema, es importante considerar algunos principios entorno a la concepción del trabajo. En primer lugar, hay que entender que el trabajo no es un artículo de comercio, son seres humanos quienes lo lleven a cabo, por lo que debe respetarse su dignidad y debe prestarse en

condiciones que aseguren su salud y un nivel de vida decoroso para el trabajador y su familia.

El trabajo es un derecho consagrado en nuestra propia Ley Fundamental, según lo establece su artículo 5°. En dicho precepto se consagra la libertad de toda persona para dedicarse a la actividad que más le agrade, en la inteligencia de que es un derecho irrenunciable que tiene como límite ser una actividad lícita

Por otra parte, el trabajo es considerado como un deber social, ya que el ser humano forma parte de una sociedad, que exige el cumplimiento de ciertas funciones, y se materializan a través del trabajo de sus integrantes, por lo que corresponde a la propia sociedad brindar fuentes de trabajo necesarias, para lograr la existencia de esa sociedad.

### **1.3 Servicio Público**

El Estado tiene a su encargo el cumplimiento de múltiples tareas, ya que al igual que los seres humanos, debe satisfacer necesidades elementales para su subsistencia. Una sociedad necesita satisfacer sus propias necesidades, y lo logra con el desarrollo de diversas actividades que requiere la colectividad. Estas tareas le han sido encomendadas al Estado, que a través de la administración pública, se encarga de prestar los servicios públicos suficientes para alcanzar el bien de la comunidad. Es necesario aclarar que si bien es cierto la prestación de los servicios públicos es una tarea muy importante, esta no es la única función que tiene a su encargo el Estado, ya que sus atribuciones son muy variadas

y complejas.

La prestación del servicio público constituye una de las múltiples atribuciones que le corresponden a la administración pública. Por servicio público se entiende "la actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público" <sup>4</sup>

O bien, como "la actividad de la que es titular el Estado y que, en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de una manera regular, continua y uniforme".<sup>5</sup>

Analizando las definiciones de los diversos autores, encontramos ciertos elementos básicos que nos sirven para entender y hacer un estudio adecuado de la teoría del servicio público.

Es necesario prestar el servicio público basándose en principios técnicos, para asegurar que las necesidades de la comunidad sean satisfechas de manera efectiva. Se deben destinar los recursos materiales y humanos suficientes para alcanzar sus objetivos. El servicio público es necesario en áreas de salud pública, educación, suministro de energía, limpieza, etc., áreas que requieren la aplicación de conocimientos técnicos para que se traduzcan en beneficios sociales.

Originalmente se entendió que el servicio público es una

---

<sup>4</sup>SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo Tomo I. Octava edición. Porrúa, México, 1977, pág. 102.

<sup>5</sup>OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Segunda edición. Porrúa, México, 1967, pág. 57.

actividad exclusiva del Estado, sin embargo, esta idea ha evolucionado en razón de lo complejo que representa proporcionar estos servicios a una sociedad cada día más compleja. Hoy en día el Estado no tiene la capacidad para prestar todos los servicios que exige la comunidad, por lo que tiene la necesidad de buscar alternativas para cumplir con su obligación, encontrando como un método conveniente, dejar en manos de los particulares la prestación de esos servicios a través de una figura conocida como concesión

A través de la concesión los particulares se encuentran en la posibilidad de prestar servicios públicos, y el Estado se encarga de vigilar su eficiente desempeño.

El servicio público debe sujetarse en principios que sirvan para el beneficio de la colectividad. Estos principios consisten en la obligación de prestar el servicio público de una manera permanente, regular y continua. La sociedad necesita de manera ininterrumpida de esos servicios, que son imprescindibles para asegurar la existencia de una sociedad, además de que se deben prestar a todos sus miembros sin excepción alguna.

Dentro de los elementos del servicio público, existen puntos de controversia, como puede ser la afirmación de algunos autores como Serra Rojas quien considera que el servicio público no debe hacerse con propósito de lucro.<sup>6</sup>

Esta es una afirmación que no corresponde a los esquemas actuales de la teoría del servicio público, si tomamos en consideración que el particular que tiene la posibilidad de prestar el servicio público, lo hace arriesgando enormes inversiones, por lo que es razonable que busque la obtención de una

---

<sup>6</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Décima séptima edición. Porrúa, México, 1996, pág. 104.

ganancia; por lo tanto, los particulares sí prestan los servicios públicos con el ánimo de lucrar. Ese afán de lucro, se encuentra limitado por el Estado, quien se encarga de establecer los medios legales para la explotación de los servicios, sujetándolos a reglamentos y tarifas que permitan a todos los miembros de la sociedad gozar de esos servicios.

Los servicios públicos se clasifican de múltiples formas. Gabino Fraga clasifica a los servicios públicos desde dos puntos de vista:

1. a) servicios públicos nacionales, es decir, destinados a satisfacer necesidades de toda la nación sin que los particulares obtengan individualmente una prestación de ellos, tales como el servicio de defensa nacional; b) servicios públicos que sólo de manera indirecta procuran a los particulares de ventajas personales, tales como los servicios de vías generales de comunicación, los servicios sanitarios, los de puertos, faros, etc., y c) los servicios que tienen por fin satisfacer directamente a los particulares por medio de prestaciones individualizadas. Dentro de esta categoría se encuentran los servicios de enseñanza, de correos, de telégrafos, radiocomunicación, transportes, etc., y también los servicios públicos sociales como son los de asistencia pública, los de previsión, los seguros sociales, los de la vivienda barata, etc.

2. Desde otro punto de vista, es decir, la forma de gestión del servicio público se separan aquéllos que son manejados directamente, y en algunos casos como monopolios por el Estado o por organismos creados por el mismo Estado, de los que se explotan por medios de concesión que se otorga a individuos o empresas particulares.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésimo octava edición. Porrúa, México, 1989, pág. 244.

## 1.4 Relación de Trabajo

Como lo hemos apuntado, el derecho del trabajo tiene como principio fundamental el respeto a la dignidad del ser humano. Uno de los temas más característicos del derecho del trabajo, es el relativo a la defensa de la "teoría de la relación de trabajo como una situación jurídica objetiva independiente de su origen".<sup>6</sup>

Las relaciones de trabajo se incluían dentro de los contratos de carácter civil, se equiparaba a la compraventa de servicios, como el que presta un animal que se requiere para tirar de un molino, al de suministro de la energía eléctrica necesaria para echar a andar una máquina, etc. Indudablemente que el ser humano no puede ser tratado como un objeto, debe dársele un trato de persona respetando su dignidad.

Hacer a un lado los principios del contractualismo mercantil y las relaciones de trabajo no ha sido fácil. Pocos civilistas tienen simpatía de compartir la idea de que una relación de trabajo nace, aun con la falta de un acuerdo de voluntades. En la relación de trabajo no se necesitan anteponer las cláusulas del contrato, la Ley impone los mínimos derechos y los que un trabajador puede gozar, si a una persona se le obliga a trabajar usando cualquier tipo de violencia para que preste un trabajo estamos frente a una relación de trabajo. No se protege el acuerdo de voluntades sino al trabajo en sí mismo.

Mario de la Cueva define a la relación de trabajo como "una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la

---

<sup>6</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tómo I. Décima tercera edición. Porrúa México, 1993, pág. 80.

prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dé origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de derechos sociales, de la Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y de los contratos Ley y de sus normas supletorias.

De igual forma, el artículo 20 de la LFT dispone que "Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona"

De las definiciones anteriores se desprende que no es requisito indispensable el acuerdo de voluntades para que se preste una relación de trabajo, la Ley o los contratos colectivos, serán las normas que se apliquen en dicha relación. No es necesaria la existencia de un contrato escrito, con la pura presencia de un trabajo, personal subordinado, estamos ante una relación de trabajo.

### 1.4.1 Trabajador

Es en la propia Ley Federal del Trabajo en su artículo 8°, donde encontramos la definición de trabajador, y establece que trabajador "es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado".

Esta definición contiene ciertos elementos que entre sí han vertido diversas opiniones. En principio debemos determinar que trabajador sólo puede serlo una persona física, un ser humano, se excluyen las actividades que desarrollen los animales o la que realicen las máquinas y en segundo lugar se

excluye a las personas jurídicas, es decir aquellas ficciones creadas por la ley que son susceptibles de adquirir derechos y obligaciones. Existen legislaciones que consideran que trabajador lo pueden ser personas colectivas, como por ejemplo los sindicatos, cuyos actos, según algunas leyes, son equiparados a las del trabajador. Esta tendencia ha sido superada en nuestro país, por lo que la ley enfatiza de manera categórica que solamente el ser humano es considerado como trabajador

Otro elemento se refiere a la prestación del trabajo personal, esta condición es necesaria para determinar la existencia de la relación de trabajo. No se puede hablar de la existencia de una relación de trabajo, si el sujeto que presta el servicio no lo hace por sí mismo, sino que lo lleva al cabo a través de otra persona. La condición de que el trabajo será personal, no debe ser razón para ocultar verdaderas relaciones de trabajo, ya que en caso de que para desarrollar un servicio el trabajador requiera del apoyo de otras personas, se habla de una relación personal de trabajo.

Como tercero, y más discutido elemento, se encuentra el referente a la subordinación. Tal discusión se puede entender en razón al significado de la subordinación, que según el Diccionario de la Real Academia Española, es "la sujeción a la orden o dominio de uno"

Si tomamos en consideración que la declaración de los derechos sociales tiene como finalidad alcanzar la dignidad y la reivindicación de la clase trabajadora, es difícil aceptar que el trabajador sea una persona sujeta a la orden y dominio del patrón situación que lo dejaría en un notable estado de inferioridad ante el patrón. Es la crítica de Trueba Urbina, quien reprueba tajantemente la condición de la subordinación.

Considera Trueba Urbina que hablar de subordinación es un

resabio de aquella vieja autoridad que tenían los patrones sobre los trabajadores, recuerda el contrato de trabajo del derecho civil y las locatios, donde el patrón era el amo y el trabajador un esclavo, es por ello que define al trabajador como "todo aquel que presta un servicio personal a otro mediante una remuneración".<sup>9</sup>

Cabe hacer notar que el autor, no hace referencia a qué tipo de persona se le puede considerar como trabajador, tampoco el elemento subordinación debe ser considerado dentro del concepto de trabajador, por considerarlo vejatorio; pero si en cambio, considera que hay trabajador si se da la presencia del elemento remuneración

Aceptar la condición de remuneración, es dar oportunidad a innumerables fraudes a la ley laboral, ya que al no existir remuneración, no se tiene la presencia de un trabajador, aún con la existencia de un servicio personal y subordinado. Sólo hay que pensar en el trabajo que pueda prestar una persona que por necesidad de supervivencia presta un servicio personal, sin percibir salario alguno, en cuyo caso, de acuerdo a este concepto, no hablaríamos de la existencia de trabajo.

Dejando a un lado el sentido literal de la subordinación, podemos entenderla como un elemento necesario para que se cumplan de manera efectiva los objetivos de un trabajador.

El patrón como sujeto de la relación de trabajo, tiene diversas obligaciones, de las que destaca la de pagar el salario; sin asignarle al salario el carácter de elemento esencial de la relación de trabajo, sino como una de tantas obligaciones. Por tanto, el trabajador también está sujeto a ciertas obligaciones, de las cuales una consiste en prestar los servicios bajo la dirección del patrón. Las

---

<sup>9</sup>LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Comentada por Alberto Trueba Urbina. Septuagésima sexta edición. Porrúa México, 1996, pág. 27

actividades de una empresa, no pueden desempeñarse al arbitrio de los trabajadores, sino de acuerdo a las necesidades que requiere ese trabajo. Es en este sentido donde se habla de una subordinación, que en ningún momento contraviene a la libertad del hombre, ni a su dignidad, sino que forma parte del trabajo mismo, para alcanzar la finalidad de ese trabajo.

Las relaciones de trabajo se encuentran evolucionando al ritmo de los avances técnicos y económicos de la sociedad, por lo que existen ciertas actividades que no pueden contemplarse dentro del marco jurídico de los trabajadores en general; y se crean diversas reglas que especifican las características de como se deben prestar esos trabajos.

Dentro del mismo orden de ideas, la Ley regula las relaciones de los llamados trabajos especiales, los cuales no son una exclusión de los trabajos en general, sino que representan algunas actividades cuya naturaleza requiere necesariamente de reglas específicas. De tal modo, que se habla de trabajadores de confianza, trabajadores domésticos, deportistas profesionales, trabajadores de buques y aeronaves etc. Es importante hacer notar que estos trabajadores no están excluidos de la protección legal, sino que sus relaciones de trabajo no son las mismas que las de otros trabajos.

La existencia de normas especiales es fácil de comprender si tomamos el ejemplo del trabajador de un buque, que debe encontrarse siempre alerta y a disposición para el caso de cualquier evento de la travesía, por lo que no puede sujetarse a una jornada de ocho horas diarias. Así cada uno de estos trabajos poseen ciertas características en atención a las necesidades de cada actividad.

## 1.4.2 Patrón

Para referirnos a la figura del patrón y en general para su comprensión, es necesario un estudio más amplio que el estudio que hicimos del concepto de trabajador. Lo anterior en razón que debe entenderse claramente, quién es el sujeto que se beneficia con las obligaciones de los trabajadores.

En principio debemos dejar en claro la terminología correcta para hacer mención del sujeto de la relación laboral que ocupa los servicios del trabajador, ya que este tiene múltiples denominaciones. Se le llama patrono, acreedor de trabajo, empleador (término utilizado por la Organización Internacional del Trabajo), empresario, dador de empleo etc. Nosotros adoptaremos el término legal y tradicional por los autores que lo refieren como patrón.

Es en la propia Ley Federal del Trabajo, en su artículo 10, donde define al patrón como "la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores"

Del concepto legal se desprende que patrón es el sujeto que aprovecha la prestación del servicio del trabajador, ya que el patrón como dueño de los medios de producción requiere de personas físicas que pongan en marcha la maquinaria productiva.

El patrón indistintamente puede ser una persona física o una persona jurídica o moral, ya que el servicio puede ir dirigido al beneficio de un solo individuo, o bien, al de una persona colectiva, caso en el cual el beneficio no es para una persona determinada, lo que no impide la existencia de un patrón.

Considerar a una persona como patrón, no se condiciona a la existencia de una empresa, ya que el sólo hecho de tener a una persona física prestando un trabajo personal subordinado, es suficiente para atribuirle el carácter de patrón, tal como lo considera Sánchez Alvarado, quien define como patrón a "la persona física o jurídico-colectiva (moral) que recibe de otra, los servicios materiales intelectuales o ambos géneros en forma subordinada".<sup>10</sup> Un sujeto adquiere los derechos y las obligaciones correspondientes a la figura patronal, con el hecho de recibir los servicios de una o varias personas de manera personal subordinada.

El patrón además de adquirir derechos, también es sujeto de obligaciones, por lo que en muchas ocasiones se disfraza esa categoría y entonces no se conoce de quien es el patrón. Este problema nos obliga a realizar un estudio más profundo para determinar a la persona que adquiere las obligaciones patronales.

En principio se debe apuntar el concepto de empresa, que es la figura más común dentro de las relaciones laborales y que de conformidad al artículo 16 de la Ley Federal del Trabajo, "es la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios". En esta definición se sustentan las figuras de patrón y de trabajador como elementos de la empresa.

La Ley considera que al igual que una empresa, se debe establecer el concepto del establecimiento, entendiéndose por este a "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". El establecimiento se presenta por la necesidad de crecimiento de las empresas, que al encontrarse en una economía más versátil, requieren constituir sucursales que le permitan acercarse a otros mercados.

---

<sup>10</sup>SÁNCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Porrúa, México, 1967, pág. 299

Los trabajadores son el elemento esencial de la empresa, por lo tanto, si el patrón transmite a otra persona, patrón sustituto, la propiedad de la empresa o del establecimiento, también se transmiten las obligaciones y derechos adquiridos con los trabajadores.

Cabe destacar que el patrón originario, al transmitir la propiedad de la empresa, no queda liberado de sus obligaciones con respecto a los trabajadores. Tiene la obligación de responder de manera solidaria con el patrón sustituto de las obligaciones derivadas de la relación de trabajo, por un período de seis meses a partir de la fecha de la sustitución.

Otra figura que se presenta en las relaciones obrero patronales es la concerniente a la del intermediario, que de acuerdo al artículo 12 de la Ley Federal del Trabajo es "la persona que contrata o interviene en la contratación de otra u otras para que presten servicios a un patrón", el intermediario no se beneficia del trabajo que presta la persona que contrata, por lo que el responsable de cumplir con las obligaciones adquiridas con los trabajadores será la empresa que se beneficia directamente con este servicio.

La Ley implementa la protección del trabajador, en el sentido de asegurar que un sujeto se haga responsable de los derechos de los trabajadores, por lo que se debe considerar como patrón, a las empresas que contratan personas para hacer trabajos que se ejecuten con elementos propios y suficientes. Dicha situación tiende a evitar que se disfracen las relaciones laborales con la figura del intermediario.

Para evitar que el trabajador sea objeto de abusos, la Ley del Trabajo presenta diversos casos y maneja gran variedad de hipótesis que en algún momento podrían presentarse. lo que representa normas indispensable para

asegurar los derechos de los trabajadores.

## 1.5 Trabajador al Servicio del Estado

El amplio campo en las áreas de trabajo, origina que sea imposible ordenar las relaciones de trabajo con un criterio universal, ya que como hemos apuntado, existen trabajos que por su naturaleza se regulan con principios particulares. Uno de estos trabajos especiales, es el de los trabajadores al servicio del Estado.

La diferencia entre los trabajadores en general y los trabajadores al servicio del Estado, se establece de acuerdo al servicio que cada uno presta. En la mayoría de los casos, el trabajo que se presta al Estado es semejante al que desempeñan los trabajadores en general. La diferencia radica en que para los trabajos en general el patrón es un particular, y por otra lo es el Estado.

El Estado como patrón, no tiene como fin primordial la obtención de un beneficio personal un lucro, sino el bienestar social. Para lograr sus metas, la máquina estatal requiere los servicios de personas físicas.

Como en los trabajos especiales, las normas laborales del trabajador burócrata, solamente requieren de establecer ciertos criterios en la Ley Federal del Trabajo como se hace con otros trabajos especiales, lo que permitiría una regulación suficiente. Es posible entender que el trabajador al servicio del Estado es la persona física que presta al Estado, un servicio personal y subordinado.

Lamentablemente el supuesto que manejamos no corresponde a la ley positiva, ya que las relaciones laborales que se dan entre el Estado y sus trabajadores no están reguladas por la Ley Federal del Trabajo, sino por otro ordenamiento jurídico que es la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. Esta Ley tiene como sustento a las funciones del Estado que no buscan alcanzar un beneficio propio, sino obtener un beneficio social.

En este orden de ideas, el legislador ha considerado que las relaciones entre el Estado y sus servidores no pueden regularse por los postulados de la Ley Federal del Trabajo, por lo que crea el apartado B del artículo 123 constitucional, cuya ley reglamentaria es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuerpo legal que se sustenta en bases de justicia social, y que tiene como fin regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores. Lamentablemente esta ley guarda muchas desventajas en comparación con lo establecido por la Ley Federal del Trabajo, lo que provoca la existencia de trabajadores de primera y de segunda categoría, y en ocasiones la escala es todavía mayor.

De tal manera que jurídicamente las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores son distintas a las de los trabajadores en general. Por tal motivo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece en su artículo 3º, que trabajador es "toda persona que preste un servicio físico intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de ayuda de los trabajadores temporales"

Este concepto presenta notables diferencias en comparación al concepto de los trabajadores en general. En principio, no se hace distinción del tipo de persona que presta el trabajo, omisión que resulta subsanada si consideramos que este problema es resuelto por la propia Ley Federal del Trabajo, que establece

que solamente las personas físicas pueden ser consideradas como trabajadores. La diferencia que presenta este concepto, es que no considera como elemento de la relación laboral, la prestación del servicio personal y subordinado; sino que hace referencia a dos condiciones que se sustentan en bases del derecho administrativo.

El primer elemento es el que señala la existencia de un nombramiento para que el sujeto pueda sustentarse como trabajador. La Ley considera que una persona es trabajador, si se cumple con la formalidad administrativa del nombramiento, entendiéndose que a pesar de que un individuo preste sus servicios de manera personal y subordinada, el Estado no lo considera como su trabajador, sino que es a través de cumplir con el requisito formal del nombramiento cuando se le da esa calidad.

El nombramiento en este sentido es un contrato formal de trabajo, así lo establece Mora Rocha, quien considera que el nombramiento "es un formalismo en la designación de una persona para que desempeñe o ejerza un cargo, determinadas funciones o un empleo",<sup>11</sup> las personas que prestan servicios a particulares, no requieren de formalismo alguno para sustentarse como trabajadores, ya que con la presencia del trabajo personal subordinado se consideran como tal.

Para tener una idea más amplia de lo que se entiende por nombramiento, Rafael Martínez Morales dice que "es el acto jurídico formal en cuya virtud la administración pública designa a una persona como funcionario o empleado y la somete al régimen que, conforme a la ley, le es aplicable específicamente a la función pública".<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup>MORA ROCHA, Manuel. "Elementos Prácticos del Derecho del Trabajo Burocrático" Segunda edición. PAC México, 1992, pág 40.

<sup>12</sup>MARTÍNEZ MORALES Rafael. Derecho Administrativo 2º curso. Harla. México, 1991, pág 347.

Cabe hacer mención de que el nombramiento por sí mismo y a pesar de su formalismo, no surte sus efectos de manera inmediata, ya que el trabajador para adquirir plenos derechos laborales, requiere además, de que transcurran seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente, y sólo hasta entonces, tendrá la categoría de trabajador.

Otro elemento que exige la Ley para atribuirle a una persona el carácter de trabajador, es el relativo a figurar en las listas de raya. en el caso de los trabajadores temporales. El hecho de figurar en listas de raya. constituye para los trabajadores eventuales contratados por obra determinada o por tiempo fijo, el requisito para adquirir los derechos que otorga la ley a un trabajador, que incluye la inamovilidad durante el tiempo pactado para desempeñar el trabajo en los términos de su contratación. Esta condición se presta para no reconocerle a una persona el carácter de trabajador, a pesar de que preste un trabajo personal subordinado y se le esté proporcionando el salario correspondiente

Es necesario mencionar que el hecho de que la ley no condicione la existencia de un servicio personal subordinado para darle a un individuo la categoría de trabajador, no quiere decir que esta condición no se presente en las relaciones laborales del Estado. La ley burocrática consigna en diversas disposiciones, como lo indica el artículo 44, en su fracción I, que "el trabajador tiene obligación de desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos". Que es la condición de la subordinación.

De lo anterior figuran algunas características propias de lo que se entiende por trabajador al servicio del Estado, sin dejar de mencionar que para la ley burocrática, existen dos clases de trabajadores, los de base estudio al que ya hemos hecho referencia, y los trabajadores de confianza.

Estos trabajadores de confianza no gozan de la tutela de la ley, solamente disfrutan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social por lo que no tienen derecho a una jornada máxima, a la estabilidad en el empleo, ni de algún derecho colectivo.

El derecho que tienen los trabajadores de confianza a los beneficios de la seguridad social se instituye en el artículo 5º fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado que dice. "Para los efectos de esta ley se entiende por trabajador, toda persona que preste sus servicios en las dependencias o entidades mencionadas, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales, con excepción de aquéllos que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios"; es decir, que los trabajadores de confianza gozan por lo menos de los derechos de protección al salario y a la seguridad social

## 1.6 Titular

Para hablar de la existencia de una relación laboral, es necesaria la presencia de dos sujetos, el trabajador y el patrón; pero referirnos a estos sujetos en el derecho burocrático, requiere de un estudio en particular, ya que en principio el Estado mismo no puede responder de todas las obligaciones como patrón.

Si tomamos en consideración los principios del derecho

administrativo, el Estado para ejercer sus atribuciones requiere de múltiples organismos, los cuales se especializan en cada una de las funciones que se deben desempeñar en favor de la comunidad. Ante la presencia de esa variedad de órganos, hace difícil establecer al sujeto directamente responsable de las obligaciones laborales.

El amplio margen de acción que abarca la función administrativa, impone la necesidad de crear múltiples órganos que se caracterizan por ser "esferas especiales de competencia, y por otra parte, por requerir de personas físicas que ejerciten esa competencia".<sup>13</sup>

La finalidad de la existencia de diversas esferas de competencia, es la de desarrollar de manera eficiente la función pública, ya que esta implica la existencia de un alto grado de especialización en sus áreas de aplicación. Por otra parte, esas esferas de competencia requieren de personas físicas, a las que se le pueda remover sin afectar la continuidad del órgano, a estas personas se les conoce como titular.

El titular es la persona física que materializa las funciones que encarga la ley a los órganos de la administración, y es a través de su voluntad como se realizan los actos necesarios para alcanzar los fines que se propusieron desde que fueron creados.

El titular supone un encargo específico dentro de la administración pública y sus funciones se determinan concretamente en la legislación aplicable. El encargo que atribuyen al titular se caracteriza por la relación externa de carácter representativo.

---

<sup>13</sup>FRAGA, Gabino Derecho Administrativo Op. Cit. pág. 122.

En principio el titular de la administración pública es el Presidente de la República. Pero cómo el Jefe del Ejecutivo no puede ser el único patrón de todos los trabajadores al servicio del Estado, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 2º, establece que "para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio"

Siguiendo este orden de ideas, debemos determinar que en el derecho burocrático, el sujeto que adquiere las obligaciones laborales con respecto a los trabajadores es el titular de cada una de las dependencias de los poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de las diversas instituciones que la Ley enumera.

El servidor público que adquiere el carácter de patrón, no es el superior jerárquico de cada dependencia, sino el titular. Esta aclaración es necesaria, para no caer en confusiones que hagan deficiente la interpretación de la norma laboral en perjuicio de la clase trabajadora.

## 1.7 Constitución

No es posible hablar de la existencia de un Estado de Derecho, sin la presencia de un conjunto de normas que establezcan los deberes y derechos de los órganos del Estado.

Es necesario un orden jurídico integrado de diversos cuerpos

egales, y que de entre todos estos, se cuente con alguno que sirva de base para la gestación de esas normas; esa tarea le corresponde a una ley superior que se conoce con el nombre de Constitución.

Designar un concepto genérico de lo que entendemos por Constitución no es fácil, cada Estado presenta condiciones sociales propias, lo que no hace posible encajonar en un concepto uniforme a la Carta Magna.

Algunos autores hacen diversas clasificaciones en el estudio de este concepto, Kelsen le da dos sentidos a la Constitución, por un lado un sentido material y por otro un sentido formal

En un sentido formal, la Constitución es "cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas",<sup>14</sup> en este orden de ideas, se presenta a la Constitución con una particularidad que la hace diferente a cualquier otra ley ordinaria, que es tener un carácter de rigidez, ya que establece requisitos más severos para su modificación. Debemos mencionar que en algunos sistemas jurídicos, la Constitución no es un documento escrito sino consuetudinario, por lo que puede ser reformada con mayor facilidad

Por otro lado, en su sentido material "la constitución está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales especialmente la creación de leyes"<sup>15</sup> como habíamos apuntado. todo orden jurídico requiere de un cuerpo legal que sirva de base para dar origen a otras leyes, que al crearse no deben contrariar los principios que establece la Ley Suprema.

---

<sup>14</sup> KELSEN, Hans Teoría General del Derecho y del Estado. Traducción de Eduardo García Maynes. Textos Universitarios, UNAM: México 1988, pag 148  
Idem

De acuerdo a estos dos principios, podemos entender a la Constitución como "el conjunto de normas jurídicas supremas que regulan los derechos fundamentales del hombre, así como la estructura y actividades del Estado",<sup>16</sup> o bien, como el ordenamiento jurídico supremo que regula y organiza la estructura estatal y reconoce el mínimo de derechos de que todo individuo debe gozar

Como lo hemos apuntado, cada constitución adquiere características propias; en nuestro sistema jurídico la Ley Fundamental está conformada por dos partes, la primera conocida como parte dogmática, contiene las garantías individuales a las que toda persona tiene derecho que se le respeten. En un sentido estricto, las garantías individuales se encuentran contenidas en su Título primero, capítulo I, dentro de los primeros 29 artículos, sin embargo, en este primer capítulo también encontramos principios referentes a la rectoría económica del Estado.

No hay que olvidar que nuestra Constitución, además de reconocer los derechos del individuo, también hace referencia a los llamados derechos sociales es decir, aquellas normas que se ocupan de proteger a determinadas clases sociales, que se caracterizan por ser las más desprotegidas de la sociedad. Estos principios se encuentran sustentados en los artículos 27 y 123 de la Carta Magna.

La segunda parte de la Constitución se refiere a la organización del Estado. Encontramos lo referente a la nacionalidad y a la ciudadanía, así como a la calidad de los extranjeros. Se encuentran los principios de soberanía nacional, federalismo y división de poderes, y la competencia de cada uno de los poderes de la Unión.

---

<sup>16</sup> SAYEG HELU, Jorge Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México, 1987, pag 25

Nuestra Ley Fundamental establece en su última parte los principios de supremacía e inviolabilidad, que es el estado que guarda con respecto a otras normas, por lo que impone el proceso que debe seguirse para su reforma. Nuestra Constitución es un documento escrito, que se encuentra sustentado por el consenso del pueblo que para garantizar su aplicación requiere de un proceso riguroso para reformarse.

## 1.8 Soberanía

Para entender plenamente la importancia que para una nación corresponde la existencia de su Constitución, es necesario hacer un análisis del concepto de soberanía. postulado que de acuerdo a la opinión de varios autores, es uno de los más debatidos

Etimológicamente soberanía significa lo que está por encima de todo. De "super", sobre, se formó superanía "soberanía", que deriva de "super omnia", sobre todas las cosas

Por lo tanto, se entiende como soberanía al poder que está por encima de todos, el que no admite limitaciones o determinaciones jurídicas externas. La soberanía es "la facultad absoluta de autodeterminarse, mediante la expedición de la Ley Suprema, que tiene una nación y autonomía a la facultad restringida de darse su propia ley que posee cada uno de los Estados de la Federación",<sup>17</sup> en este sentido, soberanía es la facultad que tiene un pueblo para crear una Constitución

<sup>17</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Decimoséptima edición. Porrúa. México, 1980, pág. 72.

La palabra soberanía tiene dos sentidos, uno interno que se refiere a la facultad de un pueblo para expedir su propia Constitución, y otro externo, referente a la independencia que guarda con otros Estados

Antes de continuar nuestro estudio, es necesario determinar a que sujeto le corresponde la titularidad de ese poder soberano, que tenga la facultad de establecerlo en un orden jurídico supremo. En principio se puede determinar que el Estado es quien detenta la potestad soberana. Es decir, el Estado se niega a cualquier subordinación de algún otro poder.

En otro orden de ideas, esa soberanía del Estado se manifiesta en el ámbito internacional, donde los Estados como órganos supremos, no se encuentran limitados a la voluntad de algún otro. Son los propios Estados quienes se encuentran en el escaño más alto de poder y de independencia para autodeterminarse

Es necesario comprender que el Estado es una ficción jurídica que no tiene voluntad propia, por lo que no se puede hablar de éste como titular de la soberanía. Esa potestad solamente puede manifestarse a través de personas físicas.

La soberanía del Estado radica en el pueblo, que se integra por un conjunto de personas con voluntad propia, que hace posible la presencia de la soberanía de un Estado, tal y como lo dispone el artículo 39 de nuestra Carta Magna que dice "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo".

El pueblo necesita ejercer su soberanía, pero es imposible hacerlo a través de todos sus integrantes, por lo que debe encargarse esa función a un órgano determinado.

En algunos sistemas jurídicos, la soberanía se delega a los órganos de gobierno, es decir, que los soberanos son los representantes del poder público, como lo puede ser el Rey. Lo anterior no sucede en países como el nuestro, donde la soberanía no reside en el poder público, sino que se reconoce originariamente en la voluntad del pueblo, por escrito, en el documento llamado Constitución.<sup>18</sup>

En efecto, el pueblo como ente titular de la soberanía, constituyó un Estado, el cual debe estar jurídicamente organizado, por lo que crea una ley que sirve de base para esa organización jurídica y política. Esa ley Suprema, se encargará de organizar la forma de gobierno, y de crear los poderes públicos, dotándolos de facultades que se encuentran determinadas por el orden jurídico

Siguiendo el mismo orden de ideas, los poderes públicos no son los titulares de la soberanía. Su campo de acción lo determina el mismo sistema jurídico lo que consolida el principio de división de poderes, para que exista un contrapeso entre estos, que sirva para evitar cualquier violación a la soberanía.

Sólo podemos hablar de un Estado soberano, si hacemos referencia a la presencia de un orden jurídico nacional por el cual no existe ningún otro poder.<sup>19</sup> Es decir, la Constitución es un órgano jurídico supremo creado por decisión del pueblo en ejercicio de su potestad soberana, por lo que no es posible reformarla si no mediante las vías establecidas por el mismo documento.

---

Ibidem, pág. 9.

KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Op. Cit. pág. 248.

## 1.9 Poder Constituyente

Siguiendo el análisis del capítulo anterior, y una vez planteados los conceptos de Constitución y soberanía, es necesario mencionar lo que se debe entender por Poder Constituyente.

La soberanía originalmente reside en el pueblo, pero para su ejercicio necesita plasmarse en un documento jurídico que llamamos Constitución. En la Carta Magna se establece el orden jurídico del Estado.

La Constitución encuentra su origen y legitimidad en la soberanía del pueblo. Esta soberanía se deposita en un órgano colegiado que conocemos como poder constituyente

La Carta Magna nace por decisión soberana del pueblo, única y originaria de la cual emana todo poder y por la cual se legitima el orden jurídico

Para dar origen a una Constitución, el pueblo integra un órgano colegiado al que se le conoce como poder constituyente. Este poder encuentra su origen de diversas maneras, puede ser un consenso general, o bien, alguna lucha armada donde el pueblo decide romper de manera violenta con el sistema jurídico hasta entonces establecido

El poder constituyente es la soberanía misma, pues tiene la función de estructurar primaria y fundamentalmente al pueblo, mediante la creación de una Constitución con sentido jurídico-positivo, o sea, como un conjunto de

normas de derecho básicas y supremas.<sup>20</sup>

La necesidad de que sea un poder constituyente el encargado de elaborar la Constitución, se presenta por que es imposible que todo un pueblo haga ese trabajo. por lo que corresponde a una asamblea esa tarea. Organismo al que denominamos Congreso Constituyente

Este Congreso está conformado por representantes del pueblo. quienes se encargan de plantear, discutir y en su caso aprobar los principios que serán integrados en la Constitución

Además el Congreso Constituyente debe establecer las normas, que contengan las bases institucionales de creación, organización y determinación de las competencias que les corresponden a los órganos constitucionales, y los contenidos mínimos de protección de seguridad jurídica de los gobernados

Cabe hacer notar que el Congreso Constituyente tiene permanencia transitoria, ya que una vez creada la Ley Suprema, desaparece y da paso a nuevos órganos que se encargarán de cumplir con los fines del Estado. Los órganos a los que se da origen. son los poderes constituidos, que están facultados para crear leyes secundarias, e inclusive para reformar la Constitución

Al cumplir con su tarea el Congreso Constituyente se extingue y en la propia Ley Suprema se establece el procedimiento por el cual puede reformarse (art 135 de la Constitución). Es un proceso rígido, que sirve de protección para conservar el sentido original del documento

---

<sup>20</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Octava edición. Porrúa. México, 1991. pág 248.

## 1.10 Poder Público

Como hemos apuntado, el pueblo crea el orden jurídico supremo que se conoce como Constitución cuerpo jurídico soberano, sobre del cual no existe otro poder

Esta Constitución tiene como objetivo organizar y estructurar al Estado, que para llevar al cabo sus funciones requiere de personas físicas, ya que ésta es una institución pública suprema dotada de personalidad jurídica,<sup>21</sup> es decir, una ficción jurídica carente de voluntad propia

El Estado tiene la tarea de cumplir diversos objetivos, que solamente se pueden alcanzar con el establecimiento de un poder público, encargado de llevar al cabo la tarea de gobierno, es decir, encauzar las actividades públicas y privadas. Este poder se encuentra representado por los poderes de la Unión que se dividen en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Todos facultados para llevar al cabo actos de autoridad, que se caracterizan por ser imperativos, unilaterales y coercitivos.

El poder público se traduce en la posibilidad de imponer la voluntad del gobierno sobre la de los gobernados, con el fin de alcanzar los objetivos estatales sin recurrir a la autorización de éstos, pero no sólo eso, sino con a posibilidad de utilizar la fuerza para que se obedezca.

Es importante aclarar que si bien es cierto que el poder público impone su voluntad aun en contra de la de los demás, el poder público no es un poder soberano. Sus funciones se encuentran delimitadas por el orden jurídico

---

<sup>1</sup> Ibídem, pág. 255.

supremo.

En todo orden jurídico se establece el campo de acción y competencia dentro de la cual pueden actuar los poderes públicos, por lo tanto, esas facultades de poder unilaterales, imperativas y coercitivas, deben apegarse a lo que indique la norma fundamental.

A pesar que entre las funciones que ejerce el poder público se encuentra la referente a crear normas jurídicas generales y abstractas, no debe pensarse que los titulares adquieran potestad soberana. La facultad de crear leyes se encuentra delimitada y las normas que emanan del órgano legislativo no deben ser contrarias a lo que establece la Ley Suprema.

## 1.11 Organismos Públicos Descentralizados

El Estado es una institución pública, dotado de personalidad jurídica, con objetivos y fines determinados. Es una ficción jurídica que desempeña sus funciones a través de los titulares de sus diversos órganos.

Dichos órganos se colocan en una situación jerárquica de supra-subordinación "son entes impersonalizados, individuales o colegiados, que a nombre del Estado o en su representación efectúan las diversas funciones en que se desarrolla el poder público".<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Ibidem, pág. 259.

Siendo tan extensas las funciones de los órganos estatales, sobre todo aquéllas que tiene a cargo la administración pública, es necesario crear diversos órganos que no mantengan una relación de jerarquía, pero a quienes se les puedan confiar actividades técnico-administrativas, que le correspondan al Estado.

De tal forma que dentro de la administración pública federal, existen los organismos descentralizados, que de conformidad al artículo 45, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son "las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la postura legal que adopten".

Estos organismos tienen que prestar los servicios suficientes para satisfacer las necesidades de la sociedad. Todo organismo descentralizado se crea para cumplir con alguno de los objetivos que señala el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales: "son organismos descentralizados, las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea.

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

Los organismos descentralizados son entes dotados de personalidad jurídica, ya sea por una ley o decreto del Congreso de la Unión, o por decreto del Ejecutivo Federal. Su tarea principal consiste en realizar diversos fines específicos que originalmente corresponden a los órganos de poder, para lo que

cuentan con un patrimonio propio, con autonomía técnica y orgánica. Se estructuran con reglas técnicas especiales, con procedimientos de la misma naturaleza. Su administración debe ser ágil, eficiente, sujeta a los sistemas de control establecidos en la ley, así como a los demás que se relacionan con la administración pública.

Es necesario aclarar que a pesar de que estos organismos cuentan con patrimonio propio, estos recursos corresponden de manera original al Estado, aunque sometidos a un régimen especial, por lo que en el momento que desaparecen los organismos descentralizados, los bienes vuelven al patrimonio del Estado. Lo anterior lo podemos comprender mejor con la interpretación que da el Poder Judicial Federal al respecto:

**ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. COMPETENCIA DEL FUERO FEDERAL PARA CONOCER DE JUICIOS EN LOS QUE INTERVENGAN, Y SE COMPROMETA SU PATRIMONIO** La creación de los organismos públicos descentralizados obedece a una necesidad de confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración federal, una relación que no es de jerarquía, para lograr de esa manera la satisfacción más eficaz de los intereses sociales; por ello, como caracteres esenciales de los organismos descentralizados se encuentra la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio. Sin embargo, el patrimonio de esos organismos forma parte de la federación ya que de acuerdo a los artículos 1°, 3° y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los organismos descentralizados se encuentran integrando la administración pública paraestatal y de conformidad con los artículos 1° a 3° de la Ley General de Bienes Nacionales los bienes que integran su patrimonio son creados como bienes de la Federación, por lo que la misma tiene interés en los litigios a que estén comprometidos. De ello debe concluirse, con fundamento en los artículos 104, frac III, constitucional, 54, frac. II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 18 y 19 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que es en el fuero federal en el que radica la jurisdicción para conocer de tales controversias, lo que coincide con lo previsto en el artículo 7° de la Ley General de Bienes Nacionales que dispone que "solo los tribunales de la Federación serán competentes para conocer de los juicios de civiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con bienes nacionales, sean de dominio público o de dominio privado".

Competencia 207/81 - Jueces Primero de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco y Primero de lo Civil en la ciudad de Guadalajara, Jalisco.- 9 de septiembre de 1982.- Unanimidad de 4 votos - Ponente. Gloria León Orantes. Secretario: Raúl Ponce Farias.

Competencia 280/82.- Jueces Primero de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal y Vigésimo Noveno de lo Civil en el Distrito Federal.- 23 de junio de 1983.- 5 votos.- Ponente: Ernesto Díaz Infante Secretario Victor Manuel Islas Domínguez. Competencia 223/87 - Juez Quinto de Distrito en Materia Civil en el Estado de Veracruz y Juez Segundo de Primera Instancia de Poza Rica, Veracruz.- 24 de febrero de 1988 - Unanimidad de 4 votos - Ponente. Mariano Azuela Gúitrón. Secretaria. María Estela Ferrer Mac-Gregor Poisot Ausente: Ernesto Díaz Infante

Competencia 190/86 - Jueces Primero de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco y Primero de lo Civil en la ciudad de Guadalajara, Jalisco - 9 de septiembre de 1982 - Unanimidad de 4 votos - Ponente Gloria León Orantes. Secretario: Raúl Ponce Farias. Competencia 120/88.- Juez Cuarto Mixto de Paz del Distrito Federal y Juez Segundo de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal.- 3 de octubre de 1988 - Unanimidad de 4 votos.- Ponente: José Manuel Villagordo de Lozano. Secretario: Manuel Cicero Sabido. (Texto aprobado por sesión de 28 de noviembre de 1988).

Estos organismos descentralizados desempeñan actividades de carácter económico, por lo que también cuentan con ingresos propios derivados del ejercicio de su actividad, ya sea por los servicios o por los bienes que explotan. Sin dejar de observar que de igual modo estos ingresos forman parte del patrimonio estatal

La autonomía de estos organismos no es tan amplia, dependen del Ejecutivo Federal, quien impone de manera indirecta los lineamientos que les fija a ley. Los organismos descentralizados cuentan con sistemas de vigilancia y control; por lo que sus funcionarios también se encuentran sujetos a lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

No debemos dejar de mencionar que estos organismos además

de contar con carácter técnico, cuentan con un carácter político,<sup>23</sup> ya que los titulares son nombrados por el Ejecutivo Federal, sea directamente o a través de los coordinadores de sector, según se desprende de los artículos 52 y 53 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Además tienen la obligación de acudir al Congreso cuando alguna de las Cámaras requieran de informes relacionados con los asuntos del organismo que dirigen, o bien, se discuta una ley de su ramo.

---

<sup>23</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso. Décima edición Porrúa México, 1991, pág 378.

## II. ANTECEDENTES DEL DERECHO BUROCRATICO

### 2.1 El Constituyente de 1917

Las normas laborales han sufrido incesantes ataques de aquellas personas que pretenden reformarla, por considerar que es una norma obsoleta e ineficaz. Sin embargo, los preceptos contenidos en su cuerpo normativo, solamente se pueden valorar a través de un estudio histórico, que permita entender su valor y la razón de su existencia.

Los movimientos armados y las invasiones extranjeras a territorio nacional, fueron problemas que se aquejaron desde el nacimiento del México independiente, pero no es sino hasta el porfiriato, donde se inicia una época de estabilidad social. En efecto, es durante el gobierno del General Porfirio Díaz, que se inicia a partir de mayo de 1876, cuando se termina con esa inestabilidad y se inicia el cambio hacia un progreso insólito. Beneficios que lamentablemente se dieron en base a un costo social también sin precedentes.

El progreso que se vivió en el país durante el período de la dictadura porfirista es cuestionable, si consideramos que se permitió el saqueo de los recursos naturales a industrias extranjeras. Además del abuso indiscriminado sobre obreros y campesinos; que fue como el general Díaz logró el resonante crecimiento.

Durante el porfiriato, las empresas extranjeras se beneficiaron con todo tipo de concesiones, que a la vez se traducían en inmensos beneficios para

éstas, pero que lamentablemente no se reflejaron en algún bienestar para el país. Durante esta etapa no se construyeron obras de bienestar social, ni escuelas que significaran un progreso nacional<sup>24</sup>

Por otra parte, en materia agrícola se vivió la más amarga de las injusticias. En esta época, se despojó de sus tierras a los pequeños propietarios, con el fin de concesionarlas a industrias extranjeras o caciques nacionales, lo que provocó que las tierras se encontraran en pocas manos y se formaran latifundios que no contaban con una producción superior a la de la satisfacción de sus propias necesidades. El país se hundió en un rezago agrícola del que aun no se repone.

Con el espejismo del progreso, se despojaron enormes extensiones de tierra, que se traducían en la injusticia social que sufrían las clases campesinas. Los campesinos de la época se sujetaban a la voluntad del cacique, configurando una verdadera esclavitud. Por otra parte, los obreros se encontraban sujetos a condiciones de trabajo deplorables.

Todas aquellas injusticias que se suscitaron por más de treinta años de dictadura, dieron como resultado el levantamiento armado de 1910.

En este movimiento armado, se vivieron distintos matices. En el primer año de guerra se termina con el régimen porfirista, pero comienza una batalla entre líderes de los diversos grupos que participaron en la lucha. Es hasta julio de 1914 en que Venustiano Carranza entra victorioso a la ciudad de México como primer jefe del Ejército Constitucional y el país adquiere un matiz de estabilidad política.<sup>25</sup>

Venustiano Carranza, como primer jefe del Ejército

---

<sup>24</sup> HISTORIA GENERAL DE MÉXICO Tómo 2 El Colegio de México Haria México 1988, pág 1170.

<sup>25</sup> Ibidem, pág 1138.

Constitucional, trata de ordenar el país, pero no es posible contra la incesante lucha interna entre los jefes revolucionarios, que intentan cada uno asumir el poder. Hasta que en octubre de 1915 el presidente estadounidense Henry Lane Wilson reconoce el triunfo militar de Carranza, y consolida el régimen carrancista

Es en este momento, que comienza una verdadera revolución social, sustentada en la creación de leyes enfocadas a buscar la satisfacción a las necesidades económicas, políticas y sociales del país. Se busca alcanzar la justicia social entre los mexicanos. La política de Carranza se encamina a resolver problemas de la vida nacional, cómo el agrario, el obrero, el económico, la educación, la soberanía de los recursos naturales, la relación entre la Iglesia y el Estado, y la estructura política.

El Jefe Constitucionalista trata de abatir los problemas añejos de la vida nacional con la promulgación de leyes y decretos, pretendiendo que estas normas adquirieran legitimidad de manera paulatina. Lamentablemente sus acciones no fueron suficientes, por lo que Carranza se hace a la tarea de crear una nueva Constitución,<sup>26</sup> un marco jurídico que conservara el espíritu liberal de la Constitución de 1857, pero que subsanara sus defectos. Se debe señalar que dicha reforma se encaminaba principalmente a legitimar una mayor fuerza de acción del ejecutivo, para que Carranza como Presidente, no tuviera límites en la aplicación de sus planes de gobierno.

Siguiendo su nueva estrategia, el 14 de febrero de 1916, Venustiano Carranza promulga un decreto de reformas al Plan de Guadalupe, cuyo propósito consistía en convocar la reunión de un Congreso Constituyente, que se encargara de estudiar las reformas convenientes a la Constitución. Las elecciones del Congreso Constituyente se celebraron el 22 de octubre de 1916, para reunirse el

---

<sup>26</sup> *Ibidem.* pág. 1150

1º de diciembre del mismo año.

Después de un intenso trabajo por parte del gobierno carrancista, el 20 de noviembre iniciaron las sesiones preparatorias del Congreso, presididas por Manuel Amaya, diputado por Coahuila. En la sesión del 30 de noviembre se efectuaron elecciones para la mesa directiva del Congreso. Resultaron elegidos como presidente Luis Manuel Rojas; primer vicepresidente, Cándido Aguilar; segundo vicepresidente, Salvador González Torres; secretarios, Fernando Lizardi, Ernesto Meade Fierro, José María Truchuelo y Antonio Ancona Albertos; y prosecretarios: Jesús López Lira, Fernando Castaños, Juan de Dios Bojórquez y Flavio A. Bórquez<sup>27</sup>

El 1º de diciembre de 1916, Venustiano Carranza presentó su proyecto de Reformas a la Constitución, documento que preserva un sentido conservador; no busca un cambio de estructuras, salvo la adquisición de mayores facultades para el Ejecutivo que sirvieran de sustento para alcanzar un mayor campo de acción e intervención en la vida nacional.

El Constituyente de Querétaro se integró por hombres jóvenes e idealistas, que buscaban hacer efectivos los ideales por los cuales el pueblo mexicano se levantó en armas. Estos hombres tenían el propósito de hacer una verdadera revolución social, que reflejara beneficios para aquellos hombres que lucharon por un ideal de justicia social y que después de incesantes batallas no habían cosechado los frutos anhelados. Por tal motivo, el proyecto de Constitución original fue debatido y reformado en muchos sentidos.

El Constituyente se dio a la tarea de adicionar principios que

---

<sup>27</sup> DIARIO DE LOS DÉBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917 Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del sesquicentenario de la proclamación de la independencia nacional y del cincuentenario de la Revolución Mexicana, México, 1960, tomo I pág. 375-376.

servieron de sustento ideológico en la lucha armada, causando en los debates del Congreso Constituyente las más apasionadas controversias, sintiéndose las diversas corrientes ideológicas que concurrían a la convención. Las posiciones eran divididas, las ideologías de los ponentes fueron múltiples, al grado que incorporaron al nuevo cuerpo legal, principios relativos a la educación, la religión y el Estado

Pero sin lugar a dudas la incorporación al texto constitucional de los derechos sociales fue la aportación más original y de mayor trascendencia que adoptó el Constituyente. En dichas disposiciones se enmarcaba el premio a los múltiples sacrificios de la sociedad mexicana.

Finalmente, el 5 de febrero de 1917, después de dos meses de incesantes debates, se proclamó la Constitución, que se resumía como el texto reivindicatorio del pueblo de México.

## 2.2 Artículo 123

Como hemos apuntado, los derechos sociales sustentados en la Constitución de 1917, son resultado del anhelo nacional. Se incluyen verdaderas bases de justicia social, sin embargo, el camino para su formación no fue fácil, ya que para consolidarse, se tuvo que luchar primero en el campo de batalla y después en el recinto legislativo.

Dentro del proyecto de reformas constitucionales que Venustiano Carranza presentó ante el Constituyente de Querétaro, destaca la propuesta de dar al Congreso la facultad de legislar en materia de trabajo,

esperando con esta reforma, implementar las instituciones que sirvan para favorecer a la clase trabajadora.

Con relación al tema del trabajo, Carranza propuso conservar el artículo 5º constitucional (relativo a la libertad de trabajo), tal como lo sustentaba la Carta Magna de 1857, inclusive con la reforma de 1898. Este precepto sustentaba la prohibición de que el individuo conviniera una renuncia temporal o definitiva para ejercer determinada profesión, industria o trabajo, y la limitación a un año del plazo obligatorio del contrato de trabajo, sin que éste pudiera extenderse a la renuncia, pérdida o menoscabo de los derechos políticos o civiles

La primera Comisión de Constitución, presentó en la sesión del 26 de diciembre un dictamen favorable al proyecto del artículo 5º, pero los Diputados Aguilar, Jara y Góngora propusieron algunas adiciones, de las que destacaron incluir en el precepto el establecimiento de una jornada máxima de trabajo de ocho horas, la prohibición del trabajo nocturno industrial para niños y mujeres, y el descanso semanal

Sin embargo, la Comisión no juzgó procedente la inclusión en el artículo 5º de otros puntos de dicha iniciativa, como podrían ser los relativos al principio de la igualdad del salario en igualdad de trabajo, indemnizaciones por accidentes y enfermedades profesionales, la solución de los litigios laborales, etc. Su negativa se sustentaba en razón de que estos temas no tenían lugar en la sección de garantías individuales, por lo que aplazaron su estudio para cuando llegara el tema de las facultades del Congreso.

La Comisión manifestaba sus deseos por ir más allá del proyecto original de Carranza, sin embargo, la influencia de la doctrina tradicional constitucionalista limitaba sus aspiraciones, ya que no se consideraba propio incluir

dentro del capítulo de garantías individuales, prerrogativas dirigidas a determinados grupos sociales.

Los debates en torno al artículo 5º Constitucional del proyecto de Carranza, manifestaron dos tendencias en cuanto a la inclusión de preceptos político-sociales en el texto constitucional.

La primera corriente (negativa) se apoyaba en la técnica constitucional clásica, que juzgaba poco aconsejable la inclusión en la Carta Fundamental, de materias que habitualmente se regulaban en la legislación ordinaria, ya que se pensaba que la materia constitucional estaba circunscrita a la organización política del Estado y a los derechos individuales.

Esa tendencia la sostenían entre otros, Fernando Lizardi, quien [dejando ver su postura conservadora] sostuvo que la limitación de la jornada máxima de trabajo en el artículo 5º le queda al artículo exactamente como un par de pistolas a un Santo Cristo.

La corriente innovadora (positiva) sostenía que la técnica constitucional clásica no era motivo suficiente para limitar la facultad legislativa del Congreso, pues era el momento propicio para cambiar el futuro de la nación

El ataque a la corriente negativa la inició el diputado Cayetano Andrade, quién recordó a la Asamblea Constituyente, que el movimiento constitucionalista no fue solamente una revolución política, sino una revolución eminentemente social, que buscaba una transformación en todos los órdenes: "las constituciones ciertamente que como lo dijo atinadamente el señor Medina, no debe ser trabajo de las miserias humanas ni mucho menos una especie de terapéutica nacional, es decir, un catálogo de los remedios que necesitamos; pero, sí más o

menos deben marcarse las tendencias, las aspiraciones, dar rumbo y guías para el progreso de una sociedad. La Constitución actual debe responder, por consiguiente, a los principios generales de la revolución constitucionalista, que no fue una revolución como la maderista o la de Ayutla, un movimiento meramente instintivo para echar abajo a un tirano; la revolución constitucionalista tiene la gran trascendencia de ser una revolución eminentemente social y, por lo mismo, trae como corolario una transformación en todos los órdenes. Los elementales principios para la lucha constitucional, que traen como consecuencia las libertades públicas, fueron de las clases obreras, los trabajadores de los campos, ese fue el elemento que produjo este gran triunfo y por lo mismo, nosotros debemos interpretar esas necesidades, y darles su justo coronamiento".<sup>26</sup>

En el mismo sentido, Heriberto Jara, criticó la doctrina constitucionalista clásica, de manera tajante, defendiendo la inclusión de normas protectoras de la clase obrera en la Ley Fundamental. "los juriconsultos, los tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentran hasta ridícula esta proposición, ¿cómo se va a señalar allí que el individuo no debe trabajar más de ocho horas al día? Eso, según ellos, es imposible, eso, según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero, precisamente, señores esa tendencia, esa teoría. ¿qué es lo que ha hecho? Que nuestra constitución tan libérrima, tan amplia, tan buena haya resultado, como la llamaban los señores científicos, <un traje de luces para el pueblo mexicano>, porque faltó esa reglamentación, porque jamás se hizo. Se dejaron consignados los principios generales, y allí concluyó todo. Después ¿quién se encargará de reglamentar? Todos los gobiernos tienden a consolidarse y a mantener un estado de cosas y dejan a los innovadores que vengan a hacer tal o cual reforma. De allí ha venido que, no obstante la libertad que aparentemente se garantiza en nuestra Carta Magna, haya sido tan restringida, de allí ha venido que los hermosos capítulos que

---

<sup>26</sup> Ibidem, pág. 380

contiene la referida Carta Magna, queden nada más como reliquias históricas allí en ese libro".

Finalmente, los diputados Héctor Victoria, Froylán Manjarrez y Alfonso Cravioto plantearon, en definitiva, el nacimiento de las garantías sociales. El Diputado obrero, Héctor Victoria, que asistió al Congreso de Querétaro, lamentó la oposición de un sector de la asamblea a la integración de los derechos obreros en la Constitución: "es verdaderamente sensible que el traerse a discusión un proyecto de reformas que se dice revolucionario, deje pasar por alto las libertades públicas, como han pasado hasta ahora las estrellas sobre las cabezas de los proletarios; ¡allá a lo lejos!"<sup>29</sup>

En el mismo orden de ideas, Victoria pidió que el artículo 5º fuera complementado con las bases constitucionales de la legislación ordinaria del trabajo, no importando la contradicción que se hiciera a la técnica constitucional clásica, "los trabajadores estamos enteramente cansados de la labor pèrfida que en detrimento de las libertades públicas han llevado a cabo los académicos, los ilustres, los sabios, en una palabra, los jurisconsultos".

Pero fue Froylán Manjarrez quien pugnó por la dedicación de todo un título constitucional, que atendiera el problema del trabajo, objetivo que juzgó indispensable para conjugar los ideales revolucionarios, sin importar que se rompieran los principios clásicos constitucionales: "creo que debe ser más explícita nuestra Carta Magna sobre este punto, y precisamente porque debe serlo, debemos dedicarle toda atención, y si quiere no un artículo, no una adición, sino todo un capítulo, todo un título a la Carta Magna. a mí no me importa nada de eso, a mí lo que me importa es que se den las garantías suficientes a los trabajadores, a mí lo que me importa es que atendamos debidamente al clamor de esos hombres que se

---

<sup>29</sup> Ibidem, pág.381

levantaron en la lucha armada y que son los que más merecen que nosotros busquemos su bienestar y no nos espantemos a que debido a errores de forma aparezca la Constitución un poco mala en la forma; no nos asustemos de esas trivialidades, vamos al fondo de la cuestión; introduzcamos todas las reformas que sean necesarias al trabajo".

Por otra parte, Alfonso Cravioto afirmó que el artículo 5º presentado por la Comisión, no era suficiente para dar solución a los problemas en cuestión, por lo que propuso la creación de un artículo constitucional especial, dedicado a la protección de los derechos laborales. Su sustento era que la Revolución Mexicana no sólo buscaba la transformación política, sino que de manera primordial una serie de reformas sociales. Esas reformas sociales pueden condensarse así: Lucha contra el peonismo, o sea la redención de los trabajadores de los campos; lucha contra el obrerismo, o sea la reivindicación legítima de los obreros, así de los talleres como de las fábricas y de las minas, lucha contra el hacendismo, o sea la creación, formación, desarrollo y multiplicación de la pequeña propiedad; lucha contra el capitalismo monopolizador y contra el capitalismo absorbente y privilegiado; luchemos contra el clericalismo, pero sin confundir el clericalismo con todos los religiosos, luchemos contra el militarismo, pero sin confundir el militarismo con nuestro Ejército.

Cravioto manifestó que la democracia es el gobierno de la sociedad, por las clases populares y para su beneficio, la democracia "no es otra cosa que un casi socialismo"; para él, la fórmula liberal de "dejar hacer, dejar pasar" era enteramente inadmisibles para las masas. Cravioto hizo ver que el primer jefe constitucionalista desde Veracruz, había encargado la elaboración de leyes protectoras para la clase obrera y pidió a la asamblea que el licenciado Macías autor de dichos proyectos, informara de sus trabajos.

Finalmente presentó su moción de que se elaborara un artículo especial que sería el más glorioso de los trabajos de la Asamblea Constituyente: "Así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución Mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera de consagrar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros"

De los múltiples debates que se presentaron en el recinto legislativo, finalmente el constituyente logró un consenso unánime, y la Asamblea aprobó suspender la discusión del artículo 5º, para que se presentara a su consideración un proyecto de bases constitucionales en materia de trabajo.

Fue a través de una Comisión, como se comenzó a elaborar un proyecto de artículo constitucional, específicamente dedicado a la materia del trabajo, y se integraba por el ingeniero Pastor Rouaix, diputado poblano y secretario de fomento con licencia del gabinete carrancista, y por él licenciado José Natividad Macías, quienes tenían el encargo de tan importante labor. El Diputado Rouaix se encargó de organizar un grupo de trabajo, al que se unieron entre otros, el general y licenciado José Inocente Lugo y el diputado Rafael L. de los Ríos. A dicho grupo de redacción se integraron diversos diputados interesados en el problema, siendo los más destacados Victorio Góngora, Esteban Baca Calderón, Silvestre Dorador, Jesús de la Torre, Alberto Terrones Benítez, Antonio Gutiérrez, José Álvarez, Donato Bravo Izquierdo, Samuel de los Santos, Pedro A. Chapa, Porfirio del Castillo, Dionisio Zavala, Carlos L. Gracidas y Rafael Martínez de Escobar.

La Comisión tuvo diversas bases para el cumplimiento de su tarea, tomando ideas de la legislación obrera de Macías, así como el resultado de los debates sobre el artículo 5º además de la diversa legislación obrera que se expidió en ese entonces en varios de los estados de la República.

El proyecto final fue presentado ante el Congreso el 13 de enero de 1917 suscrito por 46 diputados, además de las personas que habían colaborado habitualmente en el grupo de trabajo. El documento incluía las razones y la naturaleza de las reformas propuestas, tanto del artículo 5º, como el nuevo precepto constitucional. Como idea básica se señaló el incuestionable derecho del Estado, para intervenir como institución reguladora en el desarrollo del trabajo del hombre, cuando es objeto de una relación laboral.

El proyecto presentado por el grupo de trabajo fue conocido y aceptado por el Presidente Carranza, sin hacer observaciones. El Congreso lo turnó a la primera Comisión de Constitución, la cual emitió un dictamen favorable, aunque proponiendo algunas modificaciones y adiciones, tales como la participación de los obreros en las utilidades de las empresas y la obligación de éstas para proporcionar habitación a sus trabajadores. Estas innovaciones fueron inspiradas fundamentalmente por Múgica.

El 23 de enero de 1917, se inició la discusión del dictamen correspondiente para que se aprobara el proyecto, destacando en el debate el reconocimiento al derecho de huelga, que sin lugar a dudas fue el tema más controvertido. Finalmente un total de 163 diputados aprobaron por unanimidad los textos del artículo 5º y del que pasaría a ser el artículo 123, dentro del título constitucional denominado "Del Trabajo y la Previsión Social".

El artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917, dio cause a una revolución ideológica de los principios constitucionales del derecho clásico. Es una obra jurídica fruto del sacrificio de las clases más desfavorables de nuestra nación, cuyos anhelos no podían dejarse en el olvido por el Constituyente de Querétaro, quien de manera responsable afrontó el reto de elevar a rango constitucional los derechos de la clase trabajadora. Con su acierto, el Constituyente

de Querétaro revolucionó la teoría constitucional clásica, al incluir dentro de la Ley Suprema la regulación de las relaciones obrero-patronales.

Los derechos sociales implican la obligación del Estado, de vigilar que las relaciones de trabajo se lleven con equidad, en busca de la justicia social que evite que se presenten los abusos cometidos en el pasado.

La declaración de los derechos sociales contenida en el artículo 123, contiene enorme riqueza en cuanto a los de principios protectores para la clase trabajadora, de los que se destacan las siguientes garantías:

1. Del trabajo individual, sin distinción de sexo, edad o nacionalidad, reglas directas de la prestación del servicio
2. Protección al trabajo de las mujeres y de los menores,
3. derechos colectivos, sindicatos, negociación colectiva, huelga,
4. Protección en materia procesal, y
5. Garantías relacionadas con la previsión social.

La declaración de los Derechos Sociales, que se cristaliza en el artículo 123 de la Constitución de 1917, marca la pauta en la búsqueda de la justicia social. Sin embargo, la protección jurídica que el Constituyente de Querétaro instituye para la clase trabajadora, no incluyó en los mismos términos a los trabajadores al servicio del Estado que en cuestiones laborales seguían sujetos a las disposiciones del Derecho Administrativo.

### 2.3 Ley Federal del Trabajo de 1931

Dentro del proyecto de Constitución que presentó el Presidente Carranza, se consignaba la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo sin embargo, el Constituyente de Querétaro no lo aprobó y estableció la facultad del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados para expedir leyes laborales que se ajustaran a las necesidades de cada región.

Bajo ese contexto, las legislaturas estatales se dieron a la tarea de elaborar sus propias leyes de trabajo. De éstas leyes destaca la de Veracruz, ya que fue la primera en promulgarse y fue antecedente para la creación de otras e incluso sirvió de modelo para conformar la Ley Federal de 1931.

La facultad que el Constituyente otorgó a los Estados para promulgar sus propias leyes laborales no fue del todo sana. muy pronto se presentaron diversos problemas que sólo entorpecieron los fines trazados en los principios del artículo 123

La falta de criterios uniformes en la aplicación de los derechos sociales, acarreó muchos problemas. Una dificultad típica, fue el desarrollo de la industria, que se expandía entodo el territorio nacional.

Si en distintas entidades existían establecimientos de una misma empresa, los trabajadores mantenían condiciones de trabajo totalmente desiguales. Los empresarios buscaban establecerse en plazas donde las leyes fueran más benéficas con sus intereses lo que provocaba la creación de normas con carácter económico y no jurídico

Los problemas que se presentaron, hicieron reflexionar al legislador y motivó un cambio en la fórmula original, para optar por una legislación de carácter federal que fuera expedida por el Congreso de la Unión, pero con la posibilidad de ser aplicada por autoridades de cada Estado, y de esa manera hacer llegar la justicia social a cada rincón del país.

El Presidente el licenciado Emilio Portes Gil, envió al Congreso un proyecto de Código Federal del Trabajo, elaborado por una comisión que se integraba por los licenciados Praxedis Balboa, Enrique Delhumeau y Alfredo Iñarritu; proyecto que se conoce como el Proyecto Portes Gil.

Este proyecto no tuvo fortuna, fue objeto de rechazos tanto de patrones como de trabajadores, sin embargo, hay que destacar que no era del todo malo, el proyecto incluía dentro de sus postulados normas protectoras para los trabajadores al servicio del Estado, concedía las mismas protecciones y prerrogativas a obreros y burócratas; además que señalaba la Institución del contrato colectivo casi con los términos en que actualmente aparece en la Ley, así como el contrato-ley, además del contrato individual.<sup>30</sup>

El Proyecto Portes Gil fue sustituido por el "Proyecto de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo" que se presentó ante el Congreso por iniciativa del Presidente Pascual Ortiz Rubio. La iniciativa fue aprobada y luego promulgada el 18 de agosto de 1931

La Ley de 1931 mantuvo una tendencia proteccionista para el trabajador, pero sin incluir beneficios para los trabajadores al servicio del Estado como lo hizo en su momento el proyecto Portes Gil. La orientación de esta ley para tratar la situación de los burócratas fue tajante; tal como se desprende de su artículo

---

<sup>30</sup>CANTON MOLLER Miguel Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición. Pac. México, 1991, pág. 72.

2° que señala "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan". Por lo que las garantías sociales que fueron otorgadas por el Constituyente de 1917, aún no beneficiaban a los trabajadores al servicio del Estado

La Ley Federal de 1931 tuvo una vigencia de casi cuarenta años lo que nos hace comparar las afirmaciones que hacen los autores, al considerar que fue una ley eficaz y que solamente por la necesidad de adecuar los preceptos a la dinámica de la vida diaria, se abrogó la multicitada Ley

#### **2.4 Decreto Presidencial de Abelardo L. Rodríguez**

Como hemos apuntado, los trabajadores al servicio del Estado no gozaron de los beneficios de la Declaración de los Derechos Sociales, enmarcada en la Constitución de 1917. Los trabajadores al Servicio del Estado, fueron excluidos totalmente. Las prerrogativas enunciadas por el artículo 123 constitucional nunca los benefició. Su exclusión no se justifica, ya que ese artículo no distingue entre los trabajadores de la iniciativa privada y los del Estado; por lo que no existe razón para que las leyes secundarias hagan dicha clasificación.

De las leyes que en su tiempo emitieron las legislaturas locales, y posteriormente la Ley Federal de 1931, se excluyeron a los trabajadores al servicio del Estado, dejando que sus relaciones laborales se regularan de acuerdo a principios de Derecho Administrativo.

Por mucho tiempo las relaciones laborales entre el Estado y sus

trabajadores siguieron principios de Derecho Administrativo. Dentro de esta disciplina encontramos que los órganos estatales mantienen una relación de jerarquía, es decir, varios poderes mantienen la unidad de la administración, a pesar de la diversidad de los órganos que la forman. Esos poderes son los de decisión y de mando que conserva la autoridad superior.<sup>31</sup>

Siguiendo el mismo orden de ideas, se considera que entre el Estado y sus trabajadores existe una relación de supra-subordinación, que se da desde el trabajador hasta el titular del órgano, y éste adquiere facultades como las de nombramiento o el poder disciplinario que impone a los inferiores jerárquicos. Lo que representa una ruptura de los ideales reivindicatorios de los derechos sociales.

La falta de seguridad jurídica que sufren los trabajadores al servicio del Estado se ha justificado con afirmar que la Declaración de los Derechos Sociales, se hizo con el fin de buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción; situación que no se presenta en las relaciones entre el Estado y sus trabajadores.

La inseguridad jurídica de los trabajadores al servicio del Estado, fue la causa para emprender la lucha de los burócratas en busca del reconocimiento de sus derechos. Se hicieron constantes movilizaciones, así como presiones en todos los ámbitos.

Con la renuncia del entonces presidente Ortiz Rubio, la Cámara de Diputados eligió como presidente interino al general Abelardo L. Rodríguez, quien durante su breve período de gobierno, mostró cierto interés en los problemas

---

<sup>31</sup> FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Op. Cit. pág. 166.

que sometían a las clases desprotegidas. En este sentido, emitió los decretos tendientes a favorecer a los trabajadores. Se fijó el salario mínimo en seis pesos diarios.

De los múltiples acuerdos emitidos durante el interinato del general Rodríguez, destaca un acuerdo transitorio que se dirige a limitar la facultad de remover libremente a los trabajadores al servicio del Estado, dicho acuerdo se publicó en el Diario Oficial del 12 de abril de 1934, con el nombre de Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil.

El citado acuerdo se dirigía a las personas que desempeñaban cargos, empleos, o bien al personal que fuera dependiente del Ejecutivo, con excepción de los militares altos funcionarios y los trabajadores de confianza. De igual forma, con el acuerdo se crearon las Comisiones del Servicio Civil, que formarían parte de los órganos de Estado, además señalaba los requisitos para su ingreso y separación, asimismo, estableció las reglas para gozar de vacaciones, licencias, permisos, recompensas y ascensos; así como los derechos y obligaciones del personal.

Fue breve y discutido el gobierno del general Rodríguez, sin embargo, debemos reconocer que el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil fue un documento que estableció un precedente importante para alcanzar el reconocimiento de los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado

## 2.5 El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938

El Decreto presidencial de Abelardo L. Rodríguez, fue el antecedente que marcó el inicio de una incesante lucha por parte de los trabajadores al servicio del Estado, que buscaban el reconocimiento de sus derechos laborales.

El período presidencial del general Lázaro Cárdenas se distingue por aplicar una política populista, llevando al cabo una cantidad de expropiaciones de tierras sin precedentes, además de encabezar la nacionalización del petróleo. La situación obrera no pudo dejarse en el olvido, por lo que el 23 de noviembre de 1937 se presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa de Estatuto para los trabajadores que prestan servicios al Estado

La iniciativa de Lázaro Cárdenas se turnó a la Cámara de Senadores donde se aprobó casi en su totalidad. Los legisladores aceptaban el reconocimiento de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, siempre y cuando se mantuvieran ciertas reservas a las características de cada empleo. Por otra parte, en la Cámara de Diputados la iniciativa provocó acalorados debates,<sup>32</sup> pero al final fue aprobada, con algunas modificaciones

El Estatuto fue publicado en el Diario Oficial el 5 de diciembre de 1938. El documento contenía el régimen al que debían sujetarse los empleados públicos y se componía de los siguientes capítulos.

- Disposiciones Generales;

---

<sup>32</sup>CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Op. Cit. pág. 73.

- Derechos y Obligaciones de los trabajadores;
- De las horas de trabajo y de los descansos legales;
- De los salarios;
- De las obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores considerados individualmente.
- De las obligaciones de los trabajadores.
- De la suspensión de los efectos del nombramiento de los trabajadores.
- De la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores;
- De la organización colectiva de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión,
- De las condiciones generales de trabajo, con tres artículos; De las huelgas;
- Del procedimiento en materia de huelgas y de la intervención que corresponde al Tribunal de Arbitraje;
- De los riesgos profesionales y de las enfermedades profesionales;
- De las prescripciones;
- Del Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales para los trabajadores al Servicio del Estado y del procedimiento que debe seguirse ante el propio Tribunal y las Juntas.
- De la competencia del Tribunal de Arbitraje y las Juntas;
- Del procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje y las Juntas

El Estatuto se integraba por ciento quince artículos, más doce transitorios. Se trató de un gran avance en materia de protección laboral para los trabajadores al servicio del Estado, se reconocen los principios de justicia social y se les da la protección a estos trabajadores.

Contenía principios como el salario y la jornada de trabajo, las relaciones colectivas de trabajo, el derecho a la huelga, los procedimientos y los órganos competentes para dirimir las controversias en materia laboral

## 2.6 Estatutos de 1941

El Estatuto expedido por el entonces presidente Lázaro Cárdenas, tuvo una vigencia relativamente corta, pero fue un avance de gran valor.

Tales Estatutos no fueron suficientes para que los trabajadores al servicio del Estado dejaran de luchar para lograr la justicia social, por lo que la búsqueda por alcanzar mayores beneficios laborales fue cada vez más intensa

Bajo el régimen de Manuel Ávila Camacho, el 4 de abril de 1941 se promulgó un nuevo Estatuto que sustituyó al inmediato anterior de 1938. El maestro Cantón Moller, considera que en realidad se trató únicamente de una reforma al Estatuto que estaba vigente; ya que el contenido general, la orientación política-social y el contenido jurídico del llamado nuevo estatuto, era enteramente igual al de 1938, con la única salvedad de que se adicionaron nuevos cargos o empleos a los llamados de confianza, es decir, para aquellos servidores públicos a los que en realidad no les es aplicable la protección del Estatuto, ya que pueden ser removidos libremente por los titulares.<sup>33</sup>

Ambos estatutos constituyen el punto de partida del reconocimiento constitucional del Derecho a la justicia social de los trabajadores al servicio del Estado. Se consiguió el beneficio merecido para todo trabajador en favor de los burócratas al servicio del Estado.

---

<sup>33</sup>Ibidem, pág. 77.

## 2.7 El Apartado “B” del Artículo 123 Constitucional

Es en el año de 1959, bajo el régimen de Adolfo López Mateos, que se intentan incluir en la Constitución los derechos establecidos en los estatutos de 1938 y de 1941. Se hacen las primeras consignas para reconocerle los derechos sociales a los trabajadores al servicio del Estado.

A pesar de la voluntad para reconocer los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado, nunca fue posible equiparar sus condiciones de trabajo con la de los trabajadores de la iniciativa privada. Se consideró que los trabajos en una empresa no eran iguales a los que requiere el Estado, ya que en el primero se busca la obtención de un beneficio propio y el Estado no tiene esa finalidad.

En principio, la iniciativa que se envió al Congreso fue una síntesis de los derechos establecidos por el estatuto en vigor, con la novedad de que se incorporó la creación del Tribunal de Arbitraje; dicho organismo se encargaría de dirimir los conflictos de trabajo, con excepción de las controversias entre los servidores del Poder Judicial Federal, pues para estos conflictos sería el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el órgano competente para resolverlos.

En el debate intervinieron destacados legisladores, entre ellos el senador Abelardo de la Torre Grajales, quien señaló lo benéfico que resultó la aplicación de los distintos estatutos que reconocieron los derechos de los trabajadores al servicio del Estado. En el mismo sentido, el senador Juan Manuel Terán Mata, aceptó que el Estatuto había funcionado bien, pero era necesario elevarlo a mayor nivel. Rodolfo Brena Torres, senador originario de Oaxaca, apuntó que la inclusión de estos derechos, sólo se equiparaba a la inserción de los

derechos sociales en el artículo 123 constitucional.

La multicitada iniciativa tuvo un largo proceso de debates, pero finalmente el 10 de diciembre de 1959 fue aprobada por las Comisiones Unidas; Primera de Puntos Constitucionales y Primera de Trabajo; para posteriormente pasar a la Cámara de Diputados, en donde las comisiones Segunda de Puntos Constitucionales y Tercera de Trabajo, modificaron la Fracción IX de: apartado B, donde se incluyó la posibilidad del trabajador cesado de optar entre la reinstalación y el pago de la indemnización.

El dictamen fue aprobado por la Cámara de Senadores y posteriormente pasó a las Legislaturas de los Estados, publicándose la adición del apartado "B" del artículo 123 constitucional en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Diciembre de 1960.

Con la reforma el citado precepto en la introducción de sus apartados quedó de la siguiente manera.

Artículo 123 - El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo las cuales regirán:

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

B - Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus Trabajadores

El nuevo apartado contiene principios muy similares a los consignados por el apartado "A" ya que reconocen los siguientes derechos:

- La jornada máxima de trabajo, así como los días de descanso,
- El derecho al salario, el cual no será menor al de los trabajadores en general,
- El derecho a la estabilidad en el empleo y a la seguridad social,
- El derecho a la asociación libre de los trabajadores, y
- La integración del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que sirva de instancia para la resolución de conflictos de trabajo.

El Estatuto Jurídico se mantuvo en vigor hasta el año de 1963, ya que el 28 de diciembre de 1963 se publicó en el Diario Oficial la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

## **2.8 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963**

Con la adición de 14 fracciones al artículo 123 constitucional, se dio lugar a la creación del apartado "B", pero era necesario crear una ley reglamentaria que sirviera de base para hacer efectivos los nuevos principios constitucionales.

En efecto con las reformas constitucionales se sustentaba una nueva regulación de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, era necesaria su ley reglamentaria, para comenzar la tarea de aplicar de manera efectiva los principios protectores de las relaciones laborales de los burócratas.

El 27 de diciembre de 1963, se promulgó la ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, es decir, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), publicada en el Diario Oficial de la

Federación el 28 de diciembre de ese mismo año.

La nueva Ley se compuso de diez títulos, los cuales contienen.

- *Disposiciones generales*, donde se establece su ámbito de competencia, así como los elementos de la relación de trabajo.
- Los derechos y obligaciones de los titulares y de los trabajadores. Se fijan las condiciones bajo las cuales se debe desarrollar el trabajo. Se establece la jornada máxima de trabajo de ocho horas diarias los días de descanso y vacaciones; se establecen las condiciones del salario.
- Un título particular es el referente al escalafón, es decir las reglas que deben observarse para las promociones de ascenso de los trabajadores.
- La segunda parte es concerniente al derecho colectivo del trabajo, se describen las reglas de la sindicalización y el proceso de nacimiento de los sindicatos. Por otra parte se fijan los elementos del derecho de huelga, así como los de la negociación de las condiciones generales de trabajo.
- Otro punto trata de la seguridad social.
- La tercera y última parte contiene las reglas esenciales del procedimiento; necesaria para los casos en que se presenten controversias de relaciones de trabajo. Se atribuye la competencia y estructura del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; y la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los casos de controversias entre el Poder Judicial Federal y sus trabajadores.

### III. TEORIA DE LA CONSTITUCION

#### 3.1 Fundamento Constitucional

La Constitución es el ordenamiento jurídico supremo que contiene las normas protectoras de los trabajadores. En su artículo 123 se establecen los derechos sociales de todos los trabajadores. De esta norma se desprenden las leyes reglamentarias, que según el apartado de que se trate, hablamos de la Ley Federal del Trabajo, o bien, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Por otra parte, la Constitución establece los principios a los que deben sujetarse la firma de los tratados internacionales, referentes a materia laboral.

Atrapadas dentro del remolino del libre mercado, innumerables normas que tienen el carácter de protectoras de las clases sociales, han estado perdiendo su naturaleza. Es una lástima que aquellas leyes de carácter social, que nacieron como consecuencia de una lucha armada, y que en algún momento la historia las marco como orgullo de la cultura jurídica nacional, en estos momentos se les consideren obsoletas.

Afortunadamente el máximo triunfo que alcanzó el Constituyente de Querétaro al incluir dentro del texto constitucional las normas protectoras de la clase trabajadora, ha logrado, hasta el momento, sobreponerse a los embates de la nueva corriente de la flexibilización. Son incesables los ataques que día a día buscan acabar con los principios protectores del artículo 123 y de la Ley Federal del Trabajo, con el pretexto de modernizar las instituciones laborales, lo que solamente

servirá para borrar los derechos protectores de la clase trabajadora y dejarle el camino libre al incesante paso del neoliberalismo.

La Constitución integra en diversos artículos los principios del Derecho del Trabajo, tal como se observa en el artículo 3°, en donde se aborda el tema del régimen laboral de los trabajadores de las Universidades, tanto de carácter académico como administrativo. Artículo 3° Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federación, Estados y Municipios impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias... La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.. VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas, determinarán sus planes y programas, fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial de manera que concuerden con la autonomía la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere

Por otra parte es el artículo 5° constitucional, el que se refiere a la libertad de la persona humana para realizar cualquier trabajo lícito: Artículo 5°. A ninguna persona podrá impedirsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo

podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial... Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123. El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.. El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles... La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

Ahora bien, quien tiene la facultad exclusiva para legislar en materia de trabajo es el Congreso de la Unión Artículo 73. El Congreso tiene facultad... X. Para legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123

El artículo 115, en su fracción VIII, considera las bases bajo las cuales deberán regir sus relaciones laborales los trabajadores de los municipios. Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases

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

Lo mismo hace el artículo 116, en su fracción VI, pero en el caso de los Estados con sus trabajadores Artículo 16 El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo... VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

Pero sin duda es nuestro artículo 123, el ordenamiento jurídico fundamental de todas las relaciones de trabajo:

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

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

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

I La duración de la jornada máxima será de ocho horas;

II La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche de los menores de dieciséis años;

III Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.

IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso,

cuando menos:

V.- Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación: gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos,

VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen: los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

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. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones;

VII Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo, y nacionalidad,

VIII El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento;

IX Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas:

a) Una Comisión Nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno, fijará el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores;

b) La Comisión Nacional practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesidad de reinversión de capitales.

c) La misma comisión podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que los justifiquen;

d) La ley podrá exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de una nueva creación durante un número determinado y limitado de años, a los trabajos de exploración y a otras actividades cuando lo justifique su naturaleza y condiciones particulares;

e) Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la ley del impuesto sobre la renta. Los trabajadores podrán formular, ante la oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determina la ley;

f) El derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas;

X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda;

XI. Cuando, por circunstancias extraordinarias, deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un ciento por ciento más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los menores de dieciséis años no serán admitidos en esta clase de trabajos;

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juegos de azar,

XIII. Las empresas cualquiera que se su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación;

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario;

XV. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso;

XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc:

XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patrones las huelgas y los paros.

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital.

En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades o, en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependen del gobierno,

XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje,

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;

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo;

XXII. El patrono que despidiera a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado a elección del trabajador a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La ley determinará los casos en que el patrón podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;

XXIII. Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldo devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualesquiera otros en los casos de concurso o de quiebra;

XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus

asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes;

XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular. En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo y en igualdad de condiciones tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia;

XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de la repatriación quedan a cargo del empresario contratante;

XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

- a) Las que estipulen una jornada inhumana como por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo;
- b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las juntas de conciliación y arbitraje,
- c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal;
- d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos;
- e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados,
- f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa;
- g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o por despedirse de la obra;
- h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores;

XXVIII. Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos y serán

transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios:

XXIX Es de utilidad pública la ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares

XXX Asimismo, serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados; y

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

a) Ramas industriales y servicios:

1. Textil;
2. Eléctrica;
3. Cinematográfica;
4. Hulera
5. Azucarera,
6. Minera;
7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismo;
8. De hidrocarburos;
9. Petroquímica;
10. Cementera;
11. Calera,
12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas,
13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
14. De celulosa y papel;
15. De aceites y grasas vegetales.
16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;

17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ella;

18. Ferrocarrilera;

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

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

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

22. Servicios de banca y crédito,

b) Empresas:

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

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

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

También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; contratos colectivos, que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley, y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.

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

La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas, respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II. Por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III. Los trabajadores gozarán de vacaciones, que nunca serán menores de 20 días al año;

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuída durante la vigencia de éstos

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República;

V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

VII. 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;

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia:

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley,

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga, previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo es consagra;

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

- 1) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales; maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte;
- 2) En caso de accidente o de enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán prorsusamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas, para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles;

d) los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley;

e) se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para el beneficio de los trabajadores y sus familiares;

f) se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, reparar las, mejorar las o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos,

II. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

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 y sus empleados serán resueltos por esta última.

II. Los militares, marinos, personal de servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los

membros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

El estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones;

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables;

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

XIV 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.

Una de las fuentes más destacadas dentro del Derecho del Trabajo, la encontramos dentro de los tratados internacionales, los cuales deben celebrarse bajo los principios del artículo 133: Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados

### 3.1.1 Importancia de la base Constitucional

**La legitimidad constitucional.** Lo legítimo es aquéllo que es auténtico, genuino, que es contrario a lo falso. Por lo tanto, una Constitución será legítima de acuerdo a la autenticidad del órgano que la crea.

Como hemos apuntado, el único facultado para dar origen a una Constitución es el pueblo a través del Poder Constituyente. Así entonces, cualquier otro poder que tenga el deseo de dar nacimiento a una Constitución, será un usurpador, y el documento que elabore será ilegítimo.

En la antigüedad se entendía que las leyes provenían de la voluntad divina, por lo que no se dudaba de su legitimidad y se reconocía que era auténtica. Sin embargo, las leyes que se basan en el pensamiento jurídico positivo reconocen el principio de soberanía nacional, por lo que se entiende que la Ley Suprema emana del pueblo, y a este le corresponde decidir sobre el régimen jurídico que le convenga.

Así entonces, debemos entender que los pueblos modernos por su complejidad, no pueden crear por sí mismos una Constitución, deben depositar dicha función a un cuerpo colegiado que conocemos como Congreso Constituyente, que se conforma con representantes del pueblo, electos a través de vías democráticas.

El poder Constituyente no siempre representa los intereses de la totalidad de los integrantes del pueblo, y en ocasiones algunos grupos no ven con agrado los postulados constitucionales.

Las sociedades se componen de diversos grupos que buscan alcanzar mejores niveles de vida, pero solamente el grupo que represente a la mayoría popular, gozará de dicho beneficio.

No es posible que en la actualidad se hable de una Constitución totalmente legítima, ya que como hemos apuntado, en los regímenes democráticos se manifiestan múltiples corrientes ideológicas que son contrarias entre sí. Por lo tanto, para considerar el principio de legitimidad, no es necesario que la Constitución sea la manifestación total de la voluntad soberana, ni que se haya expedido por un cuerpo constituyente en el que verdaderamente se representa la mayoría del pueblo. Sin embargo es legítimo porque se funda en la aceptación consciente, voluntaria y espontánea, tácita o expresa, de esa mayoría respecto del orden jurídico, político y social por ella establecido.<sup>34</sup>

El principio de legitimidad constitucional busca que todos los integrantes de la sociedad estén conscientes de que es un documento obligatorio para todos, que a pesar de que existan impugnaciones o ataques se acepte y se esté de acuerdo con la obligatoriedad de esas normas.

Para considerar el principio de legitimidad constitucional, no es necesario que la nueva Carta Magna siga las reglas establecidas por la Ley Suprema anterior, ya que por el contrario, el nuevo cuerpo jurídico se crea de acuerdo a las necesidades de una sociedad, que tiende a romper con el régimen anterior.

Así entonces, una Constitución tendrá autenticidad y vigencia, si es creada por un Congreso Constituyente que represente los intereses de la mayoría del pueblo. Debe ser un documento que refleje la ideología de esa sociedad.

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA.**

---

<sup>34</sup>BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. pág. 345

**La deontología constitucional.** Si bien es cierto que la Constitución es una ley que goza de principios como el de supremacía y rigidez, ésta no puede ser permanente, ya que la vida de toda sociedad es dinámica y existe la posibilidad de cambio en los factores sociales que le dieron vida.

Los fines de toda sociedad son claros, se resumen en el ideal de alcanzar el bien común a través de la igualdad social entre todos sus integrantes. Pero llegar a ese ideal no es fácil, lo que provoca innumerables movimientos sociales que tratan de imponer alguna ideología que sea capaz de alcanzar la justicia social.

Todo movimiento popular desea encontrar la justicia social a través de un orden jurídico que contenga los principios de igualdad, que son la bandera de ese movimiento. Es en la Constitución donde se concreta el deseo de igualdad, que se traduce en la posibilidad de que todo individuo pueda desarrollar y lograr su bienestar, sin que existan normas que impidan o limiten ese objetivo.

Así entonces, la norma constitucional adquiere un sentido deontológico, al incorporar normas jurídicas con principios de igualdad que son capaces de alcanzar la justicia social y se manifieste en toda la sociedad.

Tan importante es el carácter de justicia que debe contener una Constitución, que si no se cumple con este principio, se justifica su reforma, o bien, a sustitución. Se le da oportunidad al pueblo de procurar que la nueva Ley Suprema contenga estos principios de igualdad y de justicia.

Esos compromisos para alcanzar igualdad y justicia, es lo que justifica a una Constitución. Este documento debe contener los elementos necesarios para hacer posible combatir los grados de desigualdad e injusticia que

existan en una sociedad.

Si la Constitución no contiene los elementos que ayuden a encontrar la igualdad social, sino por el contrario constituye un obstáculo para lograr este fin, la Ley Suprema es obsoleta y debe cambiarse.

A pesar de que la Constitución es el orden jurídico supremo, puede modificarse. Claro que con el sustento de factores que hagan indispensable dicho cambio, con la condición de que no se haga en favor de un grupo al que le convenga mantener cierta desigualdad para mantenerse en el poder.

Siendo la Carta Magna el orden jurídico supremo, debe manifestar sus principios de conformidad a la voluntad del pueblo. Lamentablemente la falta de este elemento se presenta en múltiples sociedades, donde se crean documentos jurídicos formales que no contienen los elementos sociales que justifiquen su existencia, sino que persiguen fines eminentemente políticos, para favorecer a los hombres que detentan el poder.

Este principio de deontología, que representa la voluntad y el querer ser de un pueblo, es casi inexistente en las constituciones vigentes. Las constituciones son creadas con tecnicismos jurídicos que difícilmente se ajustan al deseo popular, además de que durante su vigencia, se reforman injustificada y arbitrariamente, para satisfacer solamente la voluntad de algunos cuantos, en perjuicio de las mayorías.

**Los factores reales de poder y las decisiones fundamentales.** Los factores reales de poder son "los elementos diversos y variables que se dan en la dinámica social de las comunidades humanas y que determinan la creación constitucional en un cierto momento histórico y condicionan

la actuación de los titulares de los órganos del Estado en lo que respecta a las decisiones que éstos toman en el ejercicio de sus funciones públicas que tienen encomendadas".<sup>35</sup>

En efecto, en toda sociedad se presentan los factores reales de poder, sin los cuales no podría hablarse de la existencia de una Constitución, pues ésta debe contener el modo de ser y querer ser de un pueblo

Toda sociedad es cambiante, dinámica, busca conseguir distintos medios que ayuden a alcanzar la justicia social para mejorar los niveles de vida de la colectividad, de tal forma que la Constitución no puede ser totalmente inamovible ni permanente, sino que debe seguir corrigiendo sus defectos de origen, o bien acercarse lo más posible a la realidad de los problemas de una sociedad

Una sociedad no es uniforme, está compuesta de diversos grupos, como pueden ser religiosos, culturales, económicos, políticos, etc., que como sectores buscan satisfacer sus propios intereses, algunas veces muy diversos a los de los otros grupos. Esta lucha la produce la interesante dinámica que manifiestan los factores reales de poder.

Los factores reales de poder se conforman por los diversos intereses que representan cada uno de esos grupos, ya que desean mejorar o cambiar su nivel de vida. Son tan importantes que influyen para la creación o modificación de las normas constitucionales. Estos factores reales de poder son las fuerzas de presión que imponen grupos determinados.

Al presentarse la oportunidad de crear o modificar la Ley Suprema, cada grupo busca incluir normas que les ayuden a conservar o mejorar

---

<sup>35</sup>BURGOA ORIHUELA Ignacio. Op Cit. pág. 348.

sus condiciones de vida, para lo cual utilizan distintos medios de presión.

Los llamados factores reales de poder, se pueden presentar con la existencia de grupos de presión, que tienen la posibilidad de hacer más dinámica la elaboración de las normas constitucionales.

Así entonces, cuando se da nacimiento a una Constitución, o cuando se reforma, se hacen tomar en cuenta los factores reales de poder. Los múltiples grupos intervienen, dependiendo su fuerza, para integrar el Congreso Constituyente. Estos grupos participan en la proyección de sus representantes, y les encomiendan la tarea de hacer valer sus intereses, al incluir las normas que les ayuden a mejorar sus niveles de vida.

Los factores reales de poder sirven para que en el texto constitucional se incluyan los principios que acepte la mayoría y se excluyan las normas que no colaboran a mejorar las necesidades sociales.

Por otra parte, las decisiones fundamentales son principios básicos declarados o proclamados en la Constitución, que expresan los postulados ideológico-normativos que denotan condensadamente los objetivos mismos de los mencionados factores.<sup>36</sup>

Estas decisiones son la esencia de toda constitución, tan necesarias que solamente la voluntad del pueblo puede cambiarlas, pues son "la estructura, la base y el contenido principal de la organización política, y sobre ellas descansan todas las demás normas del orden jurídico".<sup>37</sup>

---

<sup>6</sup>BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit. pág. 353

<sup>7</sup>CARPISO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Décima edición. Editorial Porrúa. México, 1997, pág. 119.

Como lo hemos subrayado, la Constitución es un documento que necesita contar con ciertos elementos. De esos elementos los más importantes son las decisiones fundamentales, las cuales deben incluirse de manera obligatoria en la Ley Fundamental, para que este documento sea considerado como Ley Suprema.

Las decisiones fundamentales son muy variadas, se crean de acuerdo a las necesidades de cada pueblo, de su momento histórico, su situación social, política, económica o histórica. A manera de ejemplo, podemos mencionar que nuestra Constitución adoptó entre otras decisiones fundamentales las que reconocen la soberanía nacional, el pacto federal, la forma de gobierno republicano y democrático, el principio de legalidad, las garantías individuales, el respeto a la ley, principios de protección a determinados grupos sociales, la rectoría económica del Estado, la propiedad originaria, la educación pública, la libertad religiosa, etc.

Es tal la importancia de las decisiones fundamentales que dichas normas marcan los principios jurídicos del Estado. Si estos principios se rompen, el orden jurídico también desaparece, y no hablaríamos de un Estado de Derecho sujeto a los mandamientos constitucionales

Son variadas las clasificaciones de estas decisiones fundamentales. El maestro Jorge Carpizo, divide a las decisiones fundamentales en materiales y formales. Las materiales, se entiende que son la subsistencia del orden jurídico; son una serie de derechos primarios que la Constitución consigna. Por otra parte, las formales tienen la misma substancia que las materiales, solo que en movimiento: son los principios que mantienen la vigencia y el cumplimiento de las decisiones materiales.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> *Ibidem*. pág. 123

**La fundamentalidad y la supremacía en el Constitucionalismo Mexicano.** Cuando hicimos hincapié al concepto de Constitución, nos referimos a las distintas denominaciones por las que se le conoce, dentro de las cuales se encontraba la de "Ley Fundamental", lo que significa que la Carta Magna es la norma que está por encima de todas las demás leyes. En el mismo sentido, la fundamentalidad se traduce en la posición primaria que guarda la Constitución dentro del orden jurídico, lo que significa que representa el sustento de todas las demás normas jurídicas.

Por lo tanto, la Ley Suprema debe contener las decisiones fundamentales, los principios de soberanía, división de poderes, legalidad, respeto a los derechos humanos etc., además de acentuar el ámbito de competencia de sus Instituciones.

Así entonces, con el principio de supremacía, todas las normas que conforman el ordenamiento jurídico emanan de lo establecido en la Constitución. Ninguna Ley puede estar en su contra, ni las autoridades deben actuar más allá de lo que la Carta Magna les permite.

Ahora bien, la fundamentabilidad consiste en que la Constitución es la base y el sustento de la estructura jurídica del Estado, por lo que todas las demás normas deben sujetarse a los principios de la Ley Suprema.

Las características de fundamentabilidad y supremacía descansan en la afirmación de que es el documento encargado de incluir de manera formal las decisiones fundamentales. Contienen los principios políticos, sociales, económicos, religiosos... de una nación.

La Constitución crea las Instituciones y los órganos supremos

del Estado, pero también sirve de base del orden jurídico, es decir, todas las demás leyes secundarias siguen los lineamientos. Si alguna de esas leyes se contrapone a la Ley Fundamental, viola o deja de observar los principios, se estaría hablando de una ley que puede declararse inconstitucional, por algún medio jurisdiccional que la misma Carta Magna establece.

La Carta Magna es suprema, se encarga de crear a las Instituciones Estatales, las normas fundamentales, y el modo de creación de las leyes que deriven de ella.

El principio de supremacía lo consagra el artículo 133 de nuestra ley fundamental que dice: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados".

Las leyes que expide el Congreso y los tratados internacionales que celebra el Presidente de la República, deben observar los principios de supremacía constitucional, ya que estas dos últimas están sujetas a la condición de no ser contrarias a la Carta Magna

Lo anterior queda más claro si analizamos el artículo 15 Constitucional que a la letra dice: "No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de los políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común, que hayan tenido en el país donde cometieron el delito la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano".

Las Leyes Federales y los tratados internacionales deben estar sujetos a los principios fundamentales de la Constitución, por lo que ninguno de sus puntos podrán alejarse de alguno de sus principios.

Para entender que una ley federal o algún tratado internacional no tienen la misma jerarquía que la Constitución, se debe reconocer que ésta última crea los órganos que se encargan de aplicar el poder público, por tal motivo, estos órganos deben actuar de conformidad al texto constitucional y no deben crear normas jurídicas, ni llevar actos contrarios a lo dispuesto en la Carta Magna

El grado de supremacía debe respetarse en toda la República, inclusive aún sobre las constituciones autónomas de cada una de las entidades federativas, las cuales deben respetar los principios de la Constitución Federal. Los distintos órganos de gobierno también tienen esta obligación; así que el poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial deben respetar esa supremacía.

Por último cabe señalar que de conformidad a este principio de supremacía se protege la norma constitucional, para que ninguna ley de índole secundaria o acto de autoridad la desatienda

**El principio de rigidez constitucional.** Como ya lo hemos apuntado, la Constitución es un documento susceptible de modificarse, reformarse o adicionarse, para ajustarse a la realidad histórica de una sociedad. Dichas reformas o modificaciones pueden provenir del legislador ordinario.

Sin embargo, a pesar de que existe la posibilidad de cambiar, nuestra Constitución cuenta con el principio de rigidez. Este principio significa que la norma constitucional no deberá ser sustituida por otra Norma Suprema, ni sus principios fundamentales pueden ser alterados. No se trata de la imposibilidad para

reformular la Constitución, si no que se trata de un mecanismo de autoprotección a la esencia de sus principios.

El principio de rigidez se traduce en la necesidad de implantar un procedimiento especial para modificar, adicionar o reformar a la Constitución, en este sentido, solamente un órgano previamente establecido y siguiendo un procedimiento ya establecido, se tiene la posibilidad de ejercer dicha facultad.

Es tarea primordial para toda nación, asegurar que la Ley Fundamental no sea alterada como si se tratará de cualquiera otra norma. Caudado necesario para asegurar la aplicación de los principios de supremacía y fundamentabilidad constitucional.

Es el artículo 135 de nuestra Carta Magna, en que se plasma el principio de rigidez: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

En este sentido, la Carta Magna solamente puede ser reformada si el Congreso de la Unión aprueba la reforma por una mayoría de dos terceras partes, pero además con la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados. Este procedimiento de reforma solamente se lleva al cabo al tratarse de alguna reforma a la Ley Fundamental, lo que no pasa en ninguna de las otras normas secundarias

Este principio de rigidez se sustenta en el sentido de que una ley que es suprema no puede modificarse siguiendo el mismo proceso que el de cualquier otra norma ordinaria. La norma suprema conserva su supremacía con el apoyo del principio de rigidez.

Ahora bien, aunque exista la posibilidad de reformar la Constitución, esta facultad no es ilimitada, ya que no se pueden modificar sus decisiones fundamentales, pues sería tanto como cambiar con el sistema jurídico que en su nacimiento implementó el pueblo a través del Constituyente

Las reformas a la Constitución deben ser parciales, no pueden cambiar su esencia, ni el contenido de los principios que propuso el pueblo en el momento de su creación. Los cambios sólo deben atender los puntos necesarios para ajustarse a las necesidades que surjan en cada momento histórico

Es oportuno asentar que la facultad de cambiar una Constitución es exclusiva del pueblo y no se le transmite esa facultad al Congreso ni a las legislaturas de los Estados. Estos solamente están en posibilidad de hacer algunas reformas que se sujeten a lo permitido por la Constitución

Otro problema se presenta al encontrarnos con reformas a preceptos constitucionales que resultan ser contrarios a algún otro precepto de la misma Constitución, lo que da lugar a preguntarnos si estas normas deben considerarse inconstitucionales

El Poder Judicial en diversas tesis ha señalado que un precepto de la Constitución no puede ser considerado inconstitucional. Pero lamentablemente el problema prevalece, ya que las reformas a la Constitución son excesivas y sin el conocimiento jurídico necesario para evitar estas contradicciones.

Las reformas excesivas se deben a la existencia de intereses políticos que permite que se modifique la Constitución de acuerdo a los intereses particulares del grupo, y que no buscan el bien de la sociedad. Se sigue el círculo vicioso de que algunos postulados constitucionales se contravengan entre sí.

**La reformabilidad constitucional.** Como ya hemos hecho referencia, el principio de rigidez no contraviene la posibilidad de modificar la Constitución, ya que ese cambio puede presentarse de acuerdo a las necesidades que tenga una sociedad en cierto momento histórico

El principio de reformabilidad constitucional, consiste en la posibilidad de modificar alguno de los preceptos de la Carta Magna, siempre y cuando los cambios no alteren sus principios fundamentales.

Como se trata de normas constitucionales las modificaciones deben ser necesarias y que correspondan a la realidad de un país. No seguir intereses particulares, de grupos aislados, para cumplir con propuestas demagógicas que no sirvan para el progreso nacional.

Si toda norma jurídica se crea con el fin de ajustarse a las necesidades de una sociedad, para alcanzar la igualdad entre sus integrantes, las reformas deben buscar la superación en la vida de los individuos y sobre todo de la sociedad.

Esa necesidad de ajustar las normas a la realidad social, es la pauta para justificar la reforma de los preceptos constitucionales. Se debe seguir en todo momento la finalidad de sentar las bases para mejorar la vida social, o buscar a solución de algún problema que obstaculice ese desarrollo, y si no se cumple con estos fines, se habla de una reforma injustificada que sólo sigue tendencias de

grupos para satisfacer intereses particulares

Las reformas a la ley no deben consistir un obstáculo para el buen desarrollo de una nación, si se cometen errores, son más notables si corresponden a una norma constitucional. Cada reforma debe hacerse para resolver necesidades sociales.

En nuestro sistema jurídico se ha abusado de las reformas constitucionales. En el Congreso se hace lo que ordena una sola persona, que impone y se hacen los cambios que a su parecer son necesarios y que el Congreso acepta sin mayor discusión ni meditación.

La Constitución, es el ordenamiento jurídico que contiene los principios políticos, sociales y económicos que reflejan el modo de ser de un pueblo, los ideales y los fines que desea alcanzar esa sociedad.

No es posible encontrar en nuestro sistema jurídico algún medio legal para cambiar los principios fundamentales de nuestra Constitución, ya que no se tiene contemplada alguna figura jurídica -como lo sería el referéndum popular-, ni la integración de algún Congreso Constituyente. La única vía justificada para este cambio sería a través de una revolución, es decir que el pueblo se revelara en contra del orden jurídico establecido.

Por lo tanto, no debemos confundir como Poder Constituyente al Congreso, ni a las legislaturas de los Estados, que si bien son cuerpos colegiados facultados para reformar la Constitución, éstos solamente pueden hacer algunos cambios que no afecten la esencia de la misma

Las reformas que haga el Congreso de la Unión no deben

proclamar ni alterar alguno de los principios básicos del pueblo. La esencia de la Constitución es intocable, no se puede transmitir la soberanía popular a un grupo de legisladores.

**La inviolabilidad de la constitución.** La Constitución es un ordenamiento supremo y fundamental sobre del cual no puede encontrarse alguna otra norma jurídica, bien sea una ley secundaria o algún tratado internacional.

Pese de todos estos principios protectores de la Ley Suprema, no es posible evitar que las normas constitucionales se violen, bien por actos de poder o con la aplicación de leyes inconstitucionales.

Es tan factible la posibilidad de violar la norma constitucional, que en la misma Ley Suprema se establecieron los medios para contrarrestar posibles violaciones de sus normas. En nuestro sistema jurídico la medida de protección se llama juicio de amparo, figura jurídica que contiene las normas adjetivas necesarias para mantener el orden jurídico supremo

La *inviolabilidad constitucional*, es entonces, un principio concerniente a la soberanía del pueblo, único con la posibilidad de cambiar, quebrantar o desconocer a la Constitución en ejercicio del poder soberano, y en sentido contrario, ningún otro poder ni grupo podrá cambiar o desconocer a la Constitución

La Constitución como orden jurídico supremo y fundamental, no puede estar a merced de pequeños grupos que buscan obtener sus intereses particulares. Solamente el pueblo a través de un Congreso Constituyente, está en posibilidad de cambiar esa Constitución. Pero como en nuestro marco jurídico no existe algún medio para ejercitar esa voluntad soberana de cambiar a la

Constitución, solamente es posible manifestar esa voluntad a través del llamado derecho a la revolución.

La Constitución debe ser inviolable, pero no puede ser eterna, ya que un pueblo no puede someterse a una Constitución de manera permanente. Si la Ley Suprema no reúne las características que permitan la evolución y desarrollo de una sociedad ésta tiene el derecho de desconocerla y tiene el derecho de rebelarse en contra de ese orden para hacer una nueva Constitución.

Este derecho a la revolución no debe confundirse con movimientos que son apoyados por un importante sector de la sociedad. No llegan a tener el carácter de revolución, por no ser movimientos auténticos ni populares.

Las Carta Magna en su artículo 136 señala que: "Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta"

El artículo 136 protege a la Constitución de los posibles movimientos insurrectos, que no tienen el carácter de revolución. Aunque existe la posibilidad de que las normas constitucionales sean interrumpidas por un pequeño grupo que asuma el control y que imponga alguna dictadura o modo de gobierno contrario a los deseos del pueblo.

De lo anterior se desprende que si un movimiento aislado rompe

con el orden constitucional, pero no consolida las bases para alcanzar la legitimidad de la sociedad, pues no crea normas que ayuden a mejorar el nivel de vida, ni tiene mayor eficacia en las cuestiones jurídicas, políticas, económicas y sociales; en este caso no tiene el carácter de revolución.

Un pueblo que desee sustituir su Constitución debe romper con el orden jurídico establecido y crear normas que se reflejen en un mejoramiento en los diversos aspectos de vida de las mayorías.

Así entonces, el artículo 136 constitucional, contiene el medio de protección de la norma constitucional para enfrentar un movimiento insurrecto que no encierre de manera efectiva un movimiento auténticamente revolucionario.

### **3.2 La Ley Federal del Trabajo**

La Ley Federal del Trabajo es una *norma reglamentaria* del apartado "A" del artículo 123 constitucional, es la encargada de regir las relaciones laborales de los trabajadores en general.

La Ley tiene tres pilares fundamentales dentro de su estructura: Las Relaciones Individuales de Trabajo, Las Relaciones Colectivas de Trabajo y el derecho Procesal del Trabajo.

En sus primeros artículos, la Ley desarrolla los principios generales, aquellos bajo los cuales deberán sujetarse todas y cada una de las relaciones de trabajo. Destaca que la Ley busca conseguir el equilibrio en las

relaciones entre trabajadores y patrones; con lo que se puede alcanzar la justicia social.

La Ley tiene la finalidad de otorgar protección a los trabajadores, consagra que el trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia. Hace mención a la igualdad en el trabajo y dice que no podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social.

Las normas de la Ley son las mínimas a las que pueden tener derecho los trabajadores, son tan sólo la base del derecho del trabajo, se pueden mejorar, pero no reducir. Lo anterior si consideramos que se trata de un derecho social, tal como lo describe el artículo 5°. Las disposiciones de esta Ley son de orden público, por lo que no producirá efecto legal, ni impedirá el goce ni ejercicio de los derechos, sea estricto o verbal, la estipulación que establezca:... II. Una jornada mayor que la permitida para esta Ley; V. Un salario inferior al mínimo; VI. Un salario que no sea remunerador, a juicio de la Junta de Conciliación y Arbitraje. XIII. Renuncia por parte del trabajador de cualquiera de los derechos o prerrogativas consignados en las normas de trabajo .. En todos los casos se entenderá que rigen la Ley o las normas supletorias en lugar de las cláusulas nulas.

Las Relaciones Individuales del Trabajo corresponden a la primera parte de la Ley. Entre sus disposiciones hace énfasis a la existencia de la relación de trabajo sin la necesidad de acudir a la teoría contractualista, tan sólo es necesaria la existencia de un trabajo personal y subordinado, para que exista una relación de trabajo. Artículo 20. Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una

persona, mediante el pago de un salario... Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos.

La Ley considera como regla general la relación de trabajadores por tiempo indeterminado, los trabajos de tiempo fijo o de obra determinada son la excepción: Artículo 35. 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.

Si lo que se busca por la legislación laboral es la seguridad jurídica de los trabajadores, es importante destacar que las causas por las cuales se puede suspender o bien rescindir las relaciones de trabajo, se encuentran establecidas de manera expresa por la norma. Ningún otro supuesto que no esté en la Ley será causa justificada para rescindir o suspender una relación de trabajo. El artículo 47 enumera las causales de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón. Asimismo, señala el procedimiento al que se debe ajustar... El patrón deberá dar al trabajador aviso escrito de la fecha y causa o causas de la rescisión... El aviso deberá hacerse del conocimiento del trabajador, y en caso de que éste se negare a recibirlo, el patrón dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la rescisión deberá hacerlo del conocimiento de la Junta respectiva, proporcionando a ésta el domicilio que tenga registrado y solicitando su notificación al trabajador. La falta de aviso-al trabajador o a la junta, por sí sola bastará para considerar que el despido fue injustificado.

Si el patrón no atiende los procedimientos legales de la

rescisión, el trabajador puede acudir a la junta para solicitar su reinstalación o bien el pago de una indemnización: Artículo 48. El trabajador podrá solicitar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, a su elección, que se le reinstale en el trabajo que desempeñaba, o que se le indemnice con el importe de tres meses de salario... Si en el juicio correspondiente no comprueba el patrón la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho además, cualquiera que hubiese sido la acción intentada, a que se le paguen los salarios vencidos desde la fecha del despido hasta que se cumplimente el laudo.

Si bien es cierto que la Ley indica el mínimo de condiciones por las cuales se van a prestar cualquier trabajo, no debemos olvidar que eso no quiere decir que serán los únicos, no, al trabajador se le pueden mejorar esas condiciones.

La Ley entre otras cosas enuncia los derechos de los patrones y de los trabajadores, la edad mínima para el trabajo y otras que enunciaremos enseguida.

La jornada de trabajo es el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para prestar su trabajo: Artículo 58. Ahora bien, el artículo 61 nos indica que la duración máxima de la jornada será: ocho horas la diurna, siete la nocturna y siete horas y media la mixta.

Por otra parte los días de descanso serán (artículo 69) por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, por lo menos, con goce de salario íntegro.

Cabe señalar que otros beneficios que gozan los trabajadores se refieren a los días de descanso obligatorio y el goce de vacaciones. Pero quizás uno de los derechos más importantes corresponden al salario, el cual de conformidad al

artículo 82 es “la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo”, el que nunca debe ser menor al mínimo establecido de acuerdo a las disposiciones de la Ley. Siempre se debe respetar el principio de que a trabajo igual, salario igual. El salario no solamente lo cubre la cuota diaria de la jornada, se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo. Otro derecho que ha sido logro del esfuerzo del sector obrero, ha sido el de la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa.

Existen trabajos que por su naturaleza se tiene la necesidad de regular con algunas particularidades, pero sin tratarlos como trabajadores ajenos a la legislación laboral. A continuación enumeraremos los trabajos especiales:

- Trabajadores de confianza
- Trabajadores de los buques
- Trabajo de las tripulaciones aeronáuticas
- Trabajo ferrocarrilero
- Trabajo de autotransportes
- Trabajo de maniobras de servicio público en zonas bajo jurisdicción federal
- Trabajadores del campo
- Agentes de comercio y otros semejantes
- Deportistas profesionales Trabajadores actores y músicos
- Trabajo a domicilio
- Trabajadores domésticos
- Trabajo en hoteles, restaurantes, bares, y otros establecimientos análogos
- Industria familiar
- Trabajos de Médicos Residentes en período de adiestramiento en una especialidad
- Trabajo en las Universidades e Instituciones de Educación Superior Autónomas

por Ley.

Grandes fueron los logros que alcanzaron los trabajadores con la creación del artículo 123 constitucional, pero sin lugar a dudas que el mayor de los triunfos se obtuvo con el reconocimiento de los derechos colectivos de los trabajadores.

La Ley reconoce la libertad de coalición de trabajadores y patrones. Entendiendo a la coalición como el acuerdo temporal de un grupo de trabajadores o de patrones para la defensa de sus intereses comunes (artículos 354 y 355).

Los trabajadores y los patrones pueden formar sindicatos, sin la necesidad de autorización previa, entendiéndose por sindicato: Artículo 356. Sindicato es la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses.

A su vez existe la libertad sindical, por la cual los trabajadores pueden formar más de un sindicato en una sola empresa, y los sindicatos pueden agruparse en federaciones y confederaciones, todo con plena libertad y con las únicas limitaciones que marca el cuerpo legal.

Los trabajadores tienen como segundo pilar a la negociación colectiva, por la cual los trabajadores están en posibilidad de sentarse a la mesa de discusión con el patrón, para poder llegar a un acuerdo de las condiciones bajo las cuales se prestarán los trabajos. La Ley dice en su artículo 386 que Contrato colectivo de trabajo es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o

establecimientos. Todavía más aún, existe la figura legal del Contrato-Ley, que es:

Artículo 404 El convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el 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. Estos contratos pueden celebrarse para industrias de jurisdicción federal o local.

El último de los puntos de la negociación es el referente al reglamento interior de trabajo, que consiste en: Artículo 422. El conjunto de disposiciones obligatorias para trabajadores y patrones en el desarrollo de los trabajos en una empresa o establecimiento...No son materia del reglamento las normas de orden técnico y administrativo que formulen directamente las empresas para la ejecución de los trabajos.

Para finalizar con el tema de las relaciones colectivas de trabajo, es indispensable mencionar que los trabajadores se han ganado con sangre un derecho a la defensa de sus intereses a través de la huelga. Es un derecho de fuerza, respetando los lineamientos de la norma, los trabajadores encuentran con esta institución la posibilidad de equilibrar las fuerzas con las de los patrones.

De acuerdo al artículo 440, huelga es la suspensión temporal del trabajo llevada a cabo por una coalición de trabajadores.

Antes de dar inicio a la parte relativa a los derechos adjetivos, es necesario mencionar a las autoridades del trabajo, contenidas dentro del artículo 523 que a la letra dice: la aplicación de las normas de trabajo compete, en sus respectivas jurisdicciones:

- I. A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- II. A las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública;
- III. A las autoridades de las Entidades Federativas, y a sus Direcciones o Departamentos de Trabajo,
- IV. A la Procuraduría de la Defensa del Trabajo;
- V. Al Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento,
- VI. A la Inspección del Trabajo,
- VII. A las Comisiones Nacional y Regionales de los Salarios Mínimos;
- VIII. A la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas;
- IX. A las Juntas Federales y Locales de Conciliación;
- X. A la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje;
- XI. A las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje; y
- XII. Al Jurado de responsabilidades.

Todas estas autoridades estarán encargadas de la aplicación de las normas del trabajo, de acuerdo a la competencia que la Ley les confiere.

Es a partir del primero de mayo de 1980, cuando la justicia vuelve a sonreírle a los trabajadores con una reforma a las normas procesales del trabajo los trabajadores encuentran la protección que ayuda a equilibrar la posición que mantenían frente a los patrones en los tribunales. Artículo 685. El proceso del derecho del trabajo será público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y se iniciará a instancia de parte. Las Juntas tendrán la obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso.... Cuando la demanda del trabajador sea incompleta, en cuanto a que no comprenda todas las prestaciones que de acuerdo con esta Ley deriven de la acción intentada o procedente, conforme a los hechos expuestos por el trabajador, la Junta, en el momento de admitir la demanda, subsanará ésta. Lo anterior sin perjuicio de que

cuando la demanda sea obscura o vaga se proceda en los términos previstos en el artículo 873 de esta Ley.

Los procesos laborales deben ser públicos, gratuitos, inmediatos, preponderantemente orales, a instancia de parte y sobre todo, debe obligar a las autoridades a suplir la deficiencia de la demanda del trabajador.

La Ley impone las reglas que deberán seguirse dentro de todo juicio laboral, desde la forma de la demanda, las notificaciones, las pruebas, los procedimientos especiales y los procedimientos de ejecución de los laudos.

### 3.3 La Ley Burocrática

Con la creación del apartado "B", del artículo 123 constitucional, se hizo necesario la aparición de una Ley que reglamentara los principios establecidos dentro del postulado constitucional.

Es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a la que le corresponde reglamentar al apartado "B", del artículo 123 constitucional. Artículo 1º La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro

Materno-Infantil "Maximino Ávila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos

Antes de continuar con el análisis de la Ley, es importante mencionar se deberán observar los principios básicos de la ley Federal del Trabajo, la Ley muestra algunas reglas específicas que se le aplican a los burócratas, pero lo que no se contempla en la Ley, se debe aplicar las normas establecidas en la Ley Federal del Trabajo Artículo 11 En lo no previsto por esta Ley o disposiciones especiales, se aplicarán 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.

Para la Ley, un trabajador es: artículo 3°. Toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales. Artículo 5° Son trabajadores de confianza. I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiere la aprobación expresa del Presidente de la República. II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de: a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, sub-directores y jefes de departamento b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando

puestos que a la fecha son de confianza. c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido. d) Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las contralorías o de las Áreas de Auditoría. e) Control directo de adquisiciones cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características. f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la bajada y alta en inventarios. g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma y de la investigación que se lleve a cabo. h) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades. i). El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares y Ayudantías. j) Los Secretarios Particulares de: Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo. k) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal. l) Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas... Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para que el personal docente de la Secretaría de Educación Pública. La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos... III. En el Poder Legislativo en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, el

Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.. .En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores , los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionado. En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, tesorero y Subtesorero;... IV En el Poder Judicial los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas

Entonces por exclusión, los que no se encuentran en los supuestos anteriores, son trabajadores de base Artículo 6°. Son trabajadores de base' Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente

Como lo hemos apuntado, lo relativo a los derechos individuales y a las condiciones bajo las cuales los burócratas prestan sus servicios, en algunos rubros son superiores a los de los trabajadores en general, como son los siguientes casos: Artículo 30. los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios disfrutarán de dos períodos anuales de vacaciones, de diez días laborales cada uno, en las fechas que se señalen al efecto; pero en todo caso se dejarán guardias para la tramitación de los asuntos urgentes, para los que se utilizarán de preferencia los servicios de quienes no tuvieron derecho a vacaciones... Cuando un trabajador no pudiese hacer uso de las vacaciones en los períodos señalados, por necesidades del servicio, disfrutará de ellas durante los diez días siguientes a la fecha en que haya desaparecido la causa que impidiera el disfrute de ese descanso, pero en ningún caso los trabajadores que laboren en períodos de vacaciones tendrán derecho a doble pago de sueldo.

El aguinaldo que será de 40 días de salario cuando menos:

Artículo 42 bis. Los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual que estará comprendido en el Presupuesto de egresos, el cual deberá pagarse en un 50% antes del 15 de diciembre y el otro 50% a más tardar el 15 de enero, y que será equivalente a 40 días de salario cuando menos, sin deducción alguna. El Ejecutivo Federal dictará las normas conducentes para fijar las proporciones y el procedimiento para los pagos en caso de que el trabajador hubiere prestado sus servicios menos de un año.

Otro beneficio es el referente a las reglas del escalafón: Artículo 47. Se entiende por escalafón el sistema organizado en cada dependencia conforme a las bases establecidas en este título, para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas

Pero lamentablemente en donde si se encuentran menoscabados los derechos de los burócratas, es en lo relativo a sus derechos colectivos: Artículo 68. En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario. Artículo 69. Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados. Artículo 70. Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos. Cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza, quedarán en suspenso todas las obligaciones y derechos sindicales.

Solamente puede existir un sindicato por cada dependencia, los trabajadores de confianza no pueden formar sindicatos, y solamente existe una central obrera: Artículo 78. Los sindicatos podrán adherirse a la Federación de

Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por el Estado.

Los derechos colectivos se ven afectados por la falta de una negociación por parte del Estado con sus trabajadores, para establecer las condiciones de trabajo. Artículo 87. Las Condiciones Generales de Trabajo se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisarán cada tres años Artículo 89. Los sindicatos que objetaren sustancialmente las condiciones generales de trabajo, podrán ocurrir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el que resolverá en definitiva.

Por último y quizás la mas grave violación a los derechos laborales de los burócratas, es el tema referente a la huelga. Esta no existe, jurídicamente es imposible que pueda presentarse: Artículo 92. Huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que esta Ley establece. Artículo 93. Declaración de huelga es la manifestación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores de una dependencia de suspender las labores de acuerdo con los requisitos que establece esta Ley, si el titular de la misma no accede a sus demandas. Artículo 94. Los trabajadores podrán hacer uso de los derechos de huelga respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B, del artículo 123 Constitucional. Artículo 95. La huelga sólo suspende los efectos de los nombramientos de los trabajadores por el tiempo que dure, pero sin terminar o extinguir los efectos del propio nombramiento

No son las únicas trabas que tienen los trabajadores, también es necesario, para declarar una huelga, la calificación previa del tribunal. Artículo 100.

*Antes de suspender las labores los trabajadores deberán presentar al presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje su pliego de peticiones con la copia del acta de la asamblea en que se haya acordado declarar la huelga. El presidente, una vez recibido el escrito y sus anexos, correrá traslado con la copia de ellos al funcionario o funcionarios de quienes dependa la concesión de las peticiones, para que resuelvan en el término de diez días, a partir de la notificación. Artículo 101. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje decidirá dentro de un término de setenta y dos horas, computado desde la hora en que se reciba copia del escrito acordando la huelga, si ésta es legal o ilegal, según que se hayan satisfecho o no los requisitos a que se refieren los artículos anteriores. Si la huelga es legal, procederá desde luego a la conciliación de las partes, siendo obligatoria la presencia de éstas en las audiencias de avenimiento. Artículo 102. Si la declaración de huelga se considera legal, por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y si transcurrido el plazo de diez días a que se refiere el artículo 95, no se hubiere llegado a un entendimiento entre las partes, los trabajadores podrán suspender labores.*

Las formalidades del procedimiento siguen los lineamientos marcados por la Ley Federal del Trabajo. El órgano competente para dirimir las controversias laborales es el Tribunal Federal: Artículo 118 El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será colegiado, funcionará en Pleno y en Salas, se integrará cuando menos con tres Salas, las que podrán aumentarse cuando así se requiera. Cada Sala estará integrada por un Magistrado designado por el Gobierno Federal, un Magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un Magistrado tercer árbitro, que nombrarán los dos primeros y que fungirá como Presidente de la Sala.. Además de las Salas a que se refiere el párrafo anterior, en las capitales de las entidades federativas podrán funcionar las Salas Auxiliares del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que el Pleno considere necesarias, integradas en igual forma que las Salas... El Pleno se integrará con la totalidad de los Magistrados de las

Salas y un Magistrado adicional, designado por el Presidente de la República, que fungirá como Presidente del propio Tribunal. Artículo 124. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para: I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores... II. Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio . III. Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo... IV. Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y.. V Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos.

El Tribunal tiene la obligación de resolver los conflictos de la manera más pronta, que evita el perjuicio de los trabajadores. Artículo 127. El procedimiento para resolver las controversias que se sometan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se reducirá: a la presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia, a la contestación, que se hará en igual forma, y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, y se pronunciará resolución, salvo cuando a juicio del propio Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo, y, una vez desahogadas, se dictará laudo.

Un caso particular dentro de los conflictos entre el Estado y sus trabajadores, se presenta en el Poder Judicial de la Federación, parece difícil pensar que el máximo Tribunal del País, sea juzgado por otro Tribunal. Artículo 152. Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores. serán resueltos en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Artículo 153. Para los efectos del artículo anterior, se constituye con carácter permanente, una comisión encargada de substanciar los expedientes y de emitir un

dictamen, el que pasará al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su resolución.

### 3.4 Normas de Seguridad Social

Para ubicarnos dentro del marco jurídico del tema que estamos analizando, es necesario hacer referencia de algunas Leyes que de alguna u otra manera se relacionan con los temas en cuestión.

Sin lugar a dudas que son muy complejas las normas que regulan las relaciones de trabajo. Cómo ya vimos existen las Leyes reglamentarias de los Apartados A y B del artículo 123 de la Constitución, pero a su vez existen normas que son de un mayor alcance protector para los trabajadores

Existen Leyes de Seguridad Social que extienden su brazo protector más allá que lo mínimo que en su origen declaró la Ley Fundamental. Para nuestro estudio es necesario hacer mención aunque sea de manera breve de los esquemas fundamentales de dichas normas; todo este estudio lo haremos sin olvidar que los dos Institutos de Seguridad Social de los que haremos función, son organismos descentralizados y también requieren de personas humanas que realicen los trabajos necesarios para el funcionamiento de esas instituciones, y veremos que cada Ley regula de manera diferente a estos trabajadores.

**La Ley del Seguro Social.** La seguridad social es uno de los instrumentos de protección de los trabajadores, se otorgan grandes beneficios, ya que tiene la finalidad de garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia

médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado. La realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto por la Ley y demás ordenamientos legales sobre la materia (artículos 2 y 3).

La Ley establece dos regímenes bajo los cuales los trabajadores serán beneficiarios de la seguridad social, son el régimen obligatorio y el régimen voluntario.

El primero comprende los seguros de Riesgos de trabajo, Enfermedades y maternidad, Invalidez y vida, Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y Guarderías y prestaciones sociales.

Los sujetos que se aseguran dentro del régimen obligatorio son las personas que se encuentren vinculadas a otras, de manera permanente o eventual, por una relación de trabajo cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aun cuando éste, en virtud de alguna Ley especial, esté exento del pago de impuestos o derechos. Los miembros de sociedades cooperativas de producción. Las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del Decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señala la Ley.

Ahora bien bajo el régimen voluntario, se pueden asegurar a los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados. Los trabajadores domésticos. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios. Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio. Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

De manera breve haremos referencia a algunos de los seguros más destacados que establece la Ley. El primero se refiere a los riesgos de trabajo, que son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo. Dichos riesgos pueden producir incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial; incapacidad permanente total y muerte (artículo 55). Y de conformidad a cada una de las incapacidades, el trabajador tiene derecho a la asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; servicio de hospitalización; aparatos de prótesis y ortopedia, y rehabilitación, o bien prestaciones en dinero que pueden ser del cien por ciento, mientras no se declare una incapacidad parcial o permanente. ya que si se declara alguna de estas, el trabajador tendrá derecho a una pensión mensual equivalente al setenta por ciento de su salario

En lo que se refiere al seguro de enfermedades y maternidad, se ampara al asegurado, a los pensionados, al cónyuge o concubina, a los hijos menores de edad. Las prestaciones corresponden a la atención médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria. y en su caso un subsidio del setenta por ciento de su salario hasta por 52 semanas (artículos 91 y 96). En el caso de la maternidad se prestará asistencia obstétrica, ayuda de seis meses de lactancia, y una canastilla. y en su caso el pago del cien por ciento de su salario durante 42 días anteriores al

parto y 42 días posteriores.

El último de los seguros a que haremos referencia, corresponde al de retiro, la cesantía en edad avanzada y la vejez. Lo interesante de este capítulo, es la integración a la Ley de una cuenta individual, la cual será aquella que se abrirá para cada asegurado en las Administradoras de Fondos para el Retiro, para que se depositen en la misma las cuotas obrero-patronales y estatal por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos.

La cuenta individual se integrará por las subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; de vivienda y de aportaciones voluntarias. Es decir cada trabajador contará con una cuenta individual, y su administración estará a cargo de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE).

El título cuarto de Ley, hace mención al Instituto Mexicano del Seguro Social, que en su artículo 256 establece que: Las relaciones entre el Instituto y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo. Es decir le corresponde a la Ley Federal del Trabajo, regular las relaciones de trabajo entre el IMSS y sus trabajadores. Ahora, el artículo 303 establece que los trabajadores del Instituto, estarán sujetos a las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: El Director General del Instituto, los consejeros, el Secretario General, los directores, los directores regionales, los coordinadores, los delegados, los subdelegados, los jefes de oficinas para cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social y demás personas que desempeñen cualquier empleo, cargo o comisión dentro del Instituto, aun cuando fuese por tiempo determinado estarán sujetos a las responsabilidades civiles o penales en que pudieran incurrir como encargados de un servicio público. Tan alto deber obliga a exigir a éstos el más alto sentido de responsabilidad y ética profesionales, buscando alcanzar la excelencia y calidad en la prestación de los servicios y en la atención a los

derechohabientes. El incumplimiento de las obligaciones administrativas, que en su caso correspondan, serán sancionadas en los términos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, salvo los que se encuentren comprendidos en el artículo 5° de dicho reglamento.

**La Ley del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.** Otra Ley de gran importancia dentro del ámbito laboral es la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Dicha Ley se aplica a los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por la ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes unos y otros; a las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Poderes de la Unión; a las Dependencias y entidades de la Administración Pública en los estados y municipios y a sus trabajadores en los términos de los convenios que el Instituto celebre; a los Diputados y Senadores que durante su mandato constitucional se incorporen individual y voluntariamente

Al igual que la Ley del Seguro Social, la Ley comprende al régimen obligatorio y el voluntario. Los seguros que presta son los de medicina preventiva; seguro de enfermedades y maternidad; servicios de rehabilitación física y mental; seguro de riesgos del trabajo; seguro de jubilación; seguro de retiro por edad y tiempo de servicios; seguro de invalidez; seguro por causa de muerte, seguro de cesantía en edad avanzada; así como otras prestaciones y servicios.

De igual manera, haremos una breve reflexión a cerca de los seguros que otorga la Ley. En caso de enfermedad el trabajador tiene derecho a atención médica de diagnóstico, odontológica, quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de rehabilitación que sea necesaria desde el comienzo de la enfermedad y durante

el plazo máximo de 52 semanas para la misma enfermedad. En el derecho de enfermedad, la asegurada tiene derecho a la asistencia obstétrica necesaria, ayuda para la lactancia cuando exista incapacidad física o laboral para amamantar al hijo y una canastilla (artículos 23 al 29).

Con relación al seguro de medicina preventiva, el Instituto proporcionará servicios de medicina preventiva tendientes a preservar y mantener la salud de los trabajadores, pensionistas y sus familiares derechohabientes quienes tendrán derecho a la atención preventiva (artículo 30).

La Ley protege a los trabajadores con el seguro de riesgos de trabajo, accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo del trabajo. La protección se hace efectiva con las prestaciones que corresponden al diagnóstico, asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; servicio de hospitalización; aparatos de prótesis y ortopedia; y su rehabilitación; además de prestaciones en dinero correspondientes al pago de su salario íntegro hasta que no se declare incapacidad parcial o permanente (artículos 39 y 40).

Los trabajadores tienen derecho a una pensión por jubilación si tienen 30 años o más de servicio (las mujeres deben tener 28 años o más), sin importar la edad. También existe la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, que se a aquellos que habiendo cumplido 55 años, tuviesen 15 años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotización al Instituto. La pensión por cesantía en edad avanzada se otorgará al trabajador que se separe voluntariamente del servicio o que quede privado de trabajo remunerado, después de los 60 años de edad y haya cotizado por un mínimo de 10 años al Instituto. Todas estas siguiendo sus características para determinar el monto de la pensión. No hay que olvidar que la Ley también adoptó el Sistema de Ahorro para el Retiro.

El Título cuarto señala las funciones y organización del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Los trabajadores del Instituto, regirán sus relaciones de trabajo de conformidad al Apartado B del artículo 123 constitucional, según lo ordena el artículo 14 de la Ley. Los trabajadores del Instituto quedan incorporados al régimen de la presente Ley. Las relaciones de trabajo entre el propio Instituto y su personal, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional. Y de acuerdo al artículo 192, los servidores del Instituto estarán sujetos a las responsabilidades civiles, administrativas y penales en que pudieran incurrir, de acuerdo a las disposiciones legales aplicables.

## IV. LOS TRABAJADORES DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

### 4.1 Administración Pública Federal

El Estado tiene la tarea de alcanzar diversos fines, para lo cual está dotado de múltiples atribuciones. Estas atribuciones son tantas como necesidades tenga una sociedad. Entonces el Estado tiene a su cargo la procuración de justicia, la seguridad pública, la prestación de servicios públicos, etc.

Las atribuciones estatales se hacen efectivas por medio de la función legislativa, la función judicial y la función administrativa. La función legislativa consiste en crear, modificar o extinguir reglas generales de conducta, abstractas y permanentes.

La función judicial tiene como objetivo resolver alguna cuestión de derecho, supone la preexistencia de un conflicto con pretensiones opuestas, ya sea para ejercitar un derecho o por la interpretación de alguna norma jurídica.

La tercera función del Estado la realiza el Poder Ejecutivo, que como su nombre lo indica se encarga de ejecutar, es decir, hacer efectivos los mandamientos de las disposiciones legislativas.

Las atribuciones del Ejecutivo encuentran sustento constitucional en el artículo 89 de la Carta Magna, que establece las facultades y obligaciones del Ejecutivo Federal, tal como se desprende de su fracción I, que

dicta: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

La administración pública tiene distintas tareas, tales como la de ejercitar el poder público, es decir, la tarea de gobierno; la de administración, que consiste en la organización y atención de los servicios públicos, que se dirigen a satisfacer las necesidades de la sociedad

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. Al ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, el poder Ejecutivo realiza la importante función de administrar.<sup>39</sup>

Por tanto, la administración pública federal la componen los órganos del Estado, que dependen directa o indirectamente del poder Ejecutivo y que tienen 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 elementos personales, elementos patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos.<sup>40</sup>

La administración pública selecciona, coordina y organiza las actividades del Estado con medios materiales y con el personal técnico adecuado. Es decir, las personas físicas, los bienes y la *importante función directiva de los ejecutivos*, son los elementos indispensables de una eficaz administración, para lo cual se selecciona al mejor personal técnico, capaz de proporcionar un buen servicio

---

<sup>39</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo Op. Cit. pág. 527.

<sup>40</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo Op. Cit. pág. 6.

La administración pública encuentra su sustento jurídico en el artículo 90 constitucional que a la letra dice: "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".

#### 4.1.1 Centralizada

La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen. Entre ellos existe un orden jerárquico de subordinación frente al titular del poder ejecutivo (artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal). Se coordinan las Secretarías, los Departamentos de Estado, y existe subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos que la conforman.

El artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que:

En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

Secretarías de Estado;

Departamentos Administrativos, y

### III. Consejería Jurídica”.

De acuerdo a los distintos elementos que contiene la Administración Pública Centralizada, se entiende la existencia de una serie de órganos que a pesar de encontrar niveles desiguales, mantienen una estrecha relación de dependencia

La dependencia la entendemos cómo una relación de jerarquía que se da desde el jefe del Ejecutivo, que mantiene el nivel jerárquico más alto, hasta los demás integrantes de la administración pública, lo que podemos entender de mejor manera al analizar la siguiente resolución:

DELEGACION DE FACULTADES EN EL REGIMEN DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA. NO CONTRAVIENE AL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DIVISION DE PODERES NI SE AFECTA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD. *Tratándose del régimen de centralización administrativa, los órganos se agrupan colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia tal, que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del organismo situado en él más alto grado de ese orden, los va ligando hasta el órgano de infima categoría, existiendo una relación de jerarquía entre las diversas unidades que integran el sistema. Mediante esta relación se mantiene la unidad del poder administrativo, a pesar de la diversidad de los órganos que lo conforman. En este orden de ideas cuando dentro de la forma de organización centralizada se establece la posibilidad legal de que un órgano de superior jerarquía delegue las facultades legales a otro que le esté subordinado, dada la unidad entre todos los órganos que conforman el sistema, no puede estimarse que la autoridad que emitió el acto por delegación de facultades sea ajena a la autoridad delegante de ellas, no afectando, por tanto, el sistema constitucional de división de poderes. Por otra parte, la delegación de facultades establecida en la ley, a efecto de que el titular de un órgano situado en un nivel superior (como puede ser el secretario del Trabajo y Previsión Social) pueda delegar sus funciones a otro de inferior categoría (como puede ser el Delegado Federal del Trabajo), no contraviene el principio de legalidad del que se desprende que las facultades de las autoridades sólo puede emanar de la ley. En efecto, como lo apunta Gabino Fraga (Derecho Administrativo, editorial Porrúa, México, 1968, página 130) “Aun en el caso de delegación admitida por la ley, es ella misma y no la*

voluntad de los funcionarios respectivos, la que autoriza que determinadas facultades se otorguen a otros funcionarios, lo cual equivale a que sea la propia ley el origen de la competencia delegada."

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 287/95, Compañía Azucarera La Concepción, S.A. de C.V. 6 de julio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zavaleta. Secretaria: María Guadalupe Herrera Calderón.

La relación de jerarquía se caracteriza por contar con varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración, de los que destacan el poder de decisión y de mando.<sup>41</sup>

Son múltiples los organismos que forman la centralización administrativa, pero muy reducido el número de aquéllos que poseen la facultad de resolver sobre algún caso en concreto, o bien, crear, modificar o extinguir alguna situación jurídica.

Lo anterior constituye la principal característica de la administración pública centralizada, ya que quienes imponen sus decisiones son solamente algunos órganos que ocupan el más alto grado de jerarquía. Los demás *tan solo van a desarrollar los actos materiales*, que si bien es cierto se hacen casi al grado de su resolución, éstos no pueden decidir en aplicarlo o no, su tarea es únicamente el estudio y preparación de los asuntos.

El segundo principio que caracteriza a esta forma de organización administrativa es el poder de mando. Se entiende que existen autoridades que van a aplicar la fuerza pública, están dotadas de competencia para transgredir la esfera jurídica de los particulares. Dicha fuerza se ejerce a través de los órganos subordinados compete al titular ejercer ese poder de mando.

---

<sup>41</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Op Cit. pág. 166.

Los poderes de decisión y de mando son *los más característicos* dentro de la administración centralizada, pero no son los únicos, además existen otros poderes que son:

- nombramiento,
- *vigilancia*,
- disciplinario,
- revisión, y
- resolución de conflictos de competencia.

El titular del órgano tiene el poder de ordenar e instruir a los órganos inferiores, para que se pueda hacer efectiva la tarea encomendada. Esas órdenes se dan con instrucciones de carácter individual, o bien, a través de Circulares que obligan de manera general a los subordinados

El trabajo que realizan los órganos de la administración pública es variado y complejo, por lo que su titular tiene la *facultad de pedir información* e investigar todos los asuntos que confieren a ese órgano. Todo con el fin de asegurar el buen desempeño y asegurar que no se presenten irregularidades en los asuntos que le corresponden al órgano de la administración.

Si se presenta alguna irregularidad, la persona responsable puede ser acreedora de alguna sanción administrativa, civil ó penal. El titular del órgano tiene facultad de sancionar a todo servidor que haya incurrido en alguna falta. Estas sanciones van desde el apercibimiento, amonestación, multa, descenso, suspensión temporal del empleo, privación del derecho de ascenso y hasta la privación del empleo.

Por último, dado que la administración pública se constituye por una diversidad de órganos, se puede dar el caso de que surjan conflictos de

competencia. En estos casos, el titular se encuentra facultado para resolver a que órgano le corresponde determinada función.

El Presidente de la República es el titular del Poder Ejecutivo, por lo que ocupa el más alto grado de jerarquía dentro de la administración pública, es el encargado de mantener la unidad administrativa y concentrar los poderes de decisión y de mando.

En este sentido, es a partir del Jefe del Ejecutivo donde se encuentran colocadas las demás unidades administrativas, que de conformidad al artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se cuenta con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación,
- Secretaría de Relaciones Exteriores,
- Secretaría de la Defensa Nacional,
- Secretaría de Marina,
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
- Secretaría de Desarrollo Social,
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca,
- Secretaría de Energía,
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial,
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural,
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes,
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo,
- Secretaría de Educación Pública,
- Secretaría de Salud,
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social,
- Secretaría de la Reforma Agraria,
- Secretaría de Turismo.

- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

#### 4.1.2 Paraestatal

El artículo 90 de la Constitución establece que: "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".

Por otro lado el artículo 3°, de la LOAPF, establece que: El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III. Fideicomisos

Los autores aluden al término paraestatal como un vocablo carente de sustento jurídico, que no abarca la totalidad de las actividades que desarrollan los diversos organismos y empresas estatales, que tienen como tarea principal la de cooperar para cumplir con los fines del Estado

La administración pública descentralizada existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público<sup>42</sup>.

Esta descentralización tiene lugar en el momento que el Estado confía el desempeño de ciertas actividades, que en principio le corresponden a organismos que se encuentran desvinculados en mayor o menor grado de la administración central.

Su principal característica consiste en que el Estado otorga actividades administrativas a organismos que no presentan relación de jerarquía, propia de la administración centralizada, pero sí deben sujetarse a las reglas que buscan conservar la unidad administrativa. Este tipo de administración se presenta por la necesidad de satisfacer las necesidades de interés general, que solamente pueden ser cumplidas con la aplicación de conocimientos técnicos, industriales etc.

El Estado tiene que cumplir diversos fines, tarea que día con día se hace más complicada, si consideramos los avances tecnológicos y científicos necesarios para cumplir los objetivos del Estado, en beneficio de una creciente población. El Estado debe prestar múltiples servicios, pero en ocasiones no es posible hacerlo en su totalidad, ya que sus órganos son insuficientes y no pueden dejar en manos de particulares, que lo ayuden en cumplimiento de sus obligaciones.

El Estado sufre las consecuencias de dicha dinámica, y al no contar con la capacidad necesaria para cumplir con esa responsabilidad, necesita dar origen al sector paraestatal, el cual formará parte de la administración pública y se hará cargo de las funciones necesarias para el beneficio de la sociedad.

---

<sup>42</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. Primer curso. Porrúa. Sexta edición. México 1984, pág. 202.

Al no poder cumplir el Estado con sus funciones a través de sus propios organismos, descentraliza su actividad, es decir, *aparta sus funciones de la estructura de jerarquía*. El nuevo sector paraestatal deberá encargarse de algunas actividades que en origen le corresponden al Estado.

Para entender a la descentralización administrativa, es necesario referirnos a la siguiente clasificación:

- a) descentralización por región,
- b) descentralización por colaboración,
- c) descentralización por servicio.

La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponde a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.<sup>43</sup>

Este tipo de descentralización se presenta cuando existe la necesidad de hacer llegar a todos los integrantes de la sociedad los servicios públicos necesarios, y el poder central al ser muy limitado no puede hacerse cargo de las necesidades de cada uno los territorios.

La principal característica de la descentralización por región es que los encargados son elegidos a través de la participación del pueblo.

La descentralización por colaboración se presenta en el momento que el Estado va adquiriendo mayores tareas y sus organismos no cuentan con los elementos técnicos que permiten darles cumplimiento. Por tanto, para hacer frente a esas tareas necesita autorizar a organizaciones privadas su colaboración para que coadyuven al cumplimiento de esas funciones.

---

<sup>43</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Op. Cit. pág. 218.

Por último encontramos a la descentralización por servicio, esta forma de descentralización se presenta en razón de un desbordamiento de la capacidad de servicio del Estado para prestar servicios públicos. Pero el Estado no puede transmitir dichas funciones a los particulares por ser de gran importancia para la vida nacional, por lo cual es necesario dar origen a lo que conocemos como organismos descentralizados

## 4.2 Los organismos descentralizados

Los organismos descentralizados son personas jurídicas con personalidad, patrimonio y un régimen jurídico propio que se establece en el momento de su creación, ya sea por una ley o por decreto del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal. Dicho régimen es similar al que presentan las sociedades de carácter privado, ya que cuentan con un estatuto orgánico, por lo que su forma de extinción debe ser igual al de su nacimiento.

Si los organismos descentralizados no cumplen con los requisitos de creación ni con alguno de los elementos que la ley establece, no serán considerados como tales.

ALMACENES NACIONALES DE DEPOSITO, NO ES UNA EMPRESA DESCENTRALIZADA NI DE PARTICIPACION ESTATAL El artículo 2º, de la Ley para el control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal establece que son organismos descentralizados las personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas. Desde luego se advierte que "Almacenes Nacionales de Depósito", no fue creada por ninguna ley, ya sea expedida por el Congreso de la Unión o por el ejecutivo Federal, sino que precedió al nacimiento de esta organización un acuerdo

*presidencial, que no es lo mismo que una ley no tiene el carácter de tal, pues este acuerdo es indispensable para la creación de cualquier organismo de crédito. Tampoco la citada es una empresa de participación estatal, pues de acuerdo con el artículo 3º, de la propia Ley, tendría que reunir con requisitos esenciales la facultad del Estado de designar al Gerente, Presidente o Director o vetar los acuerdos de la Asamblea Accionista, y además tener cuando menos el cincuenta y uno por ciento del capital o acciones; y dicha compañía está integrada por diez mil acciones, de las cuales cuatro mil deben o pueden ser suscritas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y las otras seis mil por los particulares*

Amparo penal directo 1132/50. 28 de junio de 1952. Mayoría de tres votos. Relator: Fernando de la Fuente.

En otro orden de ideas, si estos organismos no son inscritos en el Registro Público de Organismos Descentralizados, no es motivo para no ser considerados como tales, ya que han cumplido con todos los demás elementos.

PODERES GENERALES OTORGADOS POR EMPRESAS PARAESTATALES, SURTEN EFECTOS FRANTE A TERCEROS AUNQUE NO ESTEN INSCRITOS EN EL REGISTRO PUBLICO DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS POR NO HABERSE CONSTITUIDO DICHO REGISTRO. No es suficiente que los artículos 22, fracción VII, y 23 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, señalen que para otorgar validez a los poderes notariales expedidos por los directores generales de los organismos descentralizados, sea imprescindible su inscripción en el Registro Público de Organismos Descentralizados; toda vez que el artículo 25, así como el quinto y octavo transitorio de ese propio ordenamiento legal, disponen que el reglamento de la citada Ley determinará constitución y el funcionamiento de tal Registro, así como las formalidades de las inscripciones y sus anotaciones que de actos y operaciones de los organismos descentralizados que en los términos de la citada ley especial deban inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados, hasta en tanto se expida el reglamento de ese ordenamiento y se formalicen las funciones del expresado registro, se regirán para su validez y consecuencias en función de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos vigentes hasta la fecha de la expedición de dicha Ley; y que los directores generales de los organismos descentralizados deberán inscribir los documentos que en un plazo de treinta días computados a partir de la constitución formal del registro. En este orden de ideas, si el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de mil novecientos noventa, con vigencia al día siguiente, es omiso en lo relativo a la

constitución y formalización de las Funciones del Registro Público de Organismos Descentralizados; debe concluirse que es ilegal la obligación que se imponga a los directores generales de los organismos descentralizados, de acreditar la inscripción de su mandato en el Citado Registro; mas cuando hasta la fecha no existe dato fidedigno alguno que acredite la constitución, existencia ni la formalización de las funciones del multicitado Registro.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO CIRCUITO.

Amparo directo 247/96. Pemex-exploración y producción. 4 de julio de 1996 Unanimidad de votos. Ponente: Raquel Aldama Vega. Secretario. Agustín López Díaz Amparo directo 291/96. Pemex-Exploración y Producción. 8 de agosto de 1996. Unanimidad de votos Ponente: Raquel Aldama Vega. Secretario: Gabriel A. Ayala Quiñonez. Amparo directo 302/96. Pemex-Exploración y Producción. 8 de agosto de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Raquel Aldama Vega. Secretario. Agustín López Díaz. Amparo directo 296/96. Pemex-Exploración y Producción. 15 de agosto de 1996. Unanimidad de votos. Ponente. Luis A. Cortés Escalante, Magistrado interino por acuerdo del Consejo de la Judicatura Federal.

Sin importar la forma por la que se le haya dado vida a un organismo descentralizado -por ley o por decreto- es obligatorio que contenga los elementos propios de toda persona jurídica, y que se incluyan en el estatuto orgánico, las bases de organización, así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

El primero de estos elementos es la denominación del organismo, que consiste en una palabra o un conjunto de palabras que sirvan para individualizar un órgano de otros o de cualquier institución privada. La denominación se encuentra ligada a la actividad que se pretende ejecutar con su creación.

Además de un nombre, los organismos requieren, señalar un domicilio legal para poder ejecutar los actos jurídicos necesarios para lograr su objetivo

Como hemos apuntado, los organismos públicos descentralizados van a ejecutar actos que originalmente correspondían al Estado, actividades de carácter técnico, que proporcionen los servicios necesarios para la vida de la sociedad. El objeto de los organismos descentralizados debe estar bien determinado. Pueden ser variados, cómo el de realizar actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social (artículo 14 de la LOAPF).

Uno de los temas más delicados en la figura de los organismos descentralizados es el referente a su patrimonio, ya que una de sus características es la de contar y disponer de los recursos que el Estado le provee para lograr sus fines. Si bien es cierto que el organismo podrá disponer libremente de ese patrimonio, el Estado vigila permanentemente el manejo de esos recursos.

Se proporciona un patrimonio a estos organismos, para acreditar cierta autonomía que le ayude a alcanzar sus objetivos. Su presupuesto se forma de acuerdo a los programas anuales, los cuales deben contener los objetivos, las metas y las unidades responsables de su ejecución.

Estos organismos deben formular su presupuesto sujetándose a los lineamientos generales que establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Por lo tanto, los organismos descentralizados tienen que ajustarse a los programas financieros y a los lineamientos generales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, teniendo la obligación de informar sus fondos, aportaciones de capital, contrataciones de crédito, el apoyo de los proveedores de insumos, de servicios, y de los suministradores de los bienes de producción. Estos

programas deben contener los criterios conforme a los cuales debe ajustarse el presupuesto en cuanto a montos, costos, plazos, garantías y avales.

Corresponde a los titulares de las Secretarías, la coordinación de los sectores y el establecimiento de las políticas de desarrollo para los organismos del sector correspondiente.

La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un órgano de gobierno, que podrá ser una junta de gobierno o su equivalente. El órgano de gobierno se integrará por lo menos de cinco miembros y un máximo de 15 y será presidida por el titular de la coordinadora de sector. Este órgano colegiado se reunirá con la periodicidad que establezca el estatuto orgánico, período que no deberá ser menor de 4 veces al año.

Además del órgano de gobierno, la administración de los organismos corresponde a un Director General, que será designado por el Presidente de la República. El director debe cumplir con una serie de requisitos como el ser ciudadano mexicano; haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio revistiera conocimientos; y experiencia en materia administrativa.

Los Directores Generales están facultados para celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto, ejercer actos de dominio, administración, pleitos y cobranzas. Puede avalar y negociar títulos de crédito, formular querellas, ejercitar y desistirse de acciones judiciales incluso del juicio de amparo; así como otorgar poderes generales y especiales.

La personalidad del director se acredita con la certificación de la inscripción de su nombramiento o mandato en el Registro Público de Organismos

Descetralizados Al director le corresponde además administrar y representar legalmente a los organismos descentralizados; formular los programas institucionales (que constituyen la asunción de compromisos en términos metas y resultados que debe alcanzar la entidad paraestatal), de corto, mediano y largo plazo; así como el presupuesto de la entidad.

Corresponde a los órganos de gobierno establecer los programas sectoriales, las políticas generales y definir las prioridades de la entidad, aprobar los programas y presupuesto de la entidad.

Así entonces, los organos de gobierno en ninguna forma podrán actuar más alla de lo que la ley les *autoriza*, pues sus facultades no son ilimitadas.

SEGURO SOCIAL, CONSEJO TECNICO DEL. CARECE DE FACULTADES PARA CREAR ORGANOS CON FUNCIONES DE AUTORIDAD. El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo descentralizado cuya función primordial estriba en la prestación de servicios de seguridad social y tiene personalidad jurídica y patrimonio propios; sus recursos financieros se integran con un porcentaje otorgado por el Estado y con las llamadas cuotas obreras patronales. A dichas cuotas se les atribuye naturaleza fiscal, para efectos de su cobro; por esta razón y sólo para los efectos indicados, el Instituto asume el carácter de autoridad; es decir, tiene doble actuación: como prestador de servicios y como autoridad. Sentado lo anterior, cabe señalar que si bien es cierto que conforme al artículo 253, fracción VI, de la ley de la materia, el Consejo Técnico de dicho Instituto tiene facultades para expedir reglamentos interiores, tal disposición resulta aplicable, únicamente, cuando ejerce las funciones señaladas en primer término; o sea, para la creación de órganos internos puramente administrativos; sin embargo, el aludido Consejo carece de facultades para crear organismos que, como la Jefatura de Auditoría a Patronos o el Departamento de Verificación realicen funciones fiscales, puesto que en este aspecto, asumen el carácter de autoridad, y por ende deben ser creados conforme a derecho, es decir, a través del órgano estatal competente

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Séptima Epoca: Amparo en revisión 1652/81. El Cuarto, S.A. 1° de julio de 1982 Unanimidad de votos. Amparo en revisión 268/82 Constructores e Ingenieros, S.A. de

agosto de 1982. Unanimidad de votos. Amparo en revisión 332/83. Transportes Norte de Sonora, S.A. de C.V. 23 de junio de 1983. Unanimidad de votos. Amparo en revisión 505/82. Constructores e Ingenieros, S.A. 3 de mayo de 1984. Unanimidad de votos. Amparo en Revisión 522/84. Felipe Consuelo Sánchez y otro. 15 de junio de 1984. Unanimidad de votos. Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, vols. 181-186, Sexta Parte, página 273 Apéndice al semanario Judicial de la Federación 1917-1995, tomo III, materia administrativa. tesis número 746, p 557

La autonomía de los organismos descentralizados se encuentra limitada por la ley. Se consigna la existencia de un órgano de vigilancia que se integra por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría. Este comisario evaluará el desempeño general del organismo, realizará estudios de eficiencia de las erogaciones y de las inversiones, así como de los ingresos y el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Los organismos descentralizados son creados para cumplir con un objetivo determinado, por lo tanto, si ese organismo no cumple con ese objetivo ya no tienen razón de existir y debe desaparecer. Si algún organismo descentralizado creado por el ejecutivo deja de cumplir sus fines, su objeto, o su funcionamiento no resulta conveniente para la economía nacional o el interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propondrá su disolución, liquidación o extinción.

Para extinguir a un organismo descentralizado, se requiere cumplir con los mismos requisitos que sirvieron para su creación, y la ley o el decreto respectivo, debe fijar la forma y términos de su extinción o liquidación.

El tema de la liquidación es de los más delicados, ya que todo el patrimonio de ese organismo deberá regresar al erario público, tal como lo indica el artículo 3º, de la Ley de Bienes Nacionales, que menciona que entran al dominio privado de la federación los bienes que hayan formado parte de entidades

Paraestatales que se extingan en la parte que corresponde a la Federación.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. COMPETENCIA DEL FUERO FEDERAL PARA CONOCER DE JUICIOS EN LOS QUE INTERVENGAN, Y SE COMPROMETA SU PATRIMONIO. La creación de los organismos públicos descentralizados obedece a una necesidad de confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración federal, una relación que no es de jerarquía, para lograr de esa manera la satisfacción más eficaz de los intereses sociales; por ello, como caracteres esenciales de los organismos descentralizados, se encuentra la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio. Sin embargo, el patrimonio de esos organismos forma parte de la federación ya que de acuerdo a los artículos 1°, 3° y 45 de la LOAPF, los organismos descentralizados se encuentran integrando la Administración Pública Federal, y de conformidad con los artículos 1° a 3° de la Ley General de Bienes Nacionales los bienes que integran su patrimonio son creados como bienes de la Federación, por lo que la misma tiene interés en los litigios que estén comprometidos. De ello debe concluirse, con fundamento en los artículos 104, frac. III, constitucional, 54, frac. II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 18 y 19 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que es en el fuero federal en el que radica la jurisdicción para conocer de tales controversias, lo que coincide con lo previsto en el artículo 7° de la Ley General de Bienes Nacionales que dispone que "solo los tribunales de la Federación serán competentes para conocer de los juicios de civiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con bienes nacionales, sean de dominio público o de dominio privado". Competencia 207/81.- Jueces Primero de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco y Primero de lo Civil en la ciudad de Guadalajara, Jalisco - 9 de septiembre de 1982.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Gloria León Orantes. Secretario Raúl Ponce Farias. Competencia 280/82.- Jueces Primero de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal y Vigésimo Noveno de lo Civil en el Distrito Federal.- 23 de junio de 1983.- 5 votos.- Ponente: Ernesto Díaz Infante. Secretario: Víctor Manuel Islas Domínguez. Competencia 223/87.- Juez Quinto de Distrito en Materia Civil en el Estado de Veracruz y Juez Segundo de Primera Instancia de Poza Rica, Veracruz.- 24 de febrero de 1988.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria. María Estela Ferrer Mac-Gregor Poisot Ausente: Ernesto Díaz Infante. Competencia 190/86.- Jueces Primero de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco y Primero de lo Civil en la ciudad de Guadalajara, Jalisco.- 9 de septiembre de 1982.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Gloria León Orantes. Secretario. Raúl Ponce Farias.

El estatuto orgánico de estos organismos deberá inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe publicar anualmente en el Diario Oficial de la Federación la relación de entidades Paraestatales que formen parte de la Administración Pública Federal.

De conformidad al Diario Oficial de la Federación del 13 de agosto de 1999, los organismos descentralizados que forman parte de la Administración Pública Federal son:

#### SECRETARIA DE GOBERNACION

1. Instituto Mexicano de la Radio.
2. Talleres Gráficos de México.

#### SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL

3. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

#### SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

4. Casa de Moneda de México.
5. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
6. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
7. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.
8. Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
9. Patronato del Ahorro Nacional.
10. Pronósticos para la Asistencia Pública.

#### SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

11. Comisión Nacional de Zonas Áridas.

12. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.
13. Instituto Nacional Indigenista.

#### SECRETARIA DE ENERGIA

14. Comisión Federal de Electricidad
15. Instituto de Investigaciones Eléctricas
16. Instituto Mexicano del Petróleo.
17. *Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares.*
18. Luz y Fuerza del Centro.
19. Pemex-Exploración y Producción.
20. Pemex-Gas y Petroquímica Básica.
21. Pemex-Petroquímica.
22. Pemex-Refinación
23. Petróleos Mexicanos.

#### SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

24. Centro Nacional de Metrología.
25. Consejo de Recursos Minerales.
26. Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.

#### SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO RURAL

27. Colegio de Postgraduados.
28. Productora Nacional de Biológicos Veterinarios.
29. Productora Nacional de Semillas.

#### SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

0. Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
1. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
2. Ferrocarriles Nacionales de México.

- 33. Servicio Postal Mexicano
- 34. Telecomunicaciones de México.

#### SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

- 35. Centro de Enseñanza Técnica Industrial.
- 36. Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial.
- 37. Centro de Investigación Científica y Educación Superior de Ensenada, B.C.
- 38. Centro de Investigaciones en Química Aplicada.
- 39. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.
- 40. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- 41. Colegio de Bachilleres.
- 42. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.
- 43. Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional.
- 44. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.
- 45. Comité Administrador del Programa de Construcción de Escuelas
- 46. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- 47. Consejo Nacional de Fomento Educativo.
- 48. El Colegio de la Frontera Sur.
- 49. Fondo de Cultura Económica.
- 50. Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora.
- 51. Instituto Mexicano de Cinematografía.
- 52. Instituto Mexicano de la Juventud
- 53. Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.
- 54. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.
- 55. Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional.

SECRETARIA DE SALUD

56. Hospital General de México.
57. Hospital General "Dr. Manuel Gea González".
58. Hospital Infantil de México "Federico Gómez".
59. Instituto Mexicano de Psiquiatría.
60. Instituto Nacional de Cancerología.
61. Instituto Nacional de Cardiología "Ignacio Chávez".
62. Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias.
63. Instituto Nacional de la Nutrición "Salvador Zubirán".
64. Instituto Nacional de la Senectud.
65. Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía "DR. Manuel Velazco Suárez".
66. Instituto Nacional de Pediatría.
67. Instituto Nacional de Perinatología.
68. Instituto Nacional de Salud Pública.
69. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

70. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

71. Instituto Nacional de Ciencias Penales.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO SECTORIZADOS

72. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
73. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
74. Instituto Mexicano del Seguro Social

## ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN PROCESO DE DESINCORPORACION

### SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

75. Instituto Nacional de Capacitación Fiscal.

### SECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA

76. Forestal Vicente Guerrero

77. Productos Forestales Mexicanos

### SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

78. Servicio Nacional de Información de Mercados

### SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO RURAL

79. Compañía Nacional de Subsistencias Populares

## ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO SECTORIZADOS

Patronato de Promotores Voluntarios.

## 3.5 Régimen jurídico de los trabajadores de los organismos descentralizados

Lamentablemente no existe en la Ley Fundamental un artículo que establezca el régimen laboral de los organismos descentralizados.

El artículo 123 constitucional establece que: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

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

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

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

Tras un análisis del precepto constitucional antes citado, encontramos en el apartado A, fracción XXXI, lo siguiente:

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

b) Empresas:

1. Sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.

El apartado "A" de manera ambigua si hace una breve anotación en cuanto a la facultad de las autoridades federales para atender los asuntos del trabajo, en los organismos descentralizados. Anotación que no se presenta en otra parte del artículo 123.

Al no mencionarse en el apartado B a los trabajadores de los organismos descentralizados, pero si hace referencia dentro del apartado A, se puede entender que corresponde a las leyes de los trabajadores en general, regular las relaciones de laborales de los organismos descentralizados y sus trabajadores.

Sin embargo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, norma de carácter secundario, incluye las relaciones de trabajo de los organismos descentralizados dentro de los lineamientos del apartado B.

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

Por otra parte, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en su artículo 15 establece 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. Fracción IX.- el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo".

De lo anterior se entiende que existe la posibilidad para que el régimen laboral de los trabajadores de los organismos descentralizados se establezca por una ley o decreto del Congreso o bien por decreto del Ejecutivo, siguiendo conveniencias políticas y olvidándose del bienestar de los trabajadores.

Los trabajadores al Servicio del Estado no cuentan con bases de seguridad jurídica. Sus relaciones de trabajo se establecen de conformidad a una

facultad discrecional que tienen distintas autoridades para fijar las normas jurídicas aplicables en sus relaciones de trabajo.

Es mínimo el número de organismos descentralizados que se rigen por las normas del apartado A. La razón de que estos organismos se rijan por la ley de los trabajadores en general, es por que en el momento de su creación no existía el apartado "B". El reconocimiento de sus *derechos laborales* no se consiguió de manera fácil.

Los organismos descentralizados que encuentran su regulación laboral bajo el amparo del apartado A, del artículo 123 constitucional, son los siguientes:

1) Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

Expresamente el artículo 13 de su decreto de creación publicado el 29 de junio de 1963 establece: "Todos los empleados y trabajadores que presten sus servicios a Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, estarán sujetos a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

2) Comisión Federal de Electricidad (14 de enero de 1949).

Artículo 9º.- Las controversias en que sea parte la Comisión Federal de Electricidad, serán de la competencia exclusiva de los Tribunales de la Federación o de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, quedando exceptuada la institución de otorgar las garantías que la Ley exija de las partes, tratándose de dichas controversias.

3) Ferrocarriles Nacionales de México (30 de diciembre de 1948).

Artículo 23.- Las controversias en que sea parte "Ferrocarriles Nacionales de México". serán de la competencia exclusiva de los Tribunales Federales, con excepción de aquéllas cuyo conocimiento corresponda a la Junta Federal de

*Conciliación y Arbitraje.*

4) Instituto Mexicano del Seguro Social (12 de marzo de 1973).

En el artículo 245 de la Ley del Seguro Social, se establece: "Las relaciones entre el Instituto y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo".

5) Petróleos Mexicanos (6 de febrero de 1971).

Artículo 17°.- En todos los actos, convenios y contratos en que intervenga Petróleos Mexicanos, serán aplicables las Leyes Federales, y las controversias en que sea parte, cualquiera que sea su carácter, serán de la competencia exclusiva de los Tribunales de la Federación.

Los organismos descentralizados -casi todos-, encuentran reguladas sus relaciones laborales por el apartado B del artículo 123 constitucional, y por lo tanto encuentran disminuidos sus derechos laborales.

Sobre estos organismos descentralizados daremos algunos ejemplos; anotaremos su denominación; enseguida la fecha del decreto respectivo y el artículo del mismo, en donde se establece su régimen laboral.

1) Aeropuertos y Servicios Auxiliares (12 de junio de 1965).

Artículo 24.- Los empleados y trabajadores de este organismo quedan sujetos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tal como lo dispone el artículo 1° de la misma.

2) Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (29 de diciembre de 1970).

Artículo 19.- Las relaciones de trabajo entre el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y sus trabajadores se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al

Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

3) Consejo Nacional de Fomento Educativo (10 de septiembre de 1971).

Artículo 19.- Las relaciones de trabajo entre el Consejo Nacional de Fomento Educativo y sus trabajadores se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional

4) Forestal "Vicente Guerrero" (2 de agosto de 1972).

Artículo 12.- Las relaciones de trabajo entre Forestal "Vicente Guerrero" y sus trabajadores se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional. Este organismo deberá cubrir las aportaciones que correspondían conforme al citado ordenamiento.

5) Hospital General "Dr. Manuel Gea González" (26 de julio de 1972).

Artículo 17.-, El personal del Hospital General, quedará sujeto al régimen jurídico laboral, establecido en el apartado "B", del artículo 123 Constitucional y en la Ley Reglamentaria del mismo.

6) Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (29 de junio de 1976).

Artículo 226.- Las relaciones entre el Instituto y su personal, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Artículo 227.- Los trabajadores del Instituto quedarán bajo el régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

7) Instituto Mexicano de Psiquiatría (26 de diciembre de 1979).

Artículo 8.- Las relaciones de trabajo del Instituto Mexicano de Psiquiatría, se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, reglamentaria del

apartado "B" del artículo 123 Constitucional y el personal quedará incorporado al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Artículo 9.- Serán trabajadores de confianza el Secretario del Patronato, el Director General, los Subdirectores Particulares y quienes desempeñen funciones de inspección y vigilancia

B) Instituto Mexicano del Petróleo (23 de agosto de 1965).

A éste le fue asignado régimen laboral, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 1966, mismo que estableció:

Artículo 1.- Las relaciones jurídicas de trabajo del Instituto Mexicano del Petróleo se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Artículo 2.- Para los efectos de dicha ley y conforme al artículo 5° de la misma, son trabajadores de confianza en el Instituto Mexicano del Petróleo, los siguientes: Consejeros; Director General; Subdirector General; Subdirectores; Gerentes y Subgerentes; Jefes de Departamento y de Oficina; inspectores; Jefe de Almacén; Jefe de Vigilancia; Secretarios Particulares y Privados; Asesores y Consultores Técnicos; Auditores; Contador y Subcontador Generales; Pagador General, Intendentes; Agentes de Adquisiciones; Instructores; Investigadores Científicos Profesionistas y Pasantas

Artículo 3°.- Se incorporan al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a los trabajadores del Instituto Mexicano del Petróleo, para cuyo efecto ambos Institutos deberán proceder a los detalles de ejecución.

C) Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica (12 de noviembre de 1971)

Artículo 7. Las relaciones de trabajo entre el Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica y sus trabajadores, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al

Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional. Serán considerados trabajadores de confianza los miembros de la Junta de Gobierno y los del Patronato, así como el Director General, el Director Técnico, los Jefes y Subjefes de Departamento, Supervisores, Almacenistas, Secretarios Particulares y Privados, Asesores y Consultores Técnicos, Contadores, Auditores, Controladores, Pagadores, Intendentes, Investigadores Profesores, Ayudantes de Investigador o Profesor, Técnicos, Profesionales y pasantes en general.

Artículo 8. El personal del Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica queda incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

10) Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias (14 de enero de 1982).

Artículo 9.- Las relaciones de trabajo entre el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias y sus trabajadores se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional. Se consideran empleados de confianza al Director, Subdirectores, Jefes de División, Jefes de Departamento, Jefes de Servicio y aquéllos empleados que tengan bajo su cargo el manejo de recursos financieros y bienes del Instituto, así como el personal administrativo adscrito a la Dirección General y todos aquéllos que realicen funciones de inspección, vigilancia y fiscalización.

Artículo 10.- El personal del Instituto quedará incorporado al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

11) Instituto Nacional de la Nutrición "Salvador Zubirán" (27 de noviembre de 1981).

Artículo 12.- Las relaciones de trabajo del Instituto se regirán por la Ley Federal de los trabajadores del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, y su personal estará dentro del régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Artículo 13 - Serán trabajadores de confianza el Director General, el Administrador y

quienes desempeñen funciones de vigilancia e inspección.

12) Instituto Nacional de la Senectud (22 de agosto de 1979).

Artículo 8.- Las relaciones de trabajo del Instituto Nacional de la Senectud se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Artículo 9.- El personal de este organismo quedará incorporado al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Artículo 10.- Serán trabajadores de confianza los miembros del Consejo Directivo, el Secretario, el Director General, los Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Secretarios Particulares y quienes desempeñen labores de inspección y vigilancia.

13) Productora Nacional de Biológicos Veterinarios (14 de diciembre de 1973).

Artículo 12.- Las relaciones de trabajo entre Productora Nacional de Biológicos y sus trabajadores se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional.

Artículo 13.- Serán considerados trabajadores de confianza los miembros del Consejo de Administración, el Director General, el Subdirector Técnico, el Subdirector Administrativo, el Auditor, Jefes y Subjefes de departamento, supervisores, visitadores, inspectores, abogados, contadores, cajeros, pagadores, auxiliares de compras, almacenistas, intendentes, secretarios particulares y auxiliares, consultores y asesores técnicos y demás personal que tenga ese carácter de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional.

Artículo 14.- El personal de la Productora Nacional de Biológicos Veterinarios, quedará incorporado al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

14) Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública (24 de febrero de 1978).

Artículo 13.- Los trabajadores de Pronósticos Deportivos para la asistencia Pública estarán incorporados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y dentro del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional. Serán trabajadores de confianza los siguientes:

Director y Subdirector Generales, Directores y Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento y, en general, todos aquéllos funcionarios y empleados que tengan a su cargo la custodia o manejo de fondos o valores, o labores de inspección, supervisión o vigilancia, así como los empleados adscritos directamente al servicio personal de los funcionarios superiores del organismo y a sus secretarías particulares.

15) Servicio Multimodal Transistmico (10 de enero de 1980).

Artículo 13.- Las relaciones de Trabajo del Organismo Servicio Multimodal Transistmico, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con excepción del personal de confianza. Se consideran dentro de estos últimos al Director General, Subdirectores, Jefes de Departamentos y de oficinas, cajeros, supervisores y en general los que realicen funciones de dirección inspección, vigilancia y guarda de valores del Organismo, quedarán incorporados al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado.

16) Patronato Nacional de Promotores Voluntarios (20 de septiembre de 1977)

Artículo 10.- Los trabajadores del Patronato quedarán comprendidos en los regímenes que regulan la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Se considera personal de confianza a los miembros de la junta directiva, al

secretario de ejecutivo, jefes de departamento, secretarios particulares y a quienes desempeñen labores de inspección y vigilancia.

17) Transporte Aéreo Federal (14 de junio de 1984).

Artículo 15 - Los trabajadores de este organismo, quedan sujetos al apartado "B" del artículo 123 constitucional y a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

#### 4.4 Criterios de la Corte

En los últimos años el poder judicial ha retomado con decisión su autonomía, dejando a un lado presiones sociales ó políticas. Sus resoluciones se dictan con verdadero sentido jurídico.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado fallos contrarios a intereses partidistas, con un alto grado de responsabilidad, para favorecer a los mexicanos con deseos de justicia

Alguna de esas decisiones que se han hecho en el sentido de reconocer que los trabajadores al servicio del Estado, deben regir sus relaciones laborales por lo dispuesto en el Apartado A, del artículo 123 constitucional.

La resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declara inconstitucional el decreto presidencial del 20 de agosto de 1996, mediante el cual se creó el Servicio Postal Mexicano, marca la pauta de una nueva etapa por la lucha de la clase trabajadora en nuestro país. A dicha tesis le

siguen una serie de resoluciones en el mismo sentido.

SERVICIO POSTAL MEXICANO, EL ARTICULO 16 DEL DECRETO PRESIDENCIAL QUE LO CREO VIOLA EL PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES QUE CONSAGRA EL ARTICULO 49 CONSTITUCIONAL. (Diario Oficial de la Federación de 20 de agosto de 1986). El artículo 16 del referido decreto viola el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que las relaciones laborales entre el organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano y su personal, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del artículo 123, Apartado "B", de la Constitución Federal, siendo que el Constituyente Permanente en el propio precepto, pero en el Apartado "A", estableció lo contrario, al señalar en la fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, que la aplicación de las leyes de trabajo corresponde a las autoridades federales, en los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, pues al Congreso de la Unión le compete la expedición de las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123, según se dispone en el artículo 73, fracción X, de la Constitución General de la República, por lo que el acto del Ejecutivo excede el marco especificado por el constituyente.

P.J. 14/95

Amparo en revisión 83/94. Marco Antonio Becerril Torres. 16 de marzo de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Irma Rodríguez Franco. 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 Manano Azuela Güitrón. Secretario: Salvador Castro Zavaleta. Amparo en revisión 1226/93 Francisco Coronel Velázquez. 5 de junio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretano: Artículo 8 - Las relaciones de trabajo del Instituto Nacional de la Senectud se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Artículo 9.- El personal de este organismo quedará incorporado al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Artículo 10.- Serán trabajadores de confianza los miembros del Consejo Directivo el Secretario, el Director General, los Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Secretarios Particulares y quienes desempeñen labores de inspección y vigilancia. Martín Angel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1911/94 José Luis Rodríguez González. 11 de julio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretano: Martín Angel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1575/93 Armando Montes Mejía. 14 de agosto de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro, en ausencia de él

hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el quince de agosto en curso, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Presidentes José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Manano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza, aprobó. Con el número 15/1995 (9ª.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla México, Distrito Federal a quince de agosto de mil novecientos noventa y cinco.

TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. EL ARTICULO 16 DEL DECRETO PRESIDENCIAL DE CREACION DE DICHO ORGANISMO, EN CUANTO ESTABLECE QUE SUS RELACIONES LABORALES SE REGIRAN POR LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, VIOLA EL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION. Es inconstitucional el artículo 16 del decreto de creación del organismo descentralizado denominado servicio Postal Mexicano, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 20 de agosto de 1986, al disponer que las relaciones laborales entre el citado organismo descentralizado y su personal se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pues no obstante que se apega a la ley que reglamenta, específicamente por lo que hace a su artículo 1º, que establece que en dicha ley se incluyen los organismos descentralizados, debe destacarse que el precepto impugnado tiene en forma directa con el referido precepto constitucional, Apartado "A", en cuanto que su fracción XXXI. Inciso b) subinciso 1, que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades federales en los asuntos relativos a las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal.

P./J. 15/95. Amparo en revisión 83/94. Marco Antonio Becerril Torres. 16 de marzo de 1995. Mayoría de diez votos Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Irma Rodríguez Franco. 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 Manano Azuela Güitrón. Secretario: Salvador Castro Zavaleta. Amparo en revisión 1226/93 Francisco Coronel Velázquez. 5 de junio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1911/94. José Luis Rodríguez González. 11 de julio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1575/93. Armando Montes Mejía. 14 de agosto de 1995.

Mayoría de nueve votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el quince de agosto en curso, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Presidentes José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó. Con el número 15/1995 (9ª.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a quince de agosto de mil novecientos noventa y cinco.

TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. SUS RELACIONES LABORALES CON DICHO ORGANISMO DESCENTRALIZADO SE RIGEN DENTRO DE LA JURISDICCION FEDERAL, POR EL APARTADO "A" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL. El organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano, al no formar parte del Poder Ejecutivo Federal, no se rige por el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino por el apartado "A" de dicho precepto, específicamente dentro de la jurisdicción federal, conforme a lo establecido en su fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, que reserva a la competencia exclusiva de las Juntas Federales, los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma descentralizada por el Gobierno federal, características que corresponden al referido organismo descentralizado, aunque no sea el lucro su objetivo o finalidad, ya que de acuerdo con la ley y la jurisprudencia, por empresa se entiende, para efectos laborales la organización de una actividad económica dirigida a la producción o al intercambio de bienes o de servicios, aunque no persiga fines lucrativos.

P./J. 16/95.

Amparo en revisión 83/94. Marco Antonio Becerra Torres. 16 de marzo de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Irma Rodríguez Franco. 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 1226/93. Francisco Coronel Velázquez. 5 de junio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1911/94. José Luis Rodríguez González. 11 de julio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1575/93. Armando Montes Mejía. 14 de agosto de 1995. Mayoría de nueve votos

Ponente: Juventino V. Castro y Castro, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Gutiérrez. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el quince de agosto en curso, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Presidentes José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Manano Azuela Gutiérrez, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudíño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Paiciacos Olga Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó. Con el número 15/1995 (9ª.) la tesis de jurisprudencia que antecede, y *determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla.* México, Distrito Federal, a quince de agosto de mil novecientos noventa y cinco.

Dentro de estas tesis se desprende la interpretación que se le da a la fracción XXXI, del Apartado A del artículo 123 constitucional, que de manera tajante dicta que el organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano debe regir *sus relaciones de trabajo por esta norma.*

COMPETENCIA, CONFLICTO DE. DEBE RESOLVERSE A FAVOR DE LA CORRESPONDIENTE JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE, CUANDO SE DEMANDE A BODEGAS RURALES CONASUPO, SOCIEDAD ANONIMA DE CAPITAL VARIABLE. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos descentralizados y Empresas de participación Estatal, la Secretaría de Programación y Presupuesto publicó en el Diario Oficial de la federación de quince de noviembre de mil novecientos ochenta y dos, el registro de la administración pública federal paraestatal en el que, bajo el apartado II, correspondiente a las empresas de participación estatal mayoritaria, aparece Bodegas Rurales Conasupo, sociedad anónima de capital variable, con el número 55. Ahora bien, como se desprende de los artículos 1º, párrafo segundo y 3º, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ese tipo de empresas son entidades de la Administración Pública Federal, ese tipo de empresas son entidades de la Administración pública paraestatal, las cuales agrupa el Presidente de la República por sectores, con el fin de *coordinarlas y evaluar su operación, a través de la Secretaría de Estado o dependencia del Ejecutivo Federal que corresponda, tal como se desprende de los artículos 48 al 50 del ordenamiento legal antes mencionado.* Por tanto, cuando se mande en un juicio laboral a la empresa de referencia, la autoridad competente para conocer y resolver tal controversia, lo es la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que corresponda, conforme lo preceptuado por los artículos 123,

apartado "A", fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, de la Constitución General de la República y 527, fracción II, inciso 1, de la Ley Federal del Trabajo, los cuales establecen que la aplicación de las normas de trabajo corresponde a las autoridades federales, cuando se trate de aquellas empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal. Competencia 45/88. Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal y Junta Especial Número Treinta y Cinco de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Sinaloa 30 de mayo de 1988. Cinco votos. Ponente Ulises Schmill Ordoñez. Secretario: Víctor Ernesto Maldonado Lara. Competencia 164/88. Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal y Junta Especial Número Treinta y Dos de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Oaxaca. 5 de diciembre de 1988. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: María del Refugio Covarrubias de Martín del Campo. Competencia 145/88. Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal y Junta Especial Número Veintiuno de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Yucatán. 30 de enero de 1989. Cinco votos. Ponente: Felipe López Contreras. Secretaria: María del Pilar Nuñez González. Competencia 149/88. Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal y Junta Especial Número Treinta y Seis de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Tabasco. 5 de marzo de 1990. Cinco votos. Ponente: Carlos García Vázquez. Secretario: Elías Álvarez Torres. Competencia 194/91. Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal y Junta Especial Número Treinta y Dos de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Oaxaca. 11 de noviembre de 1991. Cinco votos. Ponente: José Antonio Llanos Duarte. Secretario: Gerardo Domínguez. Tesis de Jurisprudencia 2/92 aprobada por la Cuarta Sala de ese alto Tribunal en sesión privada celebrada el veinte de enero de mil novecientos noventa y dos. Por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: Presidente Carlos García Vázquez, Juan Díaz Romero, Ignacio Magaña Cárdenas y Felipe López Contreras. Ausente: José Antonio Llanos Duarte, por comisión oficial.

En este fallo se reitera que las relaciones laborales de los organismos descentralizados dentro de las disposiciones que regulan a los trabajadores en general, fundando su resolución en lo dispuesto por el artículo 123, apartado "A", fracción XXXI, en su inciso b).

Pero sin duda que la resolución de la Corte, que ha dado el

sentido de inconstitucionalidad a las leyes que consideran que los organismos descentralizados deben regirse por disposiciones del apartado B, es la jurisprudencia por reiteración de criterios 96/1, que dice:

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSION 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 para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede en el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta el 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 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 lo tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados son de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado "B", del artículo 123 constitucional.

Amparo en revisión 1115/93. Ismael Contreras Martínez. 30 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ponente Guillermo 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 Angel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1226/93. Francisco Coronel Velázquez. 5 de junio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1911/94. José Luis Rodríguez González. 11 de junio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1575/93. Armando Montes Mejía. 14 de agosto de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente Juventino V. Castro y Castro, en ausencia hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el quince de enero en curso, por unanimidad de once votos

de los Ministros: presidente José Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Gutiérrez, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo L. Ortiz Mayagoita, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 1/1996 tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla México Distrito Federal, a quince de enero de mil novecientos noventa y seis.

Lamentablemente existen algunos sectores que se oponen a tal resolución, e irónicamente son los mismos representantes de los trabajadores de los organismos descentralizados. Estas personas ven en peligro sus intereses personales y atacan este fallo.

Al considerar que los organismos descentralizados deben regular sus relaciones de trabajo por el apartado A. se reconoce el principio de libertad sindical. Los intereses de los líderes sindicales se verían afectados y perderían sus beneficios personales; por lo que los hombres que sustentan el poder en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, han declarado que "a través del Congreso de la Unión se exigirá la revisión de esa tesis que no corresponde a los intereses de los trabajadores".<sup>44</sup>

Es indudable que existen muchas fuerzas de carácter político que se benefician de las malas condiciones de los trabajadores al servicio del Estado. Solamente buscan alcanzar beneficios personales y no se preocupan por el bienestar de los trabajadores.

---

<sup>44</sup> El Universal Gráfico, 24 de octubre de 1997, pág. 5.

#### **4.5 La facultad del Ejecutivo Federal para determinar el régimen laboral de los organismos descentralizados**

Los organismos públicos descentralizados son creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal. Lamentablemente, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, ordena que al momento de crear a estos organismos, se incluya cómo uno de sus elementos el régimen laboral por el que se sujetarán las relaciones de trabajo.

Lo anterior representa una violación al marco constitucional, el cual, de manera expresa establece las facultades de cada uno de los órganos de gobierno, y en este caso la creación de leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 constitucional, corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión (artículo 73 fracción X).

La función de legislar es aquella que desempeñan los órganos del poder legislativo, es decir, el Congreso de la Unión. El Congreso se integra por dos cuerpos colegiados, la Cámara de Diputados y la de Senadores. Sus funciones son de tal importancia, que sus resoluciones adquieren el carácter de ley o decreto, es decir, que los actos que emanan de este organismo son resoluciones que solamente pueden modificarse o extinguirse por otro acto de la misma naturaleza.

Nuestro sistema jurídico ostenta el principio de la división de poderes. De acuerdo a este principio, los actos que corresponden al Estado se encuentran a cargo de tres poderes que son el ejecutivo, el legislativo y el judicial, y las funciones de cada uno se encuentran perfectamente determinadas y definidas en la Constitución

Las funciones que desempeña el Estado se pueden apreciar desde dos puntos de vista, el primero es un punto de vista formal que atiende al órgano que realiza la función, y el segundo un punto de vista material que atiende a la naturaleza intrínseca del acto sin importar el órgano que realiza la función.<sup>45</sup>

De lo anterior se desprende que el Ejecutivo Federal, sin violar el principio de división de poderes, tiene la facultad constitucional para crear normas jurídicas que tienen todas las características de una ley, pero siempre respetando las facultades que le son exclusivas al Poder Legislativo.

Esta facultad del ejecutivo, que le confiere la Carta Magna, en su artículo 89, fracción primera dice: "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Así entonces, un organismo descentralizado puede ser creado por decreto del Ejecutivo Federal, ya que de esta forma se agiliza la tarea de la administración. No se requiere la aprobación de una ley que requiere de todo formalismo.

Por otra parte, la Constitución establece en su artículo 70 que "toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto", por lo que consideramos que este término es utilizado indistintamente por la legislación.

Ahora bien, es necesario dejar en claro, la naturaleza que tiene el decreto que emana del ejecutivo para crear los organismos descentralizados, "el decreto es toda resolución que dicta una persona investida de autoridad en el ejercicio de sus funciones sobre un asunto o negocio de su competencia"..<sup>46</sup>

<sup>45</sup> CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Op. Cit. pág. 188.

<sup>46</sup> Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo IX. Editorial Driskill, S.A. Buenos Aires. 1982, pág. 984.

El decreto es una figura de carácter imperativo cuya validez se extiende solamente en la esfera del órgano del Estado del cual emanó. "Por su propia substancia implica el poder de decidir, mandar, fallar u ordenar y que puede manifestarse en un acto de *autoridad ejecutora como expresión general o particular de la actividad administrativa*".<sup>47</sup>

El órgano administrativo para hacer efectivas las funciones encomendadas, requiere ejecutar decisiones que formalmente le corresponden a otro poder, pero materialmente está facultado para hacerlo, como es el caso del acto administrativo llamado decreto.

Existen dos tipos de decretos, el decreto general o reglamentario y el decreto delegado, el primero es el que se emite para garantizar el cumplimiento de una ley, *para facilitar su cumplimiento y su aplicación de manera práctica*. El decreto delegado es aquel por el cual el ejecutivo emite una decisión en virtud de una autorización legislativa expresa, sobre un asunto que originalmente le corresponde al legislador

La Ley Fundamental faculta al Ejecutivo para expedir decretos con la finalidad de hacer más ágil la aplicación práctica de las leyes, ya que el decreto no requiere de solemnidad para su existencia. El decreto supone desde su publicación, una existencia cierta con fuerza ejecutora y eficaz.

También existe el llamado decreto ley, que es una decisión de carácter legislativo que dicta el poder ejecutivo. Estos actos tienen las características de una ley, por lo que se puede entender como un acto formalmente legislativo, por las disposiciones que emanan de él, *pero materialmente administrativo por tener origen de un órgano ejecutivo*.

---

<sup>47</sup> ídem.

La facultad de crear un organismo descentralizado por parte del poder ejecutivo, emana de la facultad que le confiere la ley, en cumplimiento de sus atribuciones, siempre y cuando respete el ámbito de competencia de los otros dos poderes.

Sin embargo, el problema radica en la facultad que le confiere la ley secundaria para determinar el régimen laboral de dichos organismos, invadiendo la esfera de competencia de los otros dos poderes.

Para emitir un decreto, el ejecutivo debe limitarse a las facultades que le correspondan, y ese acto administrativo no puede extender su campo de aplicación a funciones expresas de los otros poderes. No debe incidir sobre alguna facultad expresamente señalada en la Ley Suprema.

Todo decreto debe observar ciertos principios, y no puede modificar las disposiciones de alguna ley, ni puede atender materias que constitucionalmente son exclusivas para otro poder, tal es el caso de la materia referente al trabajo

#### **4.6 El Artículo 15 fracción IX, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales**

Como hemos apuntado, existen materias que solamente pueden ser reguladas por una ley emitida con el procedimiento respectivo, es decir, actos que deben emanar del órgano constitucionalmente instituido para ello.

El artículo 15. de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

establece 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 establece entre otros:

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

Sin lugar a dudas que esta norma de carácter secundario es contradictoria a la norma constitucional, ya que la facultad de legislar en materia de trabajo, es exclusiva del órgano legislativo, tal como se desprende del artículo 73, en el que se enmarcan las facultades del Congreso de la Unión, y que en su fracción X indica: "Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía nuclear, y para expedir leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123".

El artículo 73 es claro, es facultad exclusiva del Congreso legislar en materia de trabajo, por lo tanto, ni las legislaturas de los Estados, ni alguno de los otros poderes lo pueden hacer.

La facultad excesiva que la Ley Federal de Entidades Paraestatales atribuye al ejecutivo federal, no es extraña, pues en nuestro sistema jurídico el Presidente de la República, tiene poderes excesivos, a tal grado que algunos autores lo han considerado como "un Rey europeo del siglo XVIII. Sus poderes son amplios y en su campo de acción casi no tiene restricciones".<sup>48</sup>

Si bien es cierto que la ley faculta al Ejecutivo para ejercer funciones que formalmente corresponde al legislador, tal excepción debe justificarse expresamente por el texto constitucional y nunca ir más allá de lo que éste le marca

<sup>48</sup> CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Op. Cit. pág. 282.

En este sentido, la facultad del Ejecutivo para imponer el régimen laboral de los organismos descentralizados, va más allá del texto constitucional, el cual reserva dicha tarea al Congreso.

Esta facultad del ejecutivo rebasa el marco constitucional al invadir esferas de competencia que se encuentran perfectamente señaladas, por lo que este decreto puede ser atacado por inconstitucionalidad ante el órgano jurisdiccional.

Ahora bien, el ejecutivo federal al expedir el decreto de creación de los organismos descentralizados, no solamente va más allá de su competencia constitucional al determinar el régimen laboral de los organismos descentralizados, sino además, peor aún, en algunos decretos determinan a que trabajadores se les dará el carácter de trabajador de confianza.

Como hemos mencionado, el trabajador de confianza en el derecho burocrático, mantiene desventaja jurídica con respecto a los trabajadores en general. El artículo 5° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, enuncia aquellos trabajadores que por su función específica serán considerados de confianza, por lo tanto, los decretos que emite el Ejecutivo para crear organismos descentralizados, no tienen sustento jurídico alguno para determinar quiénes serán los trabajadores de confianza.

Al respecto haremos mención del decreto de creación del organismo descentralizado denominado "Productora Nacional de Biológicos Veterinarios", publicado en el Diario Oficial el 14 de diciembre de 1973, que en su artículo 13 dice: "Serán considerados trabajadores de confianza los miembros del Consejo de Administración, el Director General, el Subdirector Técnico, el Subdirector Administrativo, el Auditor, jefes y subjefes de departamento,

supervisores, visitadores, inspectores, abogados, contadores, cajeros, pagadores, auxiliares de compras, almacenistas, intendentes, secretarios particulares y auxiliares, consultores y asesores técnicos y demás personal que tenga ese carácter de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentario del Apartado B) del artículo 123 constitucional"

El artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es claro, enumera de forma detallada aquellos trabajadores que tendrán el carácter de confianza, tal como lo indica el artículo 6° de la misma ley al consignar que: "serán trabajadores de base los no incluidos en el artículo precedente".

Lo anterior es reconocido por el poder judicial que en diversas ejecutorias se ha inclinado en este sentido:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, DETERMINACION DEL CARACTER DE. La condición de empleado de *confianza* no se determina por la denominación que a un puesto se le dé en el nombramiento respectivo, sino por la naturaleza de la función desempeñada o de las labores que se le encomienden, las que deban estar dentro de las que se enumeran como de confianza por el artículo 5o, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 8542/89 Enrique Valenzuela Alonso. 7 de marzo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Bonilla Solís. Secretario: Mario Augusto Herrera Hernández. *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, tomo V, enero-junio de 1990, segunda parte-1, p. 513.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. DETERMINACION DEL CARACTER DE. La denominación que de confianza recibe una plaza regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no la hace tener tal carácter, pues es la actividad desarrollada por el trabajador lo que la determina; por lo tanto, el señalamiento

que hace al artículo 5o. de dicho ordenamiento legal, debe corresponder plenamente a todos aquellos trabajadores que guardan las condiciones ahí precisadas.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. I.4o.T.J/21. Amparo directo 161/88. Rafael Alcino Reyes. 26 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente Fortino Valencia Sandoval. Secretario: René Díaz Nárez. Amparo directo 1020/92. Adolfo Pola Simuta. 21 de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Carrete Herrera. Secretario: Gilberto León Hernández. Amparo directo 1077/92. Ana Rosa Rice Peña. 11 de noviembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Fortino Valencia Sandoval. Secretario: Miguel César Magallón Trujillo. Amparo directo 1110/92. Antonio García León. 6 de enero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Fortino Valencia Sandoval. Secretario: René Díaz Nárez. Amparo directo 798/93. Director del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 29 de octubre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Fortino Valencia Sandoval. Secretario: Miguel César Magallón Trujillo. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Octava época. Número 86-2. Febrero de 1995. Página 37.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, DETERMINACION DEL CARACTER DE. La denominación de confianza que recibe una plaza regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no la hace tener tal carácter, pues es la actividad desarrollada por el trabajador lo que la determina; por lo tanto, el señalamiento que hace el artículo 5o. de dicho ordenamiento legal, debe corresponder plenamente a todos aquellos trabajadores que guarden las condiciones ahí precisadas.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Octava Epoca: Amparo directo 161/88. Rafael Alcino Reyes. 26 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Amparo directo 1020/92. Adolfo Pola Simuta. 21 de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Amparo directo 1077/92. Ana Rosa Rice Peña. 11 de noviembre de 1992. Unanimidad de votos. Amparo directo 1110/92. Antonio García León. 6 de enero de 1996. Unanimidad de votos. Amparo directo 798/93. Director del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 29 de octubre de 1993. Unanimidad de votos.

Tesis I.4o.T.J/21. *Gaceta* número 86-2, pág. 37; véase ejecutoria en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XV-II febrero, pág. 174. Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* 1917-1995, tomo V, materia del trabajo, tesis número 966, p. 672.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, PRUEBA DEL CARACTER DE. Si bien es cierto que los empleados de confianza al servicio del Estado, no están protegidos por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, en cuanto a la estabilidad en el empleo, no menos cierto es que tal carácter debe ser demostrado por el titular demandado en forma fehaciente, cuando él puesto que acepta tener el activo no se encuentra incluido expresamente en el diverso del 5o. de la ley burocrática, siendo además necesario que el patrón a fin de probar su excepción, consigne en qué norma se formalizó la creación de la plaza del trabajador, para estimar que las funciones que desempeñaba pertenecían a la categoría de confianza, esto último conforme a lo que prevé el numeral 7o del mismo ordenamiento legal.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO  
 I 5o.T.J/8. Amparo directo 10225/88.--Fortunato Valenzuela López.--9 de marzo de 1989.-- Unanimidad de votos.--Ponente: Gemma de la Lata Valenzuela.--Secretaría: María Isabel Haruno Takata Gutiérrez. Amparo directo 6425/89.--Colegio de Bachilleres --19 de octubre de 1989.--Unanimidad de votos.--Ponente Gemma de la Lata Valenzuela --Secretario: José Francisco Cilia López. Amparo directo 2355/92 --Alberto López del Olmo --26 de marzo de 1992.--Unanimidad de votos.--Ponente Gemma de la Lata Valenzuela.--Secretario: Erubiel Arenas González. Amparo directo 835/96.--Eduardo García Valtierra --27 de febrero de 1996.--Unanimidad de votos.--Ponente: Rafael Barredo Pereira --Secretario: Martín Borrego Dorantes. Amparo directo 5475/96 --Servicio Postal Mexicano.--20 de junio de 1996 -- Unanimidad de votos.--Ponente: Gemma de la Lata Valenzuela --Secretario José Francisco Cilia López. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo IV, septiembre de 1996, página 580.

Como lo hemos apuntado, la Constitución es la norma jurídica suprema, de la cual toda norma secundaria debe ajustarse, por lo que ninguna otra ley debe ir más lejos de lo que la Constitución le marca. Por lo tanto, el artículo 15 en su fracción IX, es violatorio de la Constitución, por atribuir al Ejecutivo, facultades exclusivas del legislador.

#### **4.7 Propuesta para que los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados se incluyan en el Apartado "A", del Artículo 123 constitucional**

Como hemos mencionado, el derecho del trabajo nace para asegurar el bienestar de la clase trabajadora, su objetivo es el de alcanzar la justicia social.

Los trabajadores de los organismos descentralizados no son objeto de los beneficios del derecho del trabajo, sus derechos laborales no se encuentran plenamente reconocidos dentro del marco Constitucional. lo que provoca que algunas de estas entidades se rijan dentro de lo dispuesto por el apartado A del artículo 123 constitucional, y por la Ley Federal del Trabajo; mientras que otros se regulan por el apartado B y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, indistintamente pueden ser regulados como trabajadores al servicio del Estado, o bien, como trabajadores en general, situación que es grave, ya que es indispensable que toda persona cuente con la garantía de seguridad jurídica.

Siguiendo la opinión generalizada de los autores, es necesario que estos derechos se incorporen al apartado A del artículo 123 constitucional, pues "el respeto a los derechos de los trabajadores no pueden depender del rumbo que tome el viento".<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> DAVALOS, José. "Los Organismos Descentralizados" El Universal Sábado 1° de noviembre de 1997. Pág. 6.

Además del criterio que dan algunos autores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha manifestado que las relaciones laborales entre los organismos descentralizados y sus trabajadores deberían estar reguladas por el apartado A.

Es necesario concretar el régimen laboral que deben seguir los trabajadores de los organismos descentralizados. Se deben beneficiar de todas las prerrogativas que gozan los trabajadores en general

No hay trabajadores de segunda o de tercera, nuestra inclinación para que se les regule en el apartado A, y no en el apartado B del artículo 123 constitucional, no es una pretensión caprichosa. Nuestra postura se basa en observar la desventaja jurídica en que se encuentran los trabajadores al servicio del Estado, con respecto a los trabajadores en general.

El primer sustento lo encontramos dentro del propio apartado B, del artículo 123 constitucional que establece: Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

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

B. Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores." Solamente los trabajadores enunciados, no más.

La norma no va más allá, es clara, nunca menciona a los organismos descentralizados, ni existe enunciamiento posterior a este respecto. Por lo anterior, los trabajadores de los organismos descentralizados, deben estar dentro de lo que marca el apartado A.

Por qué se debe condenar a estos trabajadores a las desventajas jurídicas se presentan en primer lugar en las relaciones de trabajo individual. En la Ley Federal del Trabajo, una persona adquiere el carácter de trabajador, con el hecho de prestar un servicio personal y subordinado; si se presentan estos elementos, el trabajador goza de los privilegios que se consignan en la Ley Federal del Trabajo.

Los trabajadores al servicio del Estado, para adquirir el carácter de trabajador, necesitan además de los elementos a que hicimos referencia, un nombramiento, o bien, aparecer en las listas de raya en el caso de los trabajadores temporales, y peor aún, para gozar de los beneficios de la estabilidad se requiere permanecer en el empleo por seis meses sin nota desfavorable. Lo que da manga ancha para desconocer las relaciones de trabajo..

El requisito del nombramiento causa muchos daños a la clase trabajadora. Los tiempos difíciles en que vivimos acrecientan la necesidad de los trabajadores, lo que facilita que en distintas dependencias se firmen contratos civiles de prestación de servicios profesionales, siendo que el contratante realiza las mismas funciones que otro trabajador de base o de confianza.

Otro caso es el relativo a los llamados trabajadores de confianza. En principio estos servidores no son considerados como trabajadores, ya que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 8° señala que: "quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza". Dichos servidores, sólo gozan de la protección del salario y los beneficios de la seguridad social (fracción XIV, apartado B, del artículo 123 constitucional).

Pero indudablemente, donde se presenta la mayor desventaja de

los trabajadores al servicio del Estado, en comparación con los trabajadores en general, es en materia de los derechos colectivos.

Los derechos colectivos de los trabajadores son la mejor herramienta para alcanzar el equilibrio de fuerzas con los dueños de los medios de producción

La Ley Federal del Trabajo consigna el derecho de los trabajadores para crear los sindicatos que consideren necesarios en una misma empresa. En el mismo sentido, la OIT en su convenio 87, ratificado por nuestro país, consagra este principio de libertad sindical.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado restringe la libertad sindical, ya que su artículo 68 consigna que "en cada dependencia sólo habrá un sindicato"; medida contraria al principio de libertad sindical.

Por otra parte, los trabajadores en general tienen derecho de formar libremente parte de un sindicato, es decir, si no es su deseo ingresar, o su deseo es renunciar, lo pueden hacer sin consecuencia alguna. Los trabajadores burócratas no tienen esa libertad, ya que una vez ingresando al sindicato solamente pueden dejar de pertenecer a éste si son expulsados.

Los sindicatos de los trabajadores en general pueden formar federaciones y confederaciones, mientras que los trabajadores al servicio del Estado solamente pueden adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por el Estado. Esto provoca un completo control de los sindicatos, tanto en lo jurídico como en lo político.

La negociación colectiva es un "instrumento insustituible por medio del cual los trabajadores están en posibilidad de influir en la determinación de las condiciones bajo las cuales van a prestar el servicio, así como el mejoramiento de las mismas".<sup>50</sup> Pero ésta negociación no existe dentro del derecho burocrático, ya que las condiciones generales de trabajo las fija el titular de la dependencia, tomando en cuenta la opinión del sindicato, por lo que no hay discusión entre las partes y los trabajadores no pueden obtener los beneficios que a ellos interesan

De estas limitaciones jurídicas, la peor violación a los derechos colectivos de los trabajadores al servicio del Estado, se refiere al derecho de huelga.

Para que los trabajadores en general puedan ejercer su derecho de huelga, se requiere perseguir alguno de los objetivos que señala el artículo 450 de la Ley Federal del Trabajo:

- I Conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción;
- II Celebrar un contrato colectivo o su revisión;
- III Celebrar un contrato-ley o su revisión;
- IV. Exigir el cumplimiento del contrato colectivo o del contrato-ley;
- V. Exigir el cumplimiento de las disposiciones sobre participación de utilidades;
- VI Apoyar una huelga que tenga por objeto alguna de las anteriores finalidades; y
- VII Exigir la revisión de los salarios contractuales.

Por otra parte, el artículo 94 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece que "los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que

<sup>50</sup>DAVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho Colectivo de Trabajo. Segunda Edición. Porrúa. México, 1991, pág 85.

consagra el Apartado "B", del artículo 123 constitucional".

Con estos requisitos, los trabajadores al servicio del Estado, no pueden ejercer su derecho de huelga, ya que es imposible que se presente el supuesto que señala la Ley. Es decir, que aun en la peor de las circunstancias, ningún titular de alguna dependencia puede violar todos los derechos que consigna la Ley, y mucho menos que esta violación se presente momento tras momento, ni día tras día.

Como se puede observar, los derechos colectivos de los trabajadores al servicio del Estado son casi nulos, a tal grado que existen autores que consideran que el Apartado "B", debe desaparecer, para que el artículo 123 sea integrado con lo mejor de los derechos contenidos en los dos apartados vigentes.<sup>51</sup>

Pero antes de hacer toda una reforma para unificar los apartados, se deben reconocer los derechos laborales de los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados dentro de la esfera del Apartado "A" del artículo 123 constitucional, para unificar sus condiciones laborales, y de esa forma dar inicio a tan esperada reforma.

---

<sup>51</sup>DAVALOS, José. "Desaparición del Apartado B". El Universal. Sábado 29 de noviembre de 1997, pág 6-A.

## CONCLUSIONES

1. El *Constituyente* de 1917 plasma en el Artículo 123 constitucional la declaración de los derechos sociales, sin hacer distinción alguna entre los trabajadores
2. No es congruente que en el Artículo 123 existan dos apartados, ya que se rompe con la esencia original que plasmó el constituyente de Querétaro; eso puede ser causado por necesidades políticas pero no sociales.
3. La Ley reglamentaria del Apartado "B" viola partes esenciales, *principios* originarios del Artículo 123, así como distintos acuerdos internacionales, lo que causa graves perjuicios para los *trabajadores al servicio del Estado*.
4. Los *organismos descentralizados* son creados por ley o por decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal y tienen personalidad jurídica y patrimonio propios.
5. Los organismos descentralizados no forman parte de la administración pública centralizada, por lo que gozan de autonomía que los desvincula de la relación de jerarquía con el titular de la administración pública centralizada.
6. El Ejecutivo Federal al determinar discrecionalmente el régimen laboral de los trabajadores de los *organismos descentralizados*, invade la esfera de competencia del Poder Legislativo.
7. El Artículo 15, fracción IX, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que faculta al Ejecutivo para determinar el régimen laboral de los trabajadores al

servicio del Estado, es inconstitucional ya que va en contra de lo dispuesto en el Artículo 73, fracción X, constitucional.

8. El artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es inconstitucional, ya que va más allá de lo dispuesto en el Apartado "B" del Artículo 123, que de ninguna forma incluye a los trabajadores de los organismos descentralizados.
9. La Constitución es la norma suprema en razón de que otras normas son creadas siguiendo el procedimiento que aquélla establece. Además, la norma constitucional es jerárquicamente superior a toda otra norma jurídica.
10. Las relaciones de trabajo de los organismos descentralizados deben regularse expresamente dentro del marco constitucional, para que leyes secundarias o decisiones discrecionales del Ejecutivo Federal no sean las que establezcan su régimen laboral.
11. De acuerdo a la naturaleza jurídica de los organismos descentralizados, sus relaciones de trabajo deben regularse dentro del Apartado "A", del artículo 123 constitucional.
12. El Apartado "B" del artículo 123 constitucional debe desaparecer y crearse un capítulo especial dentro de la Ley Federal del Trabajo, para regular las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores.

## BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Quinta edición. Porrúa. México, 1983.
2. BERMUDEZ CISNEROS, Miguel. Derecho Procesal del Trabajo. Segunda edición. Trillas. México, 1989.
3. BISCARETTI DI RUFFIA, Pablo Derecho Constitucional. Tercera edición. Tecnos. Madrid, 1987.
4. BORRELL NAVARRO, Miguel. El Juicio de Amparo Laboral. Cuarta edición. Pac. México, 1992.
5. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Octava edición. Porrúa. México, 1991.
6. CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho Constitucional Mexicano. Harla. México, 1990.
7. CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición. Pac. México, 1991.
8. CARPIZO, Jorge. Derecho Constitucional Mexicano. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1991.
9. CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Séptima edición. Porrúa México, 1986.
10. CLIMENT BELTRÁN, Juan B. Elementos de Derecho Procesal del Trabajo. Esfinge. México, 1989.
11. CÓRDOVA ROMERO, Francisco. Derecho Procesal del Trabajo. Cárdenas. México, 1986.
12. DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Cuarta edición. Porrúa. México. 1992.
13. DÁVALOS, José. Tópicos Laborales. Porrúa. México, 1992.
14. DÁVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Porrúa. México, 1988.

15. DE BUEN LOZANO, Nestor. Derecho del Trabajo. Tomo I. Octava edición. Porrúa. México, 1991.
16. DE BUEN LOZANO, Nestor. Derecho del Trabajo. Segunda edición. Porrúa. México, 1990.
17. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Décima tercera edición. Porrúa. México, 1993.
18. DÍAZ DE LEÓN, Marco A. Las Pruebas en el Proceso Laboral. Porrúa. México, 1990.
19. DELGADO MOYA, Rubén. El Juicio de Amparo en el Procedimiento Laboral. Piscis editores, México, 1971.
20. ESQUINCA MUÑOA, Cesar. El Juicio de Amparo Indirecto en Materia de Trabajo. Porrúa. México, 1994.
21. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima Octava edición. Porrúa. México, 1989.
22. GARCÍA PELAYO, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Alianza. Madrid, 1984.
23. GONZÁLEZ FLORES, Enrique. Manual de Derecho Constitucional. Textos universitarios. México, 1967.
24. GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Décimo séptima edición. Porrúa. México, 1990.
25. MADRID HURTADO, Miguel De La. Elementos de Derecho Constitucional. Tercera edición. Instituto de Capacitación Política. México, 1982.
26. MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa México, 1983.
27. MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. (segundo curso). Harla. México, 1991.
28. MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición. Pac. México, 1992.
29. MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Onceava edición. Porrúa México, 1990.

30. NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Cuarta edición. Temis. Bogotá, 1991.
31. OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Segunda edición. Porrúa. México, 1967.
32. PALACIOS J., Ramón. La Suprema Corte y las Leyes Inconstitucionales. Botas. México, 1962.
33. PÉREZNIETO CASTRO, Leonel. Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional. Porrúa. México, 1992.
34. POLO BERNAL, Efraín. Manual de Derecho Constitucional. Porrúa. México, 1985.
35. RUÍZ MASSIEU, José Francisco. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México, 1983.
36. SAYEG HELO, Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional. Porrúa. México, 1987.
37. SÁNCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones del Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Porrúa. México, 1967.
38. SERRA ROJAS, Andres. Derecho Administrativo. Octava edición. Porrúa. México, 1977.
39. SCHMITT, Carl. Teoría de la Constitución. Alianza. Madrid, 1982.
40. TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Vigésima sexta edición. Porrúa. México, 1992.
41. TRUEBA URBINA, Alberto. La Primera Constitución Político-Social del Mundo. Trillas. México, 1980.
42. TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Procesal del Trabajo. Quinta edición. Porrúa. México, 1980.
43. TRUEBA BARRERA, Jorge. El Juicio de Amparo en Materia de Trabajo. Porrúa. México, 1963.
44. TRUEBA BARRERA, Jorge. El Nuevo Artículo 123. Porrúa. México, 1962.

## EGISLACIÓN

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 108a. edición. Porrúa. México, 1995.
- LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Comentada por el Lic. Juan B. Climent Beltrán. Séptima edición. Esfinge. México, 1993.
- LEY DE AMPARO. Segunda edición. Pac. México, 1994.
- LEGISLACIÓN BUROCRÁTICA FEDERAL. Comentada por Mariano Herrán Salvati y Carlos Quintana Roldán. Porrúa, México, 1986.
- LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Trigésima segunda edición. México, 1994.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Colección Porrúa. Trigésima quinta edición. México, 1997.
- LEY DEL SEGURO SOCIAL. Instituto Mexicano del Seguro Social.
- LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Trigésima segunda edición. México, 1994.

## OTRAS FUENTES

- JURISPRUDENCIA LABORAL. Legislación y precedentes. Apéndice del Semanario Judicial de la Federación. 1917-1985 Quinta parte.
- JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE EN MATERIA LABORAL. Eduardo Pallares. Segunda edición. Porrúa. México, 1976
- DICCIONARIO DE DERECHO. De Pina Rafael y de Pina Vera Rafael. Décimo novena edición. Porrúa. México, 1993.
- DICCIONARIO DE DERECHO DEL TRABAJO. Rafael de Pina Vara. Porrúa. México, 1978.
- DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917. Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana. México, 1960, Tomo I.

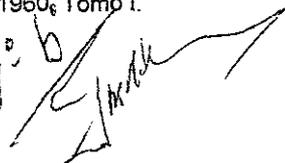
V. B. / [Handwritten signature]

## LEGISLACIÓN

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 108a. edición. Porrúa. México, 1995.
2. LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Comentada por el Lic. Juan B. Climent Beltrán. Séptima edición. Esfinge. México, 1993.
3. LEY DE AMPARO. Segunda edición. Pac. México, 1994.
4. LEGISLACIÓN BUROCRÁTICA FEDERAL. Comentada por Mariano Herrán Salvati y Carlos Quintana Roldán. Porrúa, México, 1986.
5. LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Trigésima segunda edición. México, 1994.
6. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Colección Porrúa. Trigésima quinta edición. México, 1997.
7. LEY DEL SEGURO SOCIAL. Instituto Mexicano del Seguro Social.
8. LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Trigésima segunda edición. México, 1994.

## OTRAS FUENTES

1. JURISPRUDENCIA LABORAL. Legislación y precedentes. Apéndice del Semanario Judicial de la Federación. 1917-1985. Quinta parte.
2. JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE EN MATERIA LABORAL. Eduardo Pallares. Segunda edición. Porrúa. México, 1976
3. DICCIONARIO DE DERECHO. De Pina Rafael y de Pina Vera Rafael. Décimo novena edición. Porrúa. México, 1993.
4. DICCIONARIO DE DERECHO DEL TRABAJO. Rafael de Pina Vara. Porrúa. México, 1978.
5. DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917. Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana. México, 1960, Tomo I.

V. B.  


## LEGISLACIÓN

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 108a. edición. Porrúa. México, 1995.
2. LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Comentada por el Lic. Juan B. Climent Beltrán. Séptima edición. Esfinge. México, 1993.
3. LEY DE AMPARO. Segunda edición. Pac. México, 1994.
4. LEGISLACIÓN BUROCRÁTICA FEDERAL. Comentada por Mariano Herrán Salvati y Carlos Quintana Roldán. Porrúa, México, 1986.
5. LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Trigésima segunda edición. México, 1994.
6. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Colección Porrúa. Trigésima quinta edición. México, 1997.
7. LEY DEL SEGURO SOCIAL. Instituto Mexicano del Seguro Social.
8. LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Trigésima segunda edición. México, 1994.

## OTRAS FUENTES

1. JURISPRUDENCIA LABORAL. Legislación y precedentes. Apéndice del *Semanario Judicial de la Federación*. 1917-1985. Quinta parte.
2. JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE EN MATERIA LABORAL. Eduardo Pallares. Segunda edición. Porrúa. México, 1976.
3. DICCIONARIO DE DERECHO. De Pina Rafael y de Pina Vera Rafael. Décimo novena edición. Porrúa. México, 1993.
4. DICCIONARIO DE DERECHO DEL TRABAJO. Rafael de Pina Vara. Porrúa. México, 1978.
5. DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917. Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana. México, 1960, Tomo I.

V. B.  
