

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

REGIMEN JURIDICO APLICABLE A LOS TRABAJADORES DE
LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

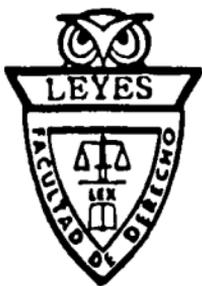
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A ;
CECILIA GEORGINA ARENAS CABRERA

ASESOR: LIC. JUAN PABLO MORAN MARTINEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA,

MAYO DEL 2002.





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.

Paginación Discontinua

**EL PRESENTE TRABAJO ESTA DEDICADO A MIS PADRES GEORGINA Y
JULIO, ASI COMO A MIS HERMANOS
MÓNICA Y JULIO ALBERTO**

**A ISABEL, LETICIA, FERNANDO Y ARTURO POR SU APOYO INCONDICIONAL Y A
SELMA Y GUILLERMINA POR SU AMISTAD.**

IN MEMORIAM

CONCEPCIÓN CABRERA SANDOVAL Y FRANCISCO ARENAS GARCÍA

REGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LOS TRABAJADORES DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
--------------	---

CAPÍTULO I NOCIONES PREVIAS AL TEMA

1.Trabajo	1
2.El Derecho del Trabajo y sus Elementos Fundamentales	4
A. El Derecho del Trabajo	5
B. Elementos Fundamentales del Derecho del Trabajo	11
a. Trabajador	11
b. Patrón	14
1. Persona Física	16
2. Persona Moral	16
3.El Derecho Burocrático	18
A. Definición	19
C. Ámbito de Aplicación	21
4.La Relación de Trabajo	24
5.Las Condiciones de Trabajo	29
6.La Descentralización Administrativa	32
A. Definición de Descentralización Administrativa.	37

CAPÍTULO II ANTECEDENTES DEL REGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

1.Constitución Política de 1917	46
A. El Artículo 123 constitucional	48
2.Ley Federal del Trabajo de 1931	50
3.Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938	54
4.Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión o Estatuto de 1941	57
5.Constitución Política de 1917, Artículo 123 Apartado "B" de 1960	59
6.Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria Del Apartado "B" del Artículo 123 constitucional de 1963	63
7.Organismos Descentralizados	65
A. Petróleos Mexicanos	74
B. Servicio Postal Mexicano	79

CAPÍTULO III

RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE EN LA ACTUALIDAD

1. Bases Constitucionales	83
A. Artículo 123 Apartado "A"	84
B. Artículo 123 Apartado "B"	88
C. Artículo 5 constitucional	104
D. Artículo 73 constitucional fracción X	113
E. Artículo 90 constitucional	114
2. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 constitucional	115
3. Ley Federal del Trabajo	117
4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	118
5. Ley Federal de las Entidades Paraestatales	119
6. Jurisprudencia	123

CAPÍTULO IV

DESIGUALDAD JURÍDICA DE LOS TRABAJADORES DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN SUS RELACIONES DE TRABAJO

1. Causas que originan la aplicación de diversos Apartados a las Relaciones Laborales de los Organismos Descentralizados	130
2. Ámbito de Aplicación del Apartado "A" y "B"	139
3. Contradicción en la Aplicación del Artículo 123 constitucional apartado "A" y "B"	149
4. Competencia de los Órganos Jurisdiccionales según el Apartado por el que se regule el Organismo Descentralizado	156
5. Análisis Comparativo entre dos Organismos Descentralizados	160
CONCLUSIONES	173
BIBLIOGRAFÍA	178

INTRODUCCIÓN

Pretender encerrar en unas cuantas líneas el problema que aquí nos ocupa sería vana empresa, ya que la exposición de este trabajo se reduce apenas a unas cuantas ideas dentro de miles que pudieran surgir, y sería inútil tratar de englobar todas las causas y motivos de este tema en unas hojas.

La principal motivación para llevar a cabo la presente investigación fue precisamente la dispar aplicación del artículo 123 constitucional a los trabajadores de los Organismos Descentralizados, es decir, la aplicación del Apartado "A" o "B" a sus relaciones laborales, lo cual causa confusión entre los trabajadores que se desenvuelven en dichos organismos, siendo que no existe criterio que justifique la diversa aplicación.

El presente trabajo se desarrolla a lo largo de cuatro capítulos, en los cuales se expone la investigación que se ha realizado.

De tal forma, en el Capítulo I encontraremos una breve exposición de los conceptos generales que dan vida al tema en cuestión, es decir, se hace referencia a los conceptos de trabajo, trabajador y patrón, como pilares fundamentales de la investigación, pero sobre todo del Derecho del Trabajo, así como conceptos que se interrelacionan, y que pertenecen más al campo del Derecho Administrativo, y no al Derecho Laboral como son los conceptos de Administración Pública y Descentralización Administrativa en sus respectivas formas, ya sea por Servicio, Colaboración o Territorio, ello debido a que nuestro objeto de estudio está ampliamente relacionado con cuestiones propias de tal materia.

También se establece la diferencia entre el Derecho del Trabajo y el Derecho Burocrático, estableciéndose que el Derecho del Trabajo es el que se aplica al trabajador en general, y el Derecho Burocrático aquél que se aplica única y exclusivamente a aquellos trabajadores señalados en el Apartado "B" del artículo 123 constitucional, es decir, aquellos trabajadores que se desempeñan en alguno de los Poderes de la Unión, -Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, así como aquellos que brindan sus servicios al Gobierno del Distrito Federal, y que son llamados trabajadores al servicio del Estado o trabajadores burocráticos.

Dentro del Capítulo II se hace referencia a los antecedentes legales, es decir, que leyes han regulado las relaciones laborales de los organismos descentralizados y sus trabajadores a través de la historia, y a partir de que momento, ya que su regulación no surgió desde la Constitución de 1917, sino que su regulación fue posterior. De tal forma se hace mención de diversos Estatutos Jurídicos entre los cuales se encuentran el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 y el Estatuto de 1941, ello debido a la calidad particular que tienen los trabajadores que prestan sus servicios a organismos descentralizados.

Asimismo, también se hace mención de la adición al artículo 123 en el año de 1960, mediante el cual se incluyó el Apartado "B" constitucional, y su consecuente Ley Reglamentaria, es decir, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y su controversial artículo 1º que hace referencia a diversos organismos descentralizados, siendo como se indica en el mismo precepto enunciativa y no limitativa.

En el capítulo III se hace mención como su nombre lo indica de la legislación aplicable actualmente a los organismos descentralizados y sus relaciones laborales, entre los cuales encontramos en primer lugar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos especialmente en lo que se refiere al artículo 123 constitucional Apartado "A", y por otro lado encontramos a la Ley Federal del Trabajo, y a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado con su controversial artículo 1º que inadecuadamente incluye dentro de los parámetros de su competencia a diversos organismos descentralizados, que por simple disposición constitucional no deberían ser normados por dicha ley reglamentaria.

Asimismo también se mencionan otros preceptos constitucionales de gran trascendencia para el trabajador, y para entender el problema que aquí nos ocupa como son el artículo 5, 73 fracción X y 90.

Por otra parte también existen otras leyes reglamentarias relacionadas ampliamente con nuestro tema como la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en especial de su artículo 45.

Por último el capítulo IV nos adentra a lo que podríamos calificar como el meollo del asunto, ya que es precisamente en el que se analiza la disparidad existente entre los trabajadores de los organismos descentralizados, al ser objeto de una desigualdad jurídica al dárseles un tratamiento diferente al

establecido en la Constitución. Esto se traduce en que existen relaciones laborales regidas por el Apartado "A" y otras por el "B", siendo que el organismo al que prestan sus servicios tienen básicamente la misma naturaleza al ser organismos descentralizados, por lo cual no tiene razón de ser la distinción de regir las relaciones laborales de los trabajadores por uno u otro Apartado a disyuntiva del legislador o poder ejecutivo dependiendo de donde provenga el acto creador del organismo descentralizado en cuestión.

CAPÍTULO I NOCIONES PREVIAS AL TEMA

Dentro del presente capítulo manejaremos los conceptos que desde nuestro particular punto de vista son esenciales para el desarrollo de la presente investigación, ya que sin ellos simple y llanamente no se podría llevar a cabo.

De tal forma expondremos primeramente lo que se ha considerado como trabajo, el cual es finalmente el objeto y justificación del presente trabajo, así como el trasfondo de nuestra materia y de toda investigación que se relacione con el Derecho Laboral, cabe recordar que el trabajo se encuentra presente desde los orígenes no de la civilización, sino del hombre mismo, ya que toda actividad realizada por el ser humano, -y cuanto más si se trata de allegarse un sustento o de un lugar en donde habitar-, realizado desde el hombre más primitivo puede ser calificado ya como trabajo, trabajo que tal vez a través de los años ha ido evolucionando, pero cuya teleología es la misma, satisfacer las necesidades básicas del hombre.

Por otra parte también se hace referencia a conceptos que pertenecen más al campo del Derecho Administrativo que al Derecho del Trabajo como es el de Descentralización Administrativa, y los diferentes tipos que existen, así como el concepto de Administración Pública.

Además de los respectivos conceptos de Derecho del Trabajo y Derecho Burocrático, y sus correspondientes ámbitos de aplicación.

1. El Trabajo

El Trabajo es una actividad fundamental en la vida del hombre, ya que sin él no podría allegarse de los satisfactores necesarios para poder sobrevivir, desde el alimento hasta satisfactores más sofisticados y superfluos que le permitan tener una mejor calidad de vida.

La idea de Trabajo en la historia es muy controvertida, ha sido

calificado de distintas formas: de castigo a beneficio, de beneficio obligación y de obligación a derecho, dependiendo de la época, situación social, política o histórica en la que se quiera definir.

El Trabajo va de la mano con el desarrollo del hombre, ya que sin trabajo no habría evolución de la humanidad. El Trabajo ha sido considerado de distintas formas a través de la Historia del Hombre, que es la historia misma del Trabajo, basta recordar el tratamiento que se le ha dado en el Antiguo Testamento en donde Dios designa al Trabajo como una condena impuesta a Adán por haber desobedecido sus designios.

El Trabajo lato sensu es el objeto de estudio del Derecho Laboral y a pesar de que a primera vista es obvio su concepto, existe una gran complejidad al tratar de establecer su definición, ya que se toman en cuenta infinidad de elementos que podrían pertenecer al Trabajo, pero que al mismo tiempo pueden ser elementos subjetivos que no nos permitan tener una clara visión.

“Etimológicamente la palabra Trabajo proviene del latín *labrare* sinónimo de *laborare* o *labrare* que se desprende del verbo *labrar*, el cual hace alusión a la labranza de la tierra.¹

Existen otras corrientes que aseveran que la palabra trabajo proviene del vocablo griego *thlibo* el cual significa apretar oprimir o afligir.

Y otros más señalan que la palabra Trabajo emana del latín *trabs*, *trabis*, el cual significa traba, dando de este modo a la palabra trabajo, un sentido de carga, de obligación y hasta cierto punto de disgusto por parte de la persona que va a realizarlo.

Basta solamente con echar un vistazo a su raíz etimológica para poder comprobar que la definición de la palabra trabajo ha sido polémica, sin que se llegue todavía a una total uniformidad de criterios respecto a la misma.

Por nuestra parte tomaremos como raíz el vocablo latino *labrare*, ya que estimamos que el trabajo no es una carga sino una forma de allegarse el sustento, pero sobre todo de desarrollo del ser humano.

¹ DÁVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo. Octava Edición. Porrúa. México, 1998. p.3

Por su parte el Diccionario de la Real Academia Española señala que el Trabajo es “el esfuerzo humano aplicado a la producción de la riqueza”.²

De la presente definición se deriva ante todo que el Trabajo es un factor importante en la producción y por lo tanto, en el desarrollo de una Nación, lo que hace aún mas importante su regulación, es necesario recordar que ante todo el Derecho del Trabajo surge para regular los abusos de los patrones en contra de sus trabajadores, abusos que en al mayoría de los casos tienen un trasfondo económico en la relación trabajador-patrón, por lo cual se hace necesaria la presencia del Derecho, para equilibrar las relaciones.

Por otra parte encontramos que el legislador nos da una definición en el artículo 8 segundo párrafo de la Ley Federal del Trabajo, el cual establece: “Se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.”

De la definición legal de Trabajo se desprende que nuestra disciplina no regula a todo tipo de trabajo, sino solamente aquél que es subordinado y remunerado, esto es, que tenga implicaciones jurídicas para ambas partes patrón y trabajador. No debemos olvidar que todo ser humano es o ha sido trabajador en algún momento de su vida, el Trabajo sirve como base para la interacción de las personas entre sí como personas físicas, personas físicas con morales, o con el Estado, y dicha interacción es objeto de regulación.

Esta definición manifiesta además que existen dos tipos de Trabajo: el físico y el intelectual, aunque algunos autores como Alberto Briceño Ruiz declaran al respecto que “todo esfuerzo material, al ser realizado por la persona, encuentra su causa, motivo y justificación en la razón; así como el trabajo intelectual para ser trascendente, esto es, poder expresarse, implica la realización de un esfuerzo material.”³ Con lo cual estaríamos hablando de que no existen dos tipos diferentes de trabajo: físico e intelectual, sino que

² DICCIONARIO DE LA LENGUA DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Vigésimo Primera Edición. Espasa Calpe. España, 1992. p. 1420.

³ BRICENO RUIZ, Alberto, Derecho Individual del Trabajo. Cuarta Edición. Harla. México, 1997. p.90.

es uno sólo, ya que el material tiene su justificación en el intelectual, y no puede existir el uno sin el otro.

Nuestra Carta Magna contempla al Trabajo dentro del capítulo de Garantías Individuales, sin definirlo, mencionando solamente en su artículo 5 su libre ejercicio, impidiendo que se realice sin pleno consentimiento de la persona que lo crea, y sin la justa retribución, exceptuando algunos casos.

Asimismo, el artículo 3 de la Ley Federal del Trabajo vigente establece que el "Trabajo es un derecho y deber social. 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."

El objetivo del Trabajo desde el punto de vista económico a escala global es la producción, pero a su vez la finalidad del Trabajo para cada individuo es ser fuente de satisfactores que permitan al hombre allegarse de los medios necesarios para su supervivencia, además el Trabajo contribuye al desarrollo del ser humano, convirtiéndose de esta forma en un objeto de regulación del Derecho.

2. El Derecho del Trabajo y sus Elementos Fundamentales.

El Derecho del Trabajo es una rama indispensable en las relaciones económico-sociales de las personas, ya que es a la luz de este que se regulan las Relaciones Laborales entre patrón y trabajador, además de encontrarse vinculado íntimamente con la producción.

Vista así la relación entre ambas partes, se les ha denominado elementos esenciales del Derecho Laboral, y es en torno a ellos que gira, ya que no obstante que el objeto fundamental del Derecho del Trabajo es la regulación del Trabajo, también lo es el regular las Relaciones Laborales.

En esta perspectiva son ellos, - patrón y trabajador -, quienes imponen los límites y aplicación a este Derecho, ya que si bien es cierto en nuestro país el Derecho del Trabajo en primer término trata de amparar a los

trabajadores, también lo es que trata de conciliar ante todo los intereses de ambas partes, para lograr de esta forma una justicia social para las dos caras de la moneda.

A. El Derecho del Trabajo.

El Derecho del Trabajo surge para proteger a la clase trabajadora, y hasta cierto punto es consecuencia de la interacción en sociedad de las personas, esto es, dicha rama del Derecho es una consecuencia de la sociedad en que vivimos y por tanto de los medios de producción establecidos para la producción, pero sobre todo para la sobrevivencia del ser humano.

Baltasar Cavazos Flores señala: "la aparición del Derecho del Trabajo tuvo como antecedente indiscutible el abuso del hombre por el hombre, el aprovechamiento ventajoso del fuerte sobre el débil, el desprecio del económicamente poderoso sobre el indigente".⁴

El Derecho del Trabajo surge una vez que la clase trabajadora toma conciencia de los Derechos que tiene frente a su patrón, y sobre todo se lanza a la lucha para que le sean reconocidos.

El Derecho del Trabajo es una consecuencia del maquinismo y del despertar de la clase trabajadora ante la opresión de la cual eran objeto, pero también de las crisis que se presentan en los años 1815, 1818 y 1825 las cuales causan conmoción en la clase trabajadora, ya que al quebrar varias empresas los trabajadores se ven en la calle sin un sustento, ni normas de trabajo de las que puedan servirse para defenderse, quedando grandes cantidades de trabajadores prácticamente en la miseria.

El objeto del Derecho del Trabajo es, en lato sensu, el Trabajo en sí, pero también se le ha dado como objeto primordial la defensa de los trabajadores, tomando en cuenta que es la clase más desprotegida o desfavorecida en una Relación de Trabajo, de ahí que algunos autores

⁴ CAVAZOS FLORES, Baltasar. Las 500 preguntas más usuales sobre temas laborales. Tercera Edición. Trillas México, 1996. p. 22

declaren que el Derecho del Trabajo es un Derecho Social, por la protección que brinda a esta clase social o económica, tomando a veces mas bien un carácter sociológico al estudiarlo y no un carácter jurídico.

Se podría decir que el trabajo constituye el objeto fundamental de estudio de esta rama jurídica, sin embargo, no incluye todo tipo de Trabajo, sino solamente aquél que sea calificado de conformidad con el artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo, y que además tenga o pueda tener repercusiones jurídicas.

Asimismo, Guillermo Cabanellas establece que “el Derecho del Trabajo tiene como contenido principal la regulación de las relaciones jurídicas entre empresarios y trabajadores, y unos y otros con el Estado.”⁵

El Derecho del Trabajo se subdivide abarcando así el Derecho Individual del Trabajo, El Derecho Colectivo del Trabajo, El Derecho Procesal del Trabajo, El Derecho Burocrático y El Derecho Sindical.

El Derecho del Trabajo ha sido denominado de distintas formas, se ha buscado un título que englobe en su totalidad el campo de estudio de esta rama del derecho, ya que se conforma por distintos fenómenos sociales que lo han ido integrando. Sin embargo, los autores en esta materia no han logrado ponerse de acuerdo respecto a la denominación del Derecho del Trabajo, de esta forma ha recibido de acuerdo al momento histórico, país o tratadista en cuestión distintas denominaciones como lo son Derecho Obrero, Derecho Industrial, Derecho Laboral, Derecho Social, Derecho Económico-Social y Derecho de los Trabajadores entre otras.

Se le ha dado también el nombre de Derecho Industrial, pero si tomamos esté nombre en sentido estricto, estaríamos tomando en cuenta sólo a los trabajadores de la industria, dejando fuera del mismo a aquellos que no encuadran dentro de este, con lo que, limita de alguna forma a los sujetos que pueden ser regulados por esta rama, dejando fuera a los trabajadores del campo, o aquellos que realicen otro tipo de trabajo, ya sea artístico, o de otra índole que no sea el industrial.

⁵ CABANELLAS, Guillermo. Compendio de Derecho Laboral. T. I. Bibliográfica Omeba. Argentina, 1968. p. 156.

También es llamado Derecho Obrero, pero a esta denominación podemos aplicar la misma objeción que a la anterior, esto es, el Derecho del Trabajo no sólo regula el trabajo de los obreros, sino todo trabajo personal y subordinado.

Nosotros somos de la creencia de que la denominación más acertada es la de Derecho del Trabajo o Derecho Laboral, ya que engloba en su nombre todo Trabajo, evitando así problemas de limitación respecto a los sujetos o trabajadores que regula esta rama del Derecho.

Existen diversas definiciones de Derecho del Trabajo, por ejemplo para Mario de la Cueva “es la norma que se propone realizar la justicia social, en el equilibrio de las relaciones entre el trabajador y el capital.”⁶

Trueba Urbina señala que el 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 e intelectuales para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana.”⁷

Para Alberto Briceño Ruiz el Derecho del Trabajo “es el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto el equilibrio entre los elementos de la producción, patrón y trabajador, mediante la garantía de los derechos básicos consagrados a favor de estos últimos.”⁸

Néstor de Buen Lozano lo define 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.”⁹

De las anteriores definiciones podemos desprender que existen notas características que son retomadas por la mayoría de los autores como son: el lograr un equilibrio ya sea entre los factores de la producción o en las

⁶ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho del Trabajo. Sexta Edición. Porrúa. México, 1981. p. 263.

⁷ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Sexta Edición. Porrúa. México, 1981. p. 135

⁸ BRICEÑO RUIZ, Alberto. Op. Cit. p. 91.

⁹ DE BUEN LOZANO, Néstor. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Sexta Edición. México, 1980. p. 131.

relaciones de trabajo, dignificar y proteger el trabajo, logrando mediante ello una justicia social.

Podemos rescatar que independientemente del rasgo distintivo a que cada definición atienda, esto es, ya sea que atienda a su fin, a la relación jurídica que se da, o a los sujetos que intervienen en ella siempre habrá ciertas coincidencias entre los autores de esta materia.

Se puede definir al Derecho del Trabajo como el conjunto de normas jurídicas, así como Instituciones de Derecho que regulan las relación entre trabajadores y patrones, así como la prestación de un trabajo subordinado al cual recae una contraprestación, tratando de lograr de esta forma el equilibrio y justicia social.

El Derecho del Trabajo sirve para establecer un mínimo de garantías a favor de los gobernados, los cuales generalmente se consignan en la Constitución Política de cada país.

En el caso de México dichas garantías se encuentran consignadas en el artículo 5 de la Constitución Política vigente para los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se establece la libertad en el trabajo el cual da la opción a los gobernados de dedicarse a la profesión, industria comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos.

La igualdad en el Trabajo se puede resumir en las máximas que rezan a trabajo igual, salario igual, y para Trabajo igual prestaciones iguales, las cuales se consignan en los artículo 82 y 84 de la Ley Federal del Trabajo. Además de ser postulado por la Organización Internacional de Trabajo.¹⁰

Asimismo, el artículo 123 constitucional establece ciertos principios como son la Estabilidad en el Empleo consistente en garantizar a los trabajadores su constancia en el empleo que desempeñan, protegiendo así a los trabajadores de quedarse sin empleo por resoluciones patronales arbitrarias.

El Derecho Laboral es un derecho irrenunciable, ya que los trabajadores no pueden renunciar a la protección jurídica que les brinda este Derecho.

¹⁰ DÁVALOS MORALES, José. Op. Cit. p. 46.

El Derecho del Trabajo es una rama autónoma ya que tiene un campo de estudio propio y una Doctrina que lo avalan así como un método, no obstante no es una rama aislada del Derecho, por el contrario esta vinculado con otras disciplinas jurídicas, y sin esta relación no podrían coexistir.

Entre las ramas que se encuentran más estrechamente vinculadas con esta disciplina se encuentran en primer lugar el Derecho Constitucional, ya que el Derecho del Trabajo encuentra su regulación, justificación y base en la Constitución, basta recordar que el artículo 123 constitucional es el que nos da las bases constitucionales del Derecho del Trabajo, estableciendo a su vez principios generales y garantías para los trabajadores.

Tiene relación con el Derecho Civil, en cuanto este contiene la Teoría de las Obligaciones, además de establecer cuales son los requisitos esenciales y de validez de un contrato, y sentar las bases sobre los actos jurídicos y la capacidad.

El Derecho Administrativo ya que esta íntimamente ligado con los Trabajadores al Servicio del Estado, así como con los Órganos Administrativos relacionados con el Derecho del Trabajo.

La vinculación con el Derecho Mercantil consiste básicamente en la función económica que ambas ramas del Derecho tienen, uno como regulador de uno de los factores de la producción como es el trabajo, y el otro como regulador de las instituciones jurídicas comerciales, por lo cual se encuentran íntimamente ligados.

Con respecto al Derecho Internacional Público, ya que sirve como fundamento para la creación de la Organización Internacional de Trabajo, organismo internacional que dicta principios y normas de observancia general para todos los miembros de esta organización, asimismo, en cuanto al cumplimiento de Convenciones de carácter internacional.

El Derecho Procesal, ya que las reglas y conceptos aplicados a esta rama son trasladados al Derecho del Trabajo, para aplicar las normas sustantivas y adjetivas.

Asimismo, existe conexión con otras ramas que no son precisamente jurídicas, pero que no por ello son menos importantes para el Derecho del Trabajo, como son: La Filosofía, la Medicina, la Economía entre otras.

En cuanto a la naturaleza jurídica de esta rama existen corrientes que aseveran que el Derecho del Trabajo pertenece al Derecho Privado, ya que las relaciones jurídicas que surgen, se dan entre dos particulares: patrón y trabajador.¹¹

Otras opiniones hablan de la naturaleza pública del Derecho del Trabajo, al hacer referencia al artículo 5 de la Ley Federal del Trabajo vigente, el cual establece que son disposiciones de orden público. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la opinión de que el Derecho del Trabajo esta inspirado en los principios más altos del interés público.¹²

Otros más señalan que es una disciplina social, sin embargo, toda disciplina jurídica es social, ya que sólo tienen importancia jurídica, mientras se manifiesten en una sociedad, y tengan una repercusión en esta. No obstante nosotros creemos que el Derecho del Trabajo pertenece al Derecho Social, ya que como señala Carlos García Oviedo "el grupo de trabajadores engendra problemas de carácter social",¹³ ya que los conflictos laborales siempre tendrán una manifestación y repercusión directa en la sociedad.

Se ha señalado en innumerables veces la importancia económica de este Derecho, ya que regula las relaciones obrero-patronales, cuya consecuencia es la producción, no obstante, en términos generales se estima que se trata de un derecho de clase o clasista, ya que da protección a los trabajadores, sin embargo su importancia estriba en buscar reconciliar los intereses tanto de patrones como de trabajadores logrando así no sólo un equilibrio entre los factores de la producción, sino también en la justicia social.

¹¹ Cfr. DÁVALOS MORALES, José. Op. Cit. p. 28.

¹² Idem.

¹³ *Ibidem.* p. 27.

B. Elementos Fundamentales del Derecho del Trabajo.

Las relaciones económicas son reflejo del vínculo existente entre patrón y trabajador, y son estas Relaciones Laborales objeto de protección legal por parte del Derecho del Trabajo.

En este sentido los términos de Trabajador y Patrón son conceptos medulares dentro del Derecho Laboral, ya que es a partir de estos que se pretende promover el respeto al Trabajo como fuerza productora, pero también como una característica inherente para la supervivencia del hombre.

Es en virtud a estos elementos fundamentales, que gira y se desarrolla el Derecho del Trabajo, de tal suerte la presente disciplina toma como pilares fundamentales estos conceptos, los cuales han ido evolucionando con el paso del tiempo con el fin de otorgar una mejor protección al trabajador, tratando de conciliar sus intereses con el patrón.

a. Trabajador.

El concepto de Trabajador es de vital importancia para el Derecho del Trabajo, ya que el Derecho Laboral se erige en primera instancia como protector del trabajador.

El Diccionario de la Real Academia Española al definir al trabajador únicamente señala: "Trabajador: jornalero, obrero".¹⁴

No existen definiciones doctrinales suficientes sobre este concepto dentro de la Doctrina Mexicana, ya que la mayoría de los autores solamente hacen referencia a la definición establecida en la Ley Federal del Trabajo vigente, sin otorgar una definición propia.

Cabe mencionar que existen autores que emiten su opinión sobre el trabajador, pero no llegan a conceptualizarlo y mucho menos a definirlo,

¹⁴ DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Op. Cit. p.1420.

por lo cual nos encontramos con señalamientos como el de "Trueba Urbina que manifiesta que todo el mundo es trabajador, o el comentario de Mario de la Cueva el cual establece que trabajador es quien pertenece a la clase trabajadora, o Néstor de Buen Lozano que tampoco da una definición."¹⁵

El artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo en su primer párrafo establece que se entiende por Trabajador: "a la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal, subordinado."

De la anterior definición podemos desprender varios elementos como son: el trabajador puede ser únicamente una persona física y no moral o colectiva; en cuanto a la prestación debe ser personal y se debe de presentar el fenómeno de la subordinación.

El Trabajador debe ser una persona física y no colectiva, ya que de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico la persona moral o colectiva en su totalidad no puede ser considerada como trabajador. "Sin embargo algunas legislaciones extranjeras admiten a una persona colectiva, o a un grupo de trabajadores, como sujeto obrero del contrato - el llamado contrato de Equipo -, la legislación mexicana suprimió este contrato que inicialmente figuraba en el proyecto de Ley Federal del Trabajo de 1931, pero las Comisiones Dictadoras lo rechazaron, al estimar, que permitían la explotación de los trabajadores por los Jefes de Grupo, y desnaturalizaba la personalidad de los sindicatos."¹⁶

En cuanto a la subordinación es una característica elemental en nuestro Derecho para que una persona sea calificada como trabajador. La subordinación tiene lugar cuando existe la posibilidad de mando por parte de una persona hacia otra y esta a su vez tiene la obligación de obedecerla.

Al respecto la Ejecutoria del Amparo Directo 5212/84 Camilo Zamora Romero, 21 de agosto de 1985. 5 votos. Ponente: Leopoldino Ortiz Santos. Secretario Arturo Hernández Torres (Otro precedente en el mismo sentido). Informe 1985, Cuarta Sala. P. 40, destaca lo siguiente:

¹⁵ CA VAZOS FLORES, Baltasar. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo Mexicano. Trillas. México, 1997. p. 134.

¹⁶ Ley Federal del Trabajo, "Comentarios y Jurisprudencia". Juan B. Climent Beltran. Décimo Novena Edición. Esfinge. México, 1999. p. 52.

No hay relación de trabajo entre la persona que tienen instalado un taller y la que aprovecha esos servicios, aún cuando se presten directamente por aquella, pues falta la subordinación de una hacia la otra, que es característica de la relación laboral.

De lo anterior podemos desprender que si bien es cierto se está prestando un servicio a un tercero, ese tercero no es su patrón, ya que frente a él no existe la calidad de subordinación necesaria, para que se encuadre en la hipótesis, ya que el trabajador cuando presta sus servicios a sí mismo, o para una empresa de su propiedad, de lo cual se deriva que el trabajo debe ser prestado a otra persona, y no a sí mismo.

“La prestación del servicio debe ser personal, y así lo exige no solo nuestra doctrina nacional, sino también la extranjera, pudiendo al efecto citar, respecto de esta, a Brun y Galland, quien en su obra *Droit du Travail*, al referirse al trabajo, lo consideran como un elemento indispensable.”¹⁷

Se han eliminado algunos rasgos característicos de la definición de la Ley de 1931, la cual suponía que para que alguien tuviera el carácter de trabajador debía existir previamente un Contrato de Trabajo, dejando mediante esta disposición a varios trabajadores fuera de la protección del Derecho del Trabajo, ya que como es sabido por todos existen innumerables Relaciones de Trabajo que no son respaldadas por un contrato.

Además de eliminar también la clasificación que se hacía del Trabajo, ya que anteriormente se establecía que había trabajo material o intelectual o de ambos géneros. Aunque esta situación de clasificar el trabajo en material e intelectual en la actualidad no tiene trascendencia jurídica ya que se regulan unificadamente.

La Ley de 1931 en su artículo 3 establecía que “Trabajador es toda persona que presta a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros en virtud de un contrato de trabajo.”¹⁸

¹⁷ GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Decimonovena Edición. Porrúa. México, 1994. p.29.

¹⁸ CAVAZOS FLORES, Baltasar. Las 500 preguntas más usuales sobre temas laborales. Trillas. México, 1996. p. 54.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los trabajadores son clasificados de distintas formas, atendiendo al tipo de trabajo que desempeñan, a su durabilidad en el empleo, o dependiendo del patrón para el que trabajen, dándoles la calificación de Trabajadores de Base, de Confianza o Eventuales, y Trabajadores Burocráticos, pero no debemos olvidar que independientemente de la clasificación que les queramos dar siguen siendo trabajadores con todos los derechos que esto implica.

La definición plasmada en la Legislación de 1931 fue rebasada exitosamente por la actual, dando un nuevo giro a las relaciones de trabajo, pero sobre todo dando protección a un mayor número de trabajadores que debido a la deficiente definición quedaban fuera de la tutela y protección del Derecho del Trabajo.

El Trabajador ha sido denominado de distintas formas: empleado, obrero, prestador de servicios, atendiendo en varios ocasiones a la especie de trabajo que desempeña, pero como hemos señalado con antelación nosotros creemos que el término más correcto para denominarlo es el de trabajador.

b. Patrón.

El concepto de Patrón es clave dentro de nuestra disciplina ya que su presencia es indispensable para que opere una Relación Laboral, y por tanto una Relación de Derecho.

Etimológicamente la palabra patrón deviene de la palabra patrono que a su vez proviene del latín *patronus*. Aunque existen autores que señalan que proviene del latín *pater* que significa padre.

La definición que brinda la Real Academia Española al referirse al patrón es la siguiente: "persona que emplea obreros en trabajos y oficinas."¹⁹

¹⁹ DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Op. Cit. p. 1420.

El Patrón ha sido llamado también en tiempos recientes Empleador, Patrono o Empresario, pero dichas denominaciones no engloban totalmente las características que integran esta figura.

Teóricamente se ha definido como "la persona física o jurídico colectiva que recibe de otra, los servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros en forma subordinada."²⁰

"Krotoschin señala que patrón es la persona física o jurídica que ocupa a uno o varios trabajadores dependientes y en cuyo interés o para cuyos fines éstos prestan sus servicios."²¹

"Para Manuel Alonso García, el patrón es toda persona natural o jurídica que se obliga a remunerar el trabajo prestado por su cuenta haciendo suyos los frutos o productos obtenidos de la mencionada prestación."²²

"Guillermo Cabanellas considera que el patrono es toda persona, tanto natural como jurídica, bajo cuya dependencia continua y por cuya cuenta se ejecuta la obra o se presta el servicio que ha sido materia del contrato celebrado con el trabajador."²³

"Juan D. Pozzo señala que el término patrón o patrono se encuentra en la doctrina laboral como sujeto de la relación laboral o contrapeso de empleado o trabajador."²⁴

"El artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo define como patrón "a la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores."

De acuerdo a este ordenamiento el Patrón puede ser tanto una persona física como una moral, siempre y cuando encuadre también en la hipótesis de utilizar los servicios de uno o más trabajadores. Por lo cual se hace necesario citar que se entiende por Persona Física y Persona Colectiva.

²⁰ Citado por CAVAZOS FLORES, Baltasar. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit. p. 139.

²¹ Ídem.

²² Ídem.

²³ CABANELLAS, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral. T. II. Heliasta. Argentina. p. 307.

²⁴ Ídem. p. 480.

1. Persona Física.

Etimológicamente la palabra persona proviene del latín *personare* y el sentido que tenía originalmente era el de una máscara que se utilizaba en las representaciones teatrales antiguas, esto es encarnaba a las partes en escena.

Por lo que posteriormente se le dio el sentido de parte, en este caso, del drama en cuestión, el cual es introducido posteriormente en la vida jurídica, debido al drama que se vivía al ser parte en un litigio.

Se entiendo por persona de acuerdo a Rafael Rojina Villegas "el ente capaz de tener derechos y obligaciones, de intervenir en las relaciones jurídicas, de ejecutar actos jurídicos, en una palabra el ente capacitado por el derecho para actuar jurídicamente como sujeto activo o pasivo en dichas relaciones."²⁵

El Código Civil vigente para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal no define en sí lo que es una persona física y se limita a establecer en su artículo 22 que la capacidad de goce de las personas físicas se inicia con el nacimiento.

Por lo cual nosotros tomaremos como definición aquella que reza que persona es aquella capaz de adquirir derechos y obligaciones.

2. Persona Moral.

Además de existir las personas físicas o por darles un calificativo *singularis*, existen otras cuya composición es más compleja, encontramos dentro de esta categoría a las personas morales.

²⁵ ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil. "Introducción, Personas y Familia." T. I. Vigésima Primera Edición. Porrúa, México, 1986. p. 75.

Esta denominación de persona moral ha sido muy controvertida, ya que se considera que el término no es en sí el más propio para designar este tipo de personalidad, proponiéndose otros nombres como lo es Persona Colectiva o Jurídica.

“Las personas colectivas son ciertas entidades (normalmente grupos de individuos) a las cuales el derecho considera como una sola entidad para que actúe como tal en la vida jurídica.”²⁶

A raíz de que les es reconocida personalidad a entes colectivos, que no poseen materialización corpórea, surge la Teoría de la Ficción Legal, la cual establecía que se les otorga una personalidad jurídica en base a la ficción, ya que estos no pertenecen al mundo de la realidad, pero era necesario recurrir a esta figura con el fin de regular las relaciones o actos jurídicos que tenían como trasfondo a un conjunto de personas organizadas entre sí, para llevar a cabo fines comunes, y que de otra forma carecerían de existencia jurídica.

Al igual que sucede con la figura de Persona Física, el Código Civil vigente para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, no la define limitándose a realizar una enumeración de diferentes personas colectivas en su artículo 25 y señalando en el 26 que pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución.

Respecto al concepto de Patrón al igual que en el concepto de Trabajador la Ley de 1931 daba un concepto limitativo, ya que al igual que en el concepto de Trabajador señalaba que era indispensable un Contrato de Trabajo para que dicha persona física o colectiva fuera tomada como patrón. Excluyendo así de sus obligaciones a todos aquellos patrones que no hubieran celebrado contrato de trabajo, dándoles hasta cierto punto mayor protección a ellos que al mismo trabajador.

Existe a su vez una distinción entre aquellos patrones que pertenecen al ámbito privado y los que pertenecen a la Administración Pública. Pertenecen al sector privado por exclusión todos aquellos que no

²⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS/UNAM/PORRUA. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. P-Z. T. Tercera Edición. México, 1989. p. 2398

pertenezcan a la Administración Pública. Y prestan sus servicios al Estado aquellos que realizan una función pública bajo la subordinación del titular de una dependencia o su representante.

“Se define al Estado como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado.”²⁷

“Tradicionalmente se le han reconocido tres elementos esenciales al Estado: la población, el territorio y el poder, el territorio y la población son los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico, y el poder público se manifiesta a través de una serie de normas y actos regulados.”²⁸

El Estado es una persona jurídica de Derecho Público, y cuando se afirma que patrón puede ser cualquier persona, ya sea física o colectiva, se da margen para concluir que el Estado puede ser patrón de las personas que tiene a su servicio.

3. El Derecho Burocrático.

El Derecho Burocrático es una de las ramas más recientes dentro del ámbito del Derecho, y es aquella que se refiere a la regulación de las Relaciones Laborales entre el Estado y sus Trabajadores, por lo cual un presupuesto para que esta rama surja y tenga aplicación es precisamente lo que podríamos llamar el Servicio Público.

De hecho se podría decir que en México el Derecho Burocrático aparece posteriormente a la década de 1960, ya que es en este año cuando se legisla a nivel constitucional sobre los Trabajadores al Servicio del Estado, aunque anteriormente a esto el Presidente Lázaro Cárdenas, ya había promovido la creación del Estatuto de 1938 y posteriormente surgió el de 1941.

La justificación que encuentra el Derecho Burocrático es precisamente la naturaleza jurídica del trabajo mismo, ya que no podemos

²⁷ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Cuadragésima Segunda Edición. Porrúa, México, 1999. p. 98.

²⁸ *Ibidem*. p. 99.

equiparar el Trabajo que se presta para un patrón particular al trabajo que se desempeña para el Estado, el cual no obedece a un fin de lucro, sino por el contrario busca otorgar a los gobernados servicios para el bienestar público.

De lo anterior se desprende que no se puede dar el mismo tratamiento a los trabajadores que se desempeñan en el ámbito público que a los que prestan sus servicios para el sector privado, por lo cual surge el Derecho Burocrático.

A. Definición.

El Derecho Burocrático ha ido adquiriendo con el paso del tiempo una mayor importancia, debido a que cada vez es mayor el número de trabajadores que conforman sus filas, ya que en los últimos años se ha ido incrementando lo que muchos han llamado burocracia.

“La palabra Burocracia proviene del francés *bureau*, el cual a su vez tiene su origen en la palabra latina *buere*, referente al paño de lana con el cual se cubría la mesa en la cual se atendían los asuntos públicos, posteriormente se le da este nombre a la mesa hasta llegar a calificar a todo el cuarto en el que se encontraban, modificándose dicha expresión hasta convertirse en *buraliste*, término con el cual se designaban a todos los trabajadores.”²⁹

En el siglo XVII, los fisiócratas franceses dan el nombre de burocracia a aquellas personas que se dedicaban a prestar sus servicios al Estado y que por la naturaleza de las funciones que llevaba a cabo tiene una capacidad de acción para realizar una función pública.

En la Época Colonial las Relaciones de Trabajo entre el Estado Corona y sus trabajadores se encontraban reguladas por las Leyes de Indias, las cuales buscaban limitar las funciones y poderes de los Funcionarios Públicos de la época que se encontraba a su mando.

²⁹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael Ignacio. Derecho Administrativo. “Segundo Curso”. Harla. México, 1994. p. 304.

Posteriormente la Constitución de 1824 daba al Ejecutivo amplias prerrogativas para nombrar y remover a los Funcionarios Públicos.

La Constitución de 1836 establece una serie de requisitos para poder ser empleado público entre las que sobresalían: haber nacido en territorio nacional, o en el extranjero pero ser hijo de padres mexicanos.

La Constitución de 1857 en su artículo 32 establecía que los mexicanos tendrían preferencia sobre los extranjeros para obtener un puesto público.

La Constitución de 1917 no contemplaba en forma directa las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, por lo cual se regían por fundamentos civilistas; salvo los Estatutos de 1938 y 1941, que regían las Relaciones Laborales entre los Poderes de la Unión y sus Trabajadores, pero es hasta 1960 cuando se incorpora el Apartado "B", y con ello la regulación a nivel constitucional de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado. Posteriormente en 1963 surge la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que regularía al artículo 123 constitucional Apartado "B".

Existen corrientes que aseveran que las Relaciones Laborales entre el Estado y sus trabajadores deberían regirse por el Derecho del Trabajo, ya que dentro de la Relación Laboral entre el Estado y sus trabajadores se reúnen los requisitos que establece la Ley Federal del Trabajo, siendo esta la postura más aceptada.

Otros autores como Emilio Chuayffet Chemor señalan que debe regirse por el Derecho Administrativo, ya que "la naturaleza de la Relación Laboral es un acto administrativo y señala que el Derecho Burocrático "regula los vínculos entre el Estado y sus trabajadores, y da especificidad y contenido a una relación que forma parte del Derecho Administrativo."³⁰

Y otros más señalan que este tipo de relaciones laborales debe ser objeto de estudio de una rama del Derecho que se dedique única y exclusivamente a regular las Relaciones de Trabajo entre el Estado y sus Trabajadores: el Derecho Burocrático.

³⁰ MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Porrúa, México, 1995. p. 102.

“Miguel Acosta Romero considera que el Derecho que regula las relaciones del Estado y sus trabajadores debe constituir una rama autónoma, ya que su objeto, finalidad y metodología deben ser propios.”³¹

Para Héctor Fix Zamudio el Derecho Burocrático “esta integrado por un conjunto bastante complejo de disposiciones que pertenecen a tres sectores, es decir, administrativo, laboral y de seguridad social, por lo cual debe ser considerado como una rama autónoma.”³²

Para Carlos A. Morales Paulin “el Derecho Burocrático siendo parte del Derecho del Trabajo, se encarga del tratamiento de la relación jurídica laboral del Estado con sus empleados, cuya naturaleza hace de éste un trabajo especial.”³³

Entendemos por Derecho Burocrático a la rama del Derecho que regula las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, en la cual se contemplan los principios generales del Derecho del Trabajo, pero también se otorga un tratamiento diverso a los trabajadores del sector privado, debido a la naturaleza misma del trabajo desempeñado.

B. Ámbito de aplicación.

El Derecho Burocrático es una rama de reciente creación en México, ya que surge con la adición del Apartado “B” al artículo 123 constitucional en el año de 1960.

El artículo 123 constitucional en su Apartado “B” establece que regirá las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Dando fundamento a esta nueva rama del Derecho: el Derecho Burocrático, el cual como ya se menciono se encarga de regular las Relaciones Laborales entre el Estado y sus trabajadores, debido a que se les

³¹ Ibidem. p. 107.

³² Idem.

³³ Idem.

da un tratamiento diferente al de los trabajadores de empresas privadas, por considerarse que el Estado no busca utilizar en su beneficio el trabajo de quienes son integrantes de sus bastas filas.

Es decir, el Derecho Burocrático se aplica a aquellos trabajadores que se han denominado "trabajadores al servicio del Estado", siendo aquellos que como ya se menciona anteriormente prestan sus servicios a alguno de los Poderes de la Unión, esto es; Ejecutivo, Legislativo o Judicial, además del Gobierno del Distrito Federal.

Cabe hacer mención que no obstante no ser contemplados en el artículo 123 constitucional Apartado "B", los trabajadores que prestan sus servicios a los Municipios son también trabajadores al servicio de del Estado, en lato sensu, así como aquellos que presten sus servicios a organismos descentralizados, no obstante ser mencionados por el Apartado "A" del artículo 123 constitucional, además de regir sus relaciones laborales por el mismo Apartado "A".

Aunque cabe aclarar que para la presente investigación no se consideran como trabajadores al servicio del Estado.

En 1960 no obstante haber sido adicionado el artículo 123 constitucional, no se publicó inmediatamente la Ley Reglamentaria de dicho Apartado, llamada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino hasta 1963 cuando es publicada, dicha Ley que no sólo regula la aplicación de este precepto, sino que también indebidamente va más allá de lo que se le esta permitido ya que incorpora a 11 Organismos Públicos Descentralizado y Desconcentrados.

Dicho Apartado constituye a su vez el punto de partida para la regulación de las Relaciones Laborales del Estado y sus trabajadores, además de establecer a su vez la competencia y ámbito de aplicación de cada Apartado constitucional.

El ámbito de aplicación de este Derecho va a ser marcado en razón de si un trabajador presta o no sus servicios a alguno de los Poderes de la Unión o en su defecto al Gobierno del D.F.

El punto nuclear en que se basa la aplicación del Derecho Burocrático, es pues, el de ser o no trabajador del Estado.

Al respecto existe una diversidad de términos manejados tanto en la Constitución Política Federal como en diversas leyes entre las que se encuentra la correspondiente Ley Reglamentaria.

De esta forma encontramos los vocablos de Servidor Público, Trabajador al Servicio del Estado, Trabajadores de la Administración Pública, Burócratas o Funcionario Público.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado vigente define en su artículo 3 al Trabajador señalando "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 raya de los trabajadores temporales."

Por su parte el artículo 4 divide a los trabajadores al servicio del Estado en dos grupos: de confianza y de base.

Por lo cual entenderemos que son Trabajadores de la Administración Pública todos aquellos que presten un trabajo personal y subordinado en la realización de una función pública.

Algunos sectores de la Doctrina Mexicana – José Dávalos y Néstor de Buen Lozano -, han considerado seriamente que no debería existir distinción alguna entre los trabajadores que prestan sus servicios al sector privado, y los que se desempeñan en el sector público, sin embargo, existen opiniones que señalan que el fin del trabajo que se está desempeñando es diverso, ya que dentro de la Administración Pública no se busca obtener un beneficio mediante la utilización de los servicios de los trabajadores, sino por el contrario lo que se busca es otorgar un servicio con el fin de beneficiar a toda la sociedad.

El Derecho Burocrático constituye una realidad latente, no solo dentro de la Legislación Mexicana, sino también en otros países, en los cuales se da un tratamiento diferente a los trabajadores en general.

4. La Relación de Trabajo.

La Relación de Trabajo es el presupuesto necesario entre Trabajador y Patrón para que pueda intervenir el Derecho del Trabajo.

El acto jurídico tiene como objeto crear, modificar o extinguir una relación de derecho, la relación que nace de la estipulación del contrato de trabajo es llamada Relación de Trabajo, aunque no es necesaria la existencia de un Contrato para que haya una Relación de Trabajo.

En esta perspectiva la Relación de Trabajo es el vínculo jurídico que afecta a dos personas: Trabajador y Patrón, de tal forma que su conducta quede sometida a las estipulaciones hechas en el acto creador de la Relación de Trabajo.

A. Definición de Relación de Trabajo.

La Relación de Trabajo es aquel vínculo que surge entre trabajador y patrón al momento de la prestación de un trabajo personal y subordinado, la cual traerá como consecuencia implicaciones jurídicas para ambas partes.

La Relación de Trabajo es "la denominación que se da al tratamiento jurídico de la prestación de servicios por una persona a la otra, mediante el pago de un salario con independencia del acto que haya motivado la vinculación laboral."³⁴

El artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo vigente establece: "se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario."

Dicho precepto nos da la opción de que la Relación de Trabajo no surja solamente como consecuencia de un Contrato de Trabajo, sino que la

³⁴ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS / UNAM / Porrúa, P.-Z. Op. Cit. p.2769.

naturaleza de dicha Relación pueda surgir de la mera prestación de un trabajo, sin importar si se celebre con antelación algún Contrato por el cual se obligarán las partes, dando así mayor protección a la clase trabajadora, ya que existen innumerables casos en los cuales no se celebra un contrato y si se llega a celebrar se hace de manera verbal, no cumpliendo con los requisitos de forma, por lo cual se deja en un total estado de indefensión al trabajador, al no poder comprobar en varias ocasiones cuales son las condiciones bajo las cuales se pacto la prestación de sus servicios a favor del patrón.

Este artículo da la posibilidad de que la Relación de Trabajo surja de una relación de hecho solamente, esto es, por la sola prestación de un trabajo personal y subordinado ya que como señala José Dávalos Morales puede incluso llegarse a celebrar un Contrato de Trabajo, pero nunca actualizarse la Relación de Trabajo, por lo cual aunque estuviéramos obligados bajo un Contrato de Trabajo no se estaría dando una relación de trabajo.

B. El Contrato de Trabajo como presupuesto de la Relación de Trabajo.

Si bien es cierto que la Relación de Trabajo no presupone necesariamente la existencia de un Contrato de Trabajo para su existencia, en el estudio que hoy nos compete se constituye como un elemento fundamental para la misma, ya que en la mayoría, sino es, que en todas las instituciones pertenecientes a la Administración Pública se presupone un Contrato en este caso colectivo que establezca no sólo los derechos y obligaciones de las partes contratantes, sino que sirva de base para que en futuras negociaciones se mejoren sus condiciones generales de trabajo.

Se define al Contrato de Trabajo "como aquel por el cual una persona se obliga a trabajar por cuenta y bajo la dependencia de otra a estar simplemente a sus órdenes, recibiendo como compensación una retribución de dinero."³⁵

³⁵ FERRARI, Francisco de. Derecho del Trabajo. "De las Relaciones Individuales del Trabajo." Vol. II. Segunda Edición. Depalma. Argentina, 1977. p. 73.

Euquerio Guerrero señala que: "se designa con el nombre de Contrato de Trabajo al convenio celebrado entre el patrón y su trabajador, para la prestación de los servicios de este."³⁶

Desafortunadamente la Ley Federal del Trabajo no nos define que es un Contrato de Trabajo lisa y llanamente, sino que les da el calificativo de Individual y Colectivo.

La Ley Federal del Trabajo nos define en el precepto 20 de nuestra Ley en cuestión al Contrato Individual de Trabajo, como aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

Al Contrato Colectivo de Trabajo también se le han dado diferentes denominaciones, dependiendo de la legislación del país que lo defina, así en Francia se le ha llamado Convención Colectiva, en Italia Concordato de Trabajo, España lo denomina Convenio de Empresa, en Brasil Convenio para la Regulación Profesional, en Uruguay Convención Colectiva y en Venezuela Convenio Solemne para establecer condiciones uniformes de trabajo en la empresa.

La Doctrina ha definido al Contrato Colectivo de Trabajo como el convenio de Condiciones de Trabajo que reglamentan la categoría profesional a través de la fijación de normas relacionadas con los contratos individuales de igual indole; se le considera el pacto que fija las bases para el desarrollo de toda actividad productiva con la finalidad de elevar el nivel de vida de los trabajadores mediante la regulación de las relaciones laborales en el sentido más favorable a las necesidades del obrero.³⁷

Asimismo, algunos tratadistas atribuyen ciertas características al Contrato de Trabajo estableciendo que es:

- Consensual ya que señalan que se perfecciona con el mero acuerdo de voluntades, sin embargo, la Ley Federal del Trabajo establece que se deben reunir ciertos requisitos de forma como constar por escrito y

³⁶ GUERRERO, Euquerio. Op. Cit. p. 29.

³⁷ DICCIONARIO JURÍDICO 2000. Disco Compacto. Op. Cit.

anexar datos personales de las partes, así como las condiciones generales de trabajo.

- Personal sólo en cuanto al trabajador, ya que esta característica no siempre se actualiza con respecto al patrón, ya que puede tratarse de una persona moral.
- Oneroso pues existen obligaciones a cargo de ambas partes.
- Sinalagmático debido a que existen derechos y obligaciones para ambas partes, y no sólo para una de ellas.
- De tracto sucesivo ya que sus efectos no se agotan en el acto de su celebración.³⁸

En cuanto al Contrato de Trabajo este debe sujetarse a ciertos lineamientos legales para que tenga plena validez y eficacia como son los Elementos de Existencia, contemplados en el artículo 1974 del Código Civil vigente para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, que es aplicado supletoriamente a la Legislación Laboral, el cual establece que para la existencia de un contrato se requiere del Consentimiento y de un Objeto que pueda ser materia de contrato.

Asimismo, es necesario tener en cuenta los requisitos de validez, esto es, Capacidad para contratar, Ausencia de vicios en el consentimiento, licitud y forma.

En cuanto al consentimiento se conforma por el de ambas partes contratantes, es decir, tanto patrón como trabajador en cualquiera de las modalidades que se presente y de acuerdo a la Legislación laboral no es estrictamente necesario que se constituya el patrón al momento de contratar para expresar su consentimiento, sino que podrá hacerlo mediante un Representante legalmente autorizado para expresarlo.

Este puede ser tácito o expreso. De acuerdo con el artículo 1803 del Código Civil es expreso cuando se manifiesta verbalmente, por escrito o por

³⁸ Ley Federal del Trabajo. "Comentarios y Jurisprudencia". CLIMENT, BELTRAN, Juan. Op. Cit.

signos inequívocos. Y el tácito resultará de hechos o de actos que lo presupongan o que autoricen presumirlos, excepto en los casos en que por ley o convenio de voluntad deba manifestarse expresamente.

Respecto al objeto materia del contrato podemos manifestar que varía dependiendo del sujeto de la relación, es decir, entratándose del patrón y desde su punto de vista el objeto será la prestación de un trabajo personal y subordinado por parte del trabajador. Pero entratándose del trabajador el objeto principal de dicho contrato consistirá en la remuneración que logre obtener a cambio.

En cuanto a la Capacidad para contratar la Constitución prohíbe el Trabajo de menores de 14 años, por lo que de ello se deduce que estos no podrán celebrar un Contrato de Trabajo a menos que lo hiciera mediante un representante, y a la edad de 16 años podrán contratar libremente pero con algunas restricciones.

Con respecto a la Ausencia de Vicios en el Consentimiento este se refiere a que no exista alguna conducta dolosa error o violencia por alguna de las partes.

La licitud en el Contrato de Trabajo es regulada a nivel constitucional en el artículo 5, esto es, no debe ser contrario a las leyes establecidas en nuestro marco jurídico.

La Forma que deben revestir los Contratos de Trabajo es la observada por la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 24, 25 y 28 conteniendo como datos mínimos el nombre, nacionalidad, y domicilio del patrón y trabajador; si la Relación de Trabajo es para obra o tiempo determinado, el servicio que se prestará, el lugar o lugares en que se llevará a cabo, duración de la jornada, forma y monto del salario, día y lugar de pago del salario, la indicación de que el trabajador será adiestrado o capacitado en su caso, así como otras condiciones generales de trabajo como son días de descanso, vacaciones, horario, entre otras.

En cuanto al Trabajo que deba prestarse fuera de México deberán revestir la forma establecida en el artículo 28, haciendo constar de manera clara cuáles serán las condiciones de trabajo, domicilio del patrón dentro del

país, y dicho documento será sometido a la aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Se ha señalado que los elementos esenciales para que exista un Contrato de Trabajo es la Prestación de un Servicio, con carácter subordinado y que exista una remuneración.

Y los requisitos no esenciales para el Contrato de Trabajo son la exclusividad en el servicio, actualidad permanente y la jornada de trabajo.³⁹

Dentro del Contrato de Trabajo existen además ciertos Requisitos de Eficacia, los cuales deben ajustarse a lo dispuesto en la Legislación Laboral, consistentes generalmente en plazos y condiciones que deberán ser observadas por las partes para que el Contrato en cuestión tenga la eficiencia necesaria, todo ello sin contravenir, claro esta, las condiciones generales de trabajo, y con acuerdo a lo establecido en los preceptos 35 37 y 40 de nuestra Ley Federal del Trabajo.

Cabe señalar que no es lo mismo Relación de Trabajo que Contrato de Trabajo, situación que se maneja debido a la confusión establecida en el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo. Ya que puede existir un Contrato de Trabajo sin que se actualice una Relación de Trabajo en ese momento.

Como se ha podido observar la existencia de un Contrato de Trabajo no es requisito *sine qua non* para que exista una Relación de Trabajo, sin embargo, se constituye como un instrumento importante que respalda los derechos de los trabajadores.

5. Las Condiciones de Trabajo.

Las Condiciones Generales de Trabajo son el mínimo de prerrogativas o derechos que se deben garantizar a los trabajadores al momento de prestar o desempeñar un trabajo, pero también son las obligaciones que debe de cumplir frente al patrón.

³⁹ Ley Federal del Trabajo. Juan B. Climent Beltrán. Op. Cit. p. 89.

De acuerdo a Mario de la Cueva "son las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y las que determinan las prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo."⁴⁰

Estas Condiciones de Trabajo deben ser observadas al momento de negociar posibles cambios a los Contratos de Trabajo, ya que dichas condiciones se deben siempre de respetar, no pudiendo ser suprimidas, pero sí mejoradas todo ello con el fin de proteger al trabajador.

El artículo 25 de la Ley Federal del Trabajo no establece una definición de lo que se debe entender por Condiciones Generales de Trabajo, sino solamente hace una enunciación de los datos generales que debe contener el escrito en el que se plasmen, dejando así una gran laguna al respecto.

Sin embargo menciona que son consideradas como otras Condiciones de Trabajo los Días de Descanso y Vacaciones, de lo cual podemos deducir que se encuentran dentro de la misma categoría: el salario y su forma de pago, así como el lugar en que deberá efectuarse; la duración de la jornada de trabajo y el lugar donde deba de prestarse, así como lo relativo a la capacitación y adiestramiento del trabajador.

Salario se entiende por salario de acuerdo a la Ley Federal del Trabajo en su artículo 82 la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo.

Mario de la Cueva define al Salario como "la retribución que debe percibir el trabajador por su trabajo, a fin de que pueda conducir una existencia que corresponda a la dignidad de la persona humana, o bien, una retribución que asegure al trabajador y a su familia, una existencia decorosa."⁴¹

Cabe señalar que será suficiente con que exista un Contrato de Trabajo o más bien dicho una Relación de Trabajo para que el trabajador tenga derecho a cobrar un salario.

⁴⁰ DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. p. 297.

⁴¹ *Ibidem*.

El salario de acuerdo con el artículo 123 constitucional apartado "A" fracción XXVII debe ser remunerador, a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de tal manera que serán condiciones nulas las expresadas en el Contrato de Trabajo, si se llegare a contravenir lo dispuesto en este precepto.

El Salario se conviene libremente entre las partes, pero en ningún caso podrá ser inferior al salario mínimo vigente, por lo cual de acuerdo a diferentes tesis carecerá de eficacia la voluntad de las partes.

El salario se integra por la cuota diaria, prestaciones y gratificaciones y se puede pactar para obra determinada, además de que debe observarse el principio de igualdad al establecerlo, esto es, a trabajo igual salario igual, y el plazo para pagarlo nunca podrá exceder de una quincena.

Las vacaciones no se encuentran propiamente definida en la Ley Federal del Trabajo, sólo se estipula en el artículo 92 de la Ley Federal del Trabajo que tendrán derecho a ellas aquellos trabajadores que tengan como mínimo un año laborando, estas vacaciones lógicamente serán pagadas y podrán disfrutar de 6 días de descanso continuo.

De lo anterior se desprende que los trabajadores tendrán derecho a disfrutar de un período anual de vacaciones, este derecho deberá estar reglamentado en el correspondiente Contrato de Trabajo si existiere, respecto al número de días que se otorgarían, y las temporadas en que deban de tomarse.

El artículo 58 de la Ley Federal del Trabajo establece: Jornada de trabajo es el tiempo durante el cual el trabajador esta a disposición del patrón para prestar su trabajo.

Dicha jornada se encuentra limitada, esto es, tanto la Constitución y la Ley Federal del Trabajo disponen que la jornada máxima será de ocho horas diarias, de lo cual se desprende que el tiempo que el trabajador labore de más será computado como tiempo extra, es importante señalar además que la Jornada de Trabajo se contabiliza por día y no por semana.

Dentro de la Jornada de Trabajo deberán tomarse en consideración además las horas de descanso y comida cuando el trabajador no puede salir de la empresa en donde labora durante esas horas.

Respecto a la Participación de Utilidades de la empresa, se encuentra consagrado en la Constitución en el artículo 123 Apartado "A" fracción IX, y consiste en obtener un porcentaje de las ganancias de la empresa.

Las Condiciones de Trabajo deberán constar por escrito que reúna los requisitos estipulados en el artículo 25 para trabajadores que desempeñan sus labores dentro del territorio nacional y los que presten sus servicios fuera de la República los del artículo 28 de la Ley Federal del Trabajo.

No obstante quedan varias condiciones de trabajo fuera de los artículos 25 y 28 de la Ley Federal del Trabajo.

De acuerdo a la Ley Federal del Trabajo vigente el trabajador podrá solicitar que las Condiciones de Trabajo sean modificadas cuando no se encuentren formuladas de acuerdo a lo establecido en la Ley de la materia, esto es, el salario que se le otorga no sea remunerador, la jornada de trabajo sea excesiva o existan situaciones económicas que lo justifiquen.

Asimismo, dichas condiciones también pueden ser modificadas a petición del patrón de acuerdo al artículo 57 de la Ley Federal del Trabajo, siempre y cuando concurran circunstancias económicas que así lo justifiquen y nunca pudiendo ser menores a las establecidas como mínimas en la Ley.

6. La Descentralización Administrativa.

La función administrativa ha sido definida atendiendo a diferentes características ya sea su fin, la atribución que realiza, la actitud que desempeña y otras.

Algunas la han definido por exclusión, esto es, manifiestan que toda actividad del Estado que no se encuadre en la Legislativa o Judicial será administrativa.

No obstante lo anterior, algunos autores coinciden en que hay elementos esenciales que deben aparecer en toda definición de función administrativa.

La función administrativa se realiza bajo un orden jurídico y la limitación de los efectos que produce el acto administrativo.

Dentro de la Función Administrativa encontramos a la Descentralización que es una forma de organización, de la cual se vale el Estado para prestar servicios a sus gobernados, que de otra manera tal vez sería imposible que se efectuarán.

Para poder entender el concepto de Descentralización, primeramente debemos saber como se divide la Administración Pública en México, por lo cual primeramente haremos un breve bosquejo acerca de la misma.

El artículo 90 constitucional establece que la administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal, de conformidad con la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión.

En esta perspectiva la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 1 "La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal."

La Administración Centralizada se compone primeramente por el Presidente de la República, Secretarías de Estado y Procuraduría General de la República.

En esta perspectiva la Administración Centralizada es aquella que se encuentra organizada jerárquicamente, por lo cual existe un vínculo directo de subordinación respecto de los órganos inferiores a los superiores.

En función de esta vinculación jerárquica se encuentran implicados diferentes poderes, sin cuya presencia no podríamos hablar de centralización, entre ellos contamos:

- **Poder de Mando:** Consistente en la facultad de dar ordenes a los órganos jerárquicamente inferiores, así como establecer los métodos y procedimientos que seguirán, pudiendo ser estas ordenes de carácter singular o general.
- **Poder de Vigilancia:** Consistente en el poder supervisar a los órganos inferiores. En general son todos aquellos actos tendientes a corroborar que se han cumplido debidamente so sólo con el trabajo, sino consecuentemente con las ordenes dadas.
- **Poder Disciplinario:** Consistente en la facultad de imponer sanciones disciplinarias cuando se actualiza una falta en el cumplimiento de un deber encomendado, y es aplicada por el superior jerárquico, dicha sanción no trasciende más allá del ámbito administrativo. No obstante es independiente de la Responsabilidad Penal y pueden coexistir.
- **Poder de Revisión:** El cual puede llevarse a cabo por los órganos administrativos jerárquicamente superiores a aquél que se quiere revisar, y lógicamente consiste en revisar las decisiones tomadas.
- **Poder para la Resolución de Conflictos de Competencia:** Surge debido a los posibles problemas que puedan presentarse entre los diferentes órganos de la Administración Pública, y en este caso será el titular del Ejecutivo el encargado de resolver los problemas que se presentan.

El Presidente de la República a su vez, es la máxima autoridad en cuanto a la Administración Pública se refiere, ya que se encuentra en la cúspide de la estructura administrativa, centrando los poderes de mando y decisión, así como todos aquellos que caracterizan a la Administración Pública Centralizada.

Entendemos por Centralización la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico, a

partir del presidente de la República con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y ejecución.⁴²

Bajo esta óptica surge la Desconcentración. En sentido estricto la Desconcentración aparece debido a la falta de avidez y agilidad en la Administración Pública, y a los rezagos que esta ocasiona. Los Órganos Desconcentrados contemplados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, en su artículo 16 estarán jerárquicamente subordinados a los Secretarios de Estado y Departamentos Administrativos, y a ellos se les encomendarán funciones específicas sobre temas y territorios específicos.

Por su parte la denominación Paraestatal pretende tener una acepción genérica, al tratar de englobar dentro de ella a todos aquellos órganos de la Administración Pública que no sean calificados como Centralizados.

La etimología de la palabra Paraestatal de acuerdo con Gabino Fraga significa algo que no se confunde con el Estado, pero es paralelo a él.⁴³

De tal manera se han dado diversos significados a la palabra paraestatal. Al respecto el Diccionario de la Real Academia Española define a la palabra Paraestatal "como aquellos organismos y centros que por delegación del Estado cooperan a los fines de éste, sin formar parte de la administración pública, ya que la ley conserva a las entidades paraestatales como parte de la Administración Pública Federal."⁴⁴

En realidad el término paraestatal en la legislación mexicana es usado para calificar a diversos organismos pertenecientes a la Administración Pública, pero que no son parte integrante de la denominada Centralización Administrativa.

Esta forma de administración de acuerdo con el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública se conforma con los siguientes organismos: Organismos Descentralizados, Empresas de Participación

⁴² DICCIONARIO JURÍDICO 2000. Disco Compacto. Op. Cit.

⁴³ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo. Trigesima Edición. Porrúa. México, 1991. p. 198.

⁴⁴ Idem.

Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, de Seguros y Fianzas y Fideicomisos.

- Las Empresas de Participación Estatal: El artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente establece que son Empresas de Participación Estatal mayoritaria las siguientes: las sociedades nacionales de crédito, las sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en las cuales el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales conjunta o separadamente aporten o sean propietarios de más del 50 % del capital social, que se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial, y que corresponda al Gobierno Federal la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Órgano de Gobierno.
- El Fideicomiso que es definido por Jorge Barrera Graf como aquél en virtud del cual una persona transmite a otras ciertos bienes o derechos obligándose ésta a afectarlos a la realización de una finalidad lícita determinada y, como consecuencia de dicha finalidad, a retransmitir dichos bienes o derechos a favor de un tercero o revertirlos a favor del transmitente.⁴⁵ En el Fideicomiso Público intervienen tres elementos personales:

El Fideicomitente que es la persona física o moral que constituye el fideicomiso, siempre que tengan la capacidad necesaria para llevar a cabo la afectación de bienes.

El Fiduciario o Institución Fiduciaria, el cual puede ser: el Gobierno Federal, los Gobiernos de las Entidades Federativas o los Ayuntamientos de los Municipios, y

El Fideicomisario que es la institución o persona que obtendrá el fideicomiso, el cual podrá ser cualquier persona física o moral capaz de recibir el provecho, y pueden ser uno o varios fideicomitentes.

⁴⁵ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. "Primer Curso". Vigésima Edición. Porrúa. México, 1999. p. 863.

- Y la Descentralización consistente en otorgar facultades a Organismos creados ex profeso para ello, la cual es detallada a continuación.

A. Definición de Descentralización Administrativa.

El término descentralización, es abordado por diferentes materias, tanto la administrativa como la política, debido a que su acepción tiene diversas connotaciones en ambas ramas. De lo anterior se deriva una gran confusión al hablar de este tema, ya que se ha usado indistintamente durante varios años.

Al tratar de definir la descentralización lo primero que se cita es el término Centralización, por ser conceptos polivalentes entre sí, concepto que también es definido desde el punto de vista económico, político y administrativo.

El término descentralización es multidimensional, ya que se puede desarrollar tanto en el ámbito político, legislativo, administrativo jurisdiccional y económico.

La descentralización administrativa surge debido a las ideas de eficacia, ya que se cree que esta forma puede ser un método rápido, fácil y seguro para llevar a cabo las tareas que le son encomendadas al Estado.

“La Descentralización Administrativa significa, simultáneamente, revestir la concentración administrativa de un determinado lugar central y conferir poderes a distintos niveles de una organización. De esta manera, puede implicar la delegación de facultades, la reubicación geográfica de recursos y la transferencia de autoridad, ya sea entre los diferentes niveles de una organización o entre diferentes entes revestidos de personalidad jurídica propia.”⁴⁶

“La Descentralización Administrativa consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración

⁴⁶ ORTEGA LOMELÍN, Roberto. El Nuevo Federalismo. “La Descentralización”. Porrúa. México, 1998. P. 15.

centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ella las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder.⁴⁷

En la Ley o Decreto de creación se harán constar la denominación, el domicilio legal, su objeto, aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, la forma de integración del Órgano de Gobierno, así como sus facultades y obligaciones, sus Órganos de Vigilancia, y el Régimen Laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

Los Organismos Descentralizados deberán ser inscritos en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

La administración de un Órgano Descentralizado correrá a cargo de su correspondiente Órgano de Gobierno, que puede ser una Junta de Gobierno o equivalente – el cual se conformará con cinco miembros por lo menos o hasta un límite de quince -, y sus respectivos suplentes, así como un Director General.

No pudiendo ser integrantes del Órgano de Gobierno de acuerdo con el artículo 19 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales vigente, "aquellas personas que tengan un lazo de consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado con cualquier miembro del Consejo, personas que tengan litigios pendientes con el Organismo que se trate, así como aquellas que hayan sido consignadas por Delitos Patrimoniales así como Diputados y Senadores.

Su Órgano de Gobierno se reunirá con la periodicidad que establezca su Estatuto Orgánico, y en el se contendrán también los nombramientos de los integrantes de su Órgano de Gobierno, así como otros datos.

Cuando un Organismo Descentralizado cumpla con los objetivos para los cuales fue creado, y no sea posible continuar con su funcionamiento se acordará su disolución.

La Descentralización Administrativa adopta diferentes modalidades para llevar a cabo las funciones que le sean propias, de este modo, encontramos

⁴⁷ FRAGA, Gabino. Op. Cit. p. 118.

que para León Duguit existe la Descentralización Regional, Patrimonial Funcionalista y la Concesión, para Gabino Fraga existen la Descentralización por Servicio, Región y por Colaboración.

Nosotros tomaremos en cuenta la clasificación de Gabino Fraga por se la que más se ajusta a nuestro sistema administrativo. De tal forma encontramos:

- Descentralización por Servicio.

Descentralización por Servicio se denomina a aquella que se conforma por organismos creados por una ley o decreto para la realización de determinados fines o servicios encomendados al Estado. Este tipo de Descentralización es también llamada Funcional.

Gabino Fraga define a la Descentralización por Servicio como "aquella que se conforma con la creación a través de la ley o decreto, de los organismos públicos descentralizados a los que se les encarga la realización de atribuciones de carácter técnico que corresponden al Estado."⁴⁸

La Descentralización por Servicio consiste básicamente en otorgar facultades a Organismos creados ex profeso para brindar algún servicio público a la comunidad de gobernados que el Estado no puede satisfacer.

Estos organismos pueden ser creados para prestar servicios totalmente diferentes, pero tienen como común denominador la obligación por parte del Estado de prestarlos.

En México, existen Organismos Descentralizados que fueron creados para desarrollar importantes proyectos en Áreas Estratégicas, como lo es Petróleos Mexicanos, existen otros cuya importancia es trascendental para el desarrollo social del país como es el Banco de México, también encontramos instituciones de asistencia social como el Instituto Mexicano

⁴⁸ *Ibidem.*

del Seguro Social. Por lo cual no existe una tipología de Organismos Descentralizados.

- **Descentralización por Colaboración.**

Descentralización por Colaboración la cual "se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios públicos y los empleados administrativos de carrera."⁴⁹

La Descentralización por Colaboración consiste en otorgar facultades a empresas que se desenvuelven en el ámbito privado, para que lleven a cabo funciones que debería desarrollar el Estado, pero que por la naturaleza propia de las mismas es preferible que sean realizadas por los particulares.

De los tres tipos de Descentralización, es la Descentralización por Colaboración la forma más particular, ya que como notas particulares se observan en ella la realización de una función pública, y que esta se desarrolle a nombre propio.

Es decir, no forma parte directamente de lo que podríamos llamar la estructura administrativa del Estado, ya que como se dijo anteriormente se trata de un ente o institución privada.

Atendiendo a lo anterior, estos organismos pueden colaborar en funciones de preparación, decisión y ejecución.

Ejemplo de lo anterior son las Cámaras de Comercio e Industria, Empresas Concesionarias, Escuelas particulares que otorguen enseñanza, en cualquiera de sus niveles, ya sea primaria, secundaria u otras.

Dentro de la Descentralización por Colaboración encontramos que un presupuesto necesario para que se de este tipo de descentralización es la

⁴⁹ FRAGA, Gabino. Op. Cit. p. 208.

autorización del Estado, la cual puede traducirse en aprobación, reconocimiento o incorporación que se da de manera unilateral, estableciendo al momento de ser otorgado una condición jurídica general cuya modificación depende de un nuevo acto administrativo.

Otra nota indispensable en este tipo de Descentralización es la facultad de poder revisar o inspeccionar, y en su caso controlar a estos entes privados, por parte del Estado, lo cual se traduce en poder cancelar el permiso otorgado.

Otra facultad otorgada al Estado es el poder exigir calidades especiales para formar parte de ellos, es decir, agricultores, comerciantes, etc.

Se le concede también la potestad de comprobar la institución en cuestión trabaja de acuerdo a los lineamientos establecidos al otorgarle el permiso.

De lo anterior se deduce que si bien es cierto el Estado tiene cierta intervención, también lo es que no por ello este tipo de instituciones se pueden considerar parte integrante de la estructura administrativa del Estado.

- Descentralización por Región.

“La Descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.”⁵⁰

La Descentralización por Región es una opción para dar mayor disponibilidad y accesibilidad – a los gobernados que no radican en la capital del país o importantes Ciudades -, en la gestión de algunos tramites y servicios que por su naturaleza pueden ser encomendados a organismos de carácter regional.

⁵⁰ *Ibidem.* p. 218.

Se ha señalado que la Descentralización Territorial, más que ser administrativa, corresponde al ámbito de la política, ya que mucho del personal que labora en él es nombrado de manera democrática, es decir, por elección popular.

Dentro del sistema jurídico mexicano el artículo 115 constitucional constituye la base del Municipio Libre Mexicano o Descentralización por Región.

Se toma como Descentralización ya que no se trata de un ente dotado de soberanía, ni tampoco es parte de un Poder.

El Municipio como Organismo Descentralizado que es goza de personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo cual goza de facultades de administración.

Aunque los diferentes tipos de Descentralización tienen notas que los diferencian, también es cierto que existen características comunes en ellos.

B. Características de Organismos Descentralizados.

Las características de los Organismos Descentralizados, se desprenden del artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual establece: "Son Organismos Descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualesquiera que sea la estructura legal que adopten."

Por lo cual podríamos decir que las características de los Organismos Descentralizados son las siguientes:

- a. Su creación proviene de un acto legislativo, el cual puede devenir de una Ley del Congreso de la Unión, o de un decreto del Ejecutivo Federal.

- b. Cada uno de estos organismos tienen un régimen jurídico propio, el cual se traduce en una Ley Orgánica que regirá la vida y estructura del Organismo en cuestión.
- c. Tienen personalidad jurídica propia, la cual es otorgada en el momento mismo de su creación, en el acto que le da origen.

Aunque existen posturas que aseveran que el hecho de tener una Personalidad Jurídica propia no basta para que un Organismo pueda ser considerado como Descentralizado, ya que puede deberse entre otras cosas al deseo de querer otorgarle una autonomía técnica, nosotros consideramos que es una característica o condición inherente a un Organismo de este tipo.

- d. Denominación es aquella palabra o frase que sirve para reconocer a dicho Organismo, y que servirá para distinguirlo de otros Organismos Descentralizados, y que siempre esta insertada en su correspondiente Ley Orgánica.
- e. Patrimonio propio ya que al tener personalidad jurídica debe tener por ende un patrimonio compuesto por el conjunto de bienes, derechos y obligaciones que le son asignados al organismo con el fin de lograr sus objetivos, pudiendo ser de Derecho Público o Privado, contando también dentro del patrimonio aquellos ingresos propios del Organismo Descentralizado.
- f. La Sede de las oficinas y dependencias, que es el lugar en donde se ubican los órganos de mando de dicho Organismo, es un equivalente al domicilio de las personas físicas.
- g. Órgano de Dirección, administración y representación, ya que todo Organismo Descentralizado cuenta con un órgano colegiado encargado de tomar las decisiones, otro de representación, y cuenta además con una estructura interna.
- h. Objeto, en cuanto a esta característica varía el objeto del organismo descentralizado en cuestión, pero en términos generales podríamos decir que su objeto es otorgar servicios públicos que debe prestar el Estado, y

que por alguna razón no puede prestarlos de manera directa, por lo que se vale de Organismos Descentralizados para llevarlos a cabo.

- i. Régimen Fiscal, ya que algunos Organismos Descentralizados se encuentran sometidos a un régimen especial, al quedar exentos del pago de impuestos, por la misma naturaleza de los servicios que desempeñan, no obstante hay salvedades como lo es PEMEX.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DEL REGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

En el presente capítulo se hará una breve exposición de los ordenamientos jurídicos más importantes que han regulado la Relación Laboral entre los Organismos Descentralizados y sus Trabajadores, empezando lógicamente por nuestra Carta Magna, y por las diversas Leyes Reglamentarias, así como otros ordenamientos como son los Estatutos.

Con ello se pretende tener una visión general de cómo se han regulado desde sus orígenes, así como tener una perspectiva de la múltiple aplicación de Legislaciones a los Trabajadores de los Organismos Descentralizados.

Asimismo, también se conocerá el momento histórico en que surgen estos ordenamientos y como influyen en la creación de dichas leyes, consultando para ello cual era la voluntad o intención del legislador al crear estas normas remitiéndonos con tal motivo a la exposición de motivos de las mismas.

No obstante que en el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se regulaban las Relaciones Laborales de los Organismos Descentralizados con sus trabajadores ni se hacía mención expresa de los mismos se hace referencia de la misma debido a que sientan las bases generales o derechos que tienen todos los trabajadores, independientemente de que se desempeñen dentro del sector público o privado, por lo cual consideramos que su importancia es trascendental.

Se expone la Ley Federal del Trabajo de 1931, en cuanto al tratamiento que se le otorgaba a los funcionarios que desempeñaban sus labores al servicio del Estado, y las distintas posturas existentes en el momento histórico en que surge la iniciativa.

I. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917.

La Constitución Política de 1917 es el resultado de un arduo movimiento social iniciado en 1910, pero cuya gestación va mas atrás, encaminado al logro de mejores condiciones de vida del *grosso* de la población mexicana en ese momento.

Cabe mencionar que es durante el mandato del Presidente Porfirio Díaz cuando se hacen más marcadas las diferencias económicas entre la clase trabajadora y la gobernante, fundamentalmente por el proyecto económico sustentado, basado en lo que se ha llamado el tripode latinoamericano compuesto por el Estado, el empresario nacional y el sector privado extranjero.

Es en este contexto en el cual se trata de integrar a los Trabajadores al proyecto de Nación edificado por el Presidente Díaz, tenían cabida básicamente dos sectores: los artesanos que no tenían el nivel de competitividad para poder subsistir por sí mismos y los campesinos sin tierra constituyéndose así en la fuerza de trabajo, que se requería para el esquema que se tenía planeado para el país.

El proyecto de Díaz consistía en el diagnóstico de que en ausencia de recursos propios, la única posibilidad de lograr un desarrollo sostenido era lograr traer capitales del exterior, lógicamente de naciones que sí contaban con ellos, creando en consecuencia las condiciones necesarias para que invirtieran en México.

En el Porfiriato las Condiciones de Trabajo de los Trabajadores eran insalubres y agobiantes, por lo cual empiezan a organizarse no para exigir mejoras en sus condiciones de trabajo, sino para ayudarse unos a otros en caso de extrema urgencia constituyendo sociedades mutualistas o de socorro para casos como despidos, accidentes o muerte de algún integrante, ya que tenían prohibido reunirse para la defensa de sus derechos, quedando incluso sancionado en el Código Penal de 1871 elevándose al rango de delito en su artículo 925.

Estas Asociaciones Mutualistas van evolucionando hasta lograr el nacimiento del Gran Círculo de Obreros de 1872.

El Proceso Social del movimiento revolucionario en México que originalmente surge para lograr una democracia política dentro del país, va tomando distintos matices, hasta transformarse en una lucha con diferentes proyectos, los cuales se van consolidando a través de los años de lucha.

Uno de estos proyectos fue el laboral, el cual trataba de lograr la inclusión de los trabajadores dentro de los planes que se tenían reservados para la Nación, ya que hasta 1914 se hacía caso omiso de los trabajadores, bastando recordar el Plan de San Luis de 1910, el Plan de Ayala de 1911 o el Plan de Guadalupe de 1913, abocando su atención en cuestiones agraristas, pero no a los trabajadores en general.

En general podríamos decir que fue Carranza pero sobre todo el Congreso Constituyente quienes dan un giro a las Relaciones Laborales, al contemplarlo dentro de su ideario, ya que Zapata tenía un proyecto cien por ciento agrarista, y Villa se encontraba inserto dentro de la lucha militar, no preocupándose por armar un proyecto político.

En el año de 1916 Carranza convoca al Congreso Constituyente en Querétaro, la cual trae como consecuencia la elaboración de la Constitución Política de 1917, la cual al principio solo buscaba reformar a la anterior Constitución de 1857, e incluso en un inicio adoptaba este nombre: *Constitución Política de 1917 que reforma a la de 1857*, no obstante lo anterior la Constitución de 1917 se erige como una Constitución propia, independiente y diferente a la de 1857, por lo cual toma el nombre de Constitución Política de 1917.

La Constitución de 1917 establecía algunos de los proyectos más significativos de la Revolución como era la libertad de dedicarse al trabajo, oficio o profesión que guste la persona, siempre y cuando sean lícitos, posteriormente producto ya de los debates que surgen se llega a la conclusión en el Constituyente de 1917, de redactar un artículo en el cual se brindara protección a los trabajadores: el artículo 123.

La Constitución Política de 1917 es el punto de partida del moderno régimen jurídico en México, ya que no obstante haber existido con anterioridad a ella diversos ordenamientos jurídicos aplicables como la Constitución de 1857, no es sino hasta el surgimiento de nuestra Carta Magna cuando se actualiza la protección jurídica para las clases más desprotegidas entre ellas los trabajadores.

La Constitución de 1917 es por sobre todas las cosas eminentemente social, y debido a ese carácter una de las principales preocupaciones del Constituyente fue regular los derechos de los trabajadores, voluntad que quedó expresa en uno de los preceptos de mayor importancia en nuestra Constitución, el artículo 123 constitucional.

A). El Artículo 123 Constitucional

El artículo 123 constitucional engloba en ese momento la aspiración de la clase trabajadora de lograr que sus derechos le sean reconocidos, y así la lucha armada a que se enfrentaron haya tenido un logro que los beneficie.

El artículo 123 marca las directrices a seguir en materia del trabajo, por lo cual las leyes reglamentarias de la materia se ajustan a las disposiciones constitucionales.

No obstante que el texto original de este artículo no regía las Relaciones Laborales entre los Organismos Descentralizados y sus trabajadores, es de suma importancia debido a que sienta las bases o conceptos generales del Derecho del Trabajo, mismos que serán aplicados tanto a trabajadores que presten sus servicios a la iniciativa privada como aquellos que se desempeñen dentro de la Administración Pública.

En su texto original dicho artículo se encontraba inserto en el Título Sexto intitulado "Del Trabajo y de la Previsión Social" y consignaba básicamente las nuevas condiciones de trabajo bajo las cuales prestarían sus servicios los trabajadores.

En su fracción primera establecía que la duración máxima de la jornada laboral sería de ocho horas, y la fracción segunda disponía que la de trabajo nocturno sería de siete horas, quedando prohibidas las labores insalubres tanto para mujeres como para menores de dieciséis años, así como las jornadas laborales nocturnas. También en cuanto a la jornada de trabajo la fracción III establecía que la jornada máxima para jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis sería de seis horas, y los menores de doce no podrían ser objeto de contrato.⁵¹

Se estableció por primera vez a nivel constitucional el descanso obligatorio para los trabajadores, debiendo gozar por cada seis de trabajo uno de descanso por lo menos.

Por lo que respecta al salario existían diferentes fracciones que lo regulaban entre las que se encontraban la VI, VII, IX, X y XI las cuales establecían que el salario mínimo que percibieran los trabajadores debería ser suficiente para atender las necesidades normales del trabajador, de acuerdo a la región geográfica en la que se encuentren, quedando el salario mínimo exceptuado de embargo, compensaciones o descuento, debiendo pagarse en moneda de curso legal, no permitiendo pagarse en mercancías, fichas u otro objeto que pretendiera sustituir a la moneda. La fijación del salario mínimo y de la participación de utilidades quedaría a cargo de comisiones especiales.

Asimismo, se protege el salario de los trabajadores, al establecer que se considera como preferente su pago por sobre otras deudas o créditos del patrón.

La fracción VII establecía la garantía de igualdad en el trabajo, misma que ha perdurado hasta nuestros días y que es pilar del Derecho Laboral en México.

A su vez otorga importantes innovaciones en cuanto a los derechos laborales de las mujeres incluyendo en su fracción V el derecho de descanso

⁵¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917. Reproducción facsimilar del texto original. Edición del Partido Revolucionario Institucional. (s.od.). México, 1981. P. 139.

en el siguiente mes al parto, así como dos descansos extraordinarios por día para amamantar a su hijo.

Otro logro importante consignado en la Constitución de 1917 es el derecho a huelga por parte de los trabajadores, siempre y cuando tengan como fin conseguir el equilibrio entre los factores de la producción, y se reconoce tanto a trabajadores como a patrones el derecho a coaligarse para la defensa de sus intereses.⁵²

En cuanto a los paros se reconocen como legales, únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender la misma.

Se regula también el despido injustificado, y se establece que en caso de que exista alguna controversia entre el patrón y trabajador, esta se someterá al Arbitraje ante el órgano correspondiente entrándose de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

2. LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.

Desde que se promulgó la reforma al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 31 de Agosto de 1929, por medio del cual se encarga al Congreso de la Unión legislar en materia laboral, elevándose a competencia federal dicha materia, (ya que con anterioridad era facultad de las Entidades Federativas legislar en materia laboral, por lo cual la podíamos considerar como una facultad local), se hizo necesaria la expedición de una Ley Federal del Trabajo, que regulara las Relaciones Laborales de todos y cada uno de los trabajadores que se encontraban prestando sus servicios dentro de la República Mexicana, ya que dicha reforma imposibilitaba a las Entidades Federativas para legislar al respecto, quedando así enormes lagunas que dejaban sin protección alguna a los trabajadores por no existir en determinadas entidades Ley alguna que brindara protección a los mismos.

El Proyecto de Ley Federal del Trabajo de 1931 elaborado por la Secretaría de Industria Comercio y Trabajo siguió las directrices

⁵² *Ibidem*, págs. 141 a 144.

establecidas por el artículo 123 constitucional, la cual a toda costa era proteccionista de los trabajadores, por lo cual la ley en cuestión depura y sistematiza las reglas ya establecidas por el Constituyente de 1916.

Se hace evidente en ese momento la insuficiencia de no contar con una Ley que reglamentara la materia laboral, ya que si bien es cierto las relaciones obrero patronales, se regían por las disposiciones establecidas en la Constitución, también es cierto que existían carencias en cuanto a conceptos jurídicos aplicables a la materia, lo cual era aprovechado en diversas ocasiones para menoscabar los derechos laborales de los trabajadores.

La finalidad primordial de este proyecto de ley como señala el Presidente constitucional en turno Pascual Ortiz Rubio es el sostener los principios consignados en la Constitución Política, atendiendo a su vez a los más altos fines de la Revolución Mexicana.⁵³

Pero también el obtener las ventajas que se derivan de tener una ley escrita que respalde al pie de la letra los logros obtenidos por los trabajadores, y que a su vez otorgue una garantía de legalidad y certeza jurídica de la situación laboral de los trabajadores.

El espíritu proteccionista del Estado se ve reflejado en la presente ley, la cual sobrepone ante todo interés privado, el interés general, público de amparar a la clase trabajadora y proteger sus derechos humanos.

No obstante lo anterior, debe tenerse en consideración que los intereses del trabajador, no son los únicos que se toman en cuenta al elaborar la presente ley, sino que se tratan de conciliar intereses entre trabajador y patrón, ya que una ley que contemplará sólo una cara de la moneda, no podría tomarse propiamente como ley, de tal forma se retoma el interés social, enfocado principalmente a la producción como fuente generadora de empleos que ayudan a la estabilidad económica y por tanto social.

⁵³ PROYECTO DE LEY DEL TRABAJO. Secretaría de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. XXXIV Legislatura. Año Primero. Período Extraordinario. Ramo Público. 07 de Agosto de 1931. Tomo Primero. Foja: 1.

Uno de los puntos característicos de esta ley, es precisamente tratar de adecuar a nuestros medios y realidad los conceptos manejados. Al realizar este proyecto se revisaron diversos proyectos preexistentes de la materia, conociendo las diferentes posturas y aportaciones de diversos códigos de Entidades Federativas, reglamentarios del artículo 123 constitucional, dejando asentado por escrito en esta ley aquella normatividad que refleje una acertada aplicación en el ámbito laboral, también se indaga en los usos y costumbres del medio, así como el proyecto para convertirse en Ley Federal elaborado durante el gobierno interino de el Presidente Emilio Portes Gil, así como las opiniones sobre el vertidas por diferentes estratos de trabajadores, además de examinar diversas leyes extranjeras y doctrina, coordinando hasta cierto punto toda la dispersión existente en cuanto al Derecho Laboral se refiere.

El capítulo primero se refiere al Estado-Patrón; cuestión debatida entre los teóricos del Derecho Público es la que se refiere a la determinación de la naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado y las Personas cuyos servicios utiliza para la realización de sus fines.⁵⁴

Existen posturas que aseveran que los empleados de la Administración Pública son equiparables a los empleados de las empresas privadas y como ellos deben someterse a la Legislación del Trabajo considerando que los lazos que unen a los funcionarios con el Estado son de carácter jurídico y contractual, con lo cual los trabajadores o funcionarios públicos gozan de todos los derechos inherentes a la clase trabajadora en el ámbito privado, incluyendo el de poder organizarse en sindicatos para la defensa o mejora de sus derechos.

Para otros los funcionarios de la Administración Pública cualesquiera que sea la función que realizan siempre que contribuyan a los fines del Estado se encuentran jurídicamente en la misma situación, no están ligados al Estado por un Contrato de Trabajo o de servicio, ya que la función pública es una situación jurídica general e impersonal, objetiva creada y organizada por las leyes y reglamentos, susceptible de ser modificada en cualquier momento, por lo cual no tienen los funcionarios públicos por ende

⁵⁴ Idem.

las prerrogativas de los trabajadores y sería ilícita en ellos la asociación cuando tiende a exponer la fuerza del Estado bajo la fuerza sindical.⁵⁵

Además existe una tercer postura de acuerdo con la cual no están vinculados al Estado en virtud del cual el nombramiento de un funcionario no trae aparejado un Contrato de Trabajo, ya que carece de los elementos materiales y formales mínimos para la existencia del contrato, pero admite que ocasionalmente la Administración Pública puede ampliar el procedimiento contractual para reclutar a algunos de sus trabajadores por medio de un acto jurídico en el que aparecen determinados los elementos formales y materiales de todo contrato, en el cual se rigen por las disposiciones que pactan ambas partes.

El proyecto se apega a los principios establecidos en la Constitución al establecer que los funcionarios públicos son nombrados por el Ejecutivo, así mismo se otorga la facultad o derecho de poder declarar la huelga, derecho perteneciente anteriormente únicamente a los trabajadores y no a los calificados como funcionarios, dentro del artículo 123 constitucional.

La iniciativa plantea de esta forma que el único inconveniente para la aprobación de esta postura sería el delimitar cuando se estaría haciendo referencia a los funcionarios sometidos a los reglamentos administrativos, y cuando de un trabajador vinculado al Estado por un contrato de trabajo.

El Estado al involucrarse no como poder público, sino como parte de la producción, al otorgar servicios a sus gobernados requiere de los servicios de otras personas, las cuales se vinculan a el no como Estado, sino ya como patrón.

Respecto a esta calidad particular que adopta el Estado, el proyecto de Ley Federal del Trabajo, establecía que el Estado sería considerado como patrón en aquellas actividades de orden económico en las cuales se hiciera presente la producción, por lo cual no se constituiría como poder público, no así en todas las actividades desarrolladas por el Estado.

Existen legislaciones extranjeras que no coinciden con la postura acogida por la Ley Federal del Trabajo según la cual el Estado queda sujeto

⁵⁵ Idem.

a la Legislación del Trabajo en los servicios que no son públicos, porque la idea de servicio público tal como se toma en estas legislaciones extranjeras hace referencia a todas las actividades que le son propias al Estado.⁵⁶

3. ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN DE 1938.

Al ser incorporada a la vida cotidiana la Ley Federal del Trabajo de 1931, se observó que su aplicación no podía ser general, esto es, no podía ser adaptada a todo tipo de trabajadores, especialmente a los Trabajadores al Servicio del Estado, toda vez que la naturaleza del trabajo que desempeñaban era totalmente distinta a la de los trabajadores al servicio del sector privado, pero también era cierto que estos trabajadores que con el paso del tiempo iban incrementando su número y hasta poder político no podían quedarse sin protección jurídica alguna en cuanto a su relación laboral con el Estado se refiere.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado al igual que la Ley Federal del Trabajo surge bajo las directrices postuladas en la Revolución Mexicana y por tanto en la misma Constitución.

Este ordenamiento contempla desde un punto de vista diferente a los trabajadores al Servicio del Estado, ya que según diferentes posturas doctrinales se les debería de dar un tratamiento distinto al de los trabajadores que desempeñan sus labores en el ámbito privado y no público, sin dejar por ello de brindarles protección y apoyo.

Lo anterior se sustenta en la teoría de que el Estado no busca el obtener satisfactores de carácter económico, sino el prestar servicios a sus gobernados, para lo cual tiene que allegarse de los recursos humanos

⁵⁶ Idem.

suficientes que le permitan brindar dicha prestación o asistencia, por lo que los trabajadores al Servicio del Estado estarían colaborando de cierta forma a la buena marcha del aparato burocrático o gubernamental, y no al enriquecimiento de un grupo de personas.

De esta forma el Estatuto se aplicaría a los trabajadores al Servicio del Estado, aunque el Proyecto se titulaba *Proyecto de Ley de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Ejecutivo Federal*.

El proyecto consideraba que el empleado público era un factor determinante dentro de la producción, y por tanto de la riqueza social, trabajador, que hasta el momento no había gozado de la protección jurídica debida ya que también podía ser objeto de vejaciones maltratos o injusticias, por parte de su patrón el Estado, encontrándose por tanto en una situación de desigualdad frente a los demás trabajadores, al no estar tutelados sus derechos mínimos como trabajador.

Por lo tanto, si bien es cierto que existía la necesidad de regular la situación laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado, también lo era que esta no podía ser igual a la del resto de los trabajadores, ya que debían tomarse en cuenta ciertas particularidades de la Relación de Trabajo que se presentaban.

En el presente Estatuto se pretendía limitar el poder absoluto que tenía el Estado sobre sus trabajadores, tomando en cuenta cuales serían los derechos que fundamentalmente debían regularse respecto a los servidores públicos, llegándose a la conclusión de que eran los mismos que todo trabajador desearía, esto es, que los servidores públicos y sus familias disfrutarán de las más elementales garantías, mismas que les permitirían no sólo tutelar sus derechos laborales, sino también lograr un desarrollo físico, intelectual económico y hasta moral.

De tal forma las normas que conformaban este ordenamiento eran referentes básicamente al salario, a la estabilidad en el empleo, escalafón tomando en cuenta la eficiencia y antigüedad, indemnizaciones, jornada de trabajo, descansos, prevención de accidentes y asociación.

Este Estatuto no hacía mención de manera expresa de los Organismos Descentralizados, sino que únicamente hacía una división de los empleados públicos en la que se podían distinguir dos categorías: servidores de confianza y servidores de base.

Los servidores de confianza se agrupaban a su vez en dos grupos: los que desempeñan funciones de dirección responsable y en cierto sentido autónomo y los servidores del Estado que constituyen la fuerza, que garantizan el orden público o la defensa nacional, o lo que es lo mismo el ejército y la policía preventiva, los cuales deben estar sujetos a Estatutos de diverso orden.⁵⁷ En cuanto a los empleados de confianza se establece que serán designados libremente, por los titulares de las entidades burocráticas en cuestión.

Como se mencionó antes se reconoce el Derecho de Asociación a los empleados públicos, derecho que antes se les estaba negado, y que ahora se les otorga reconociendo sus agrupaciones sindicales, pero con ciertas limitaciones, como son el que exista un sindicato único por cada unidad burocrática, mismo que debe adherirse a una Federación general a fin de que al momento de tomar decisiones importantes cuente con una representación común, y por lo tanto con un voto que le permita opinar en las mismas.

En cuanto al derecho de huelga es otorgado a los trabajadores públicos, pero con las restricciones que la naturaleza de su trabajo amerita, esto es, requerirán de un procedimiento previo, mediante el cual sea declarado de legal el movimiento, ello con el fin de que no sean tomadas como reos políticos algunas instituciones, para afectar al Estado, y de asegurarse que el fin de la misma es el de el reclamo de mejoras laborales para los trabajadores, o la posibilidad de querer desaparecer el sindicato que hasta cierta forma los ampara y protege de su patrón: el Estado. Lo anterior sin perder su esencia natural de movimiento de resistencia, asimismo, se cuida de que en caso de llevarse a cabo, se sigan realizando aquellos trabajos cuya suspensión perjudique considerablemente la seguridad y conservación del Estado, o para la salud pública. Cabe hacer mención que también deben observarse aquellas disposiciones que establecen que en tiempo de guerra

⁵⁷ PROYECTO DE LEY DE ESTATUTO JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL EJECUTIVO FEDERAL. Foja: 15.

toda huelga será calificada como ilícita. Asimismo, también se contemplan normas relativas al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual deberá integrarse por representantes del Ejecutivo Federal y de sus unidades burocráticas.

El objetivo de ese Estatuto es englobar a todos los servidores públicos que presten algún servicio al Estado, ya sea de carácter material o intelectual, en el campo o ciudad, instalándolos en un plano igualitario de garantías sociales, ya que por su Estado común de dependencia del Estado, deben disfrutar de análogas situaciones, y sistemas de protección.

4. ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN.

Se conoce con el nombre de Estatuto de 1941, al proyecto que pretende reformar al Estatuto de 1938 primer ordenamiento que contemplaba a los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual como era lógico adolecía de varias carencias en cuanto a conceptos jurídicos y situaciones laborales de trabajadores burocráticos se refiere.

En tal situación surge el presente proyecto, con el fin de dilucidar las lagunas existentes hasta ese momento y dar mayor claridad a las disposiciones legales ya existentes.

La aplicación de este Estatuto, no sólo debería ser contemplada por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sino también por los funcionarios del Distrito Federal, y los territorios que conformaban al país en ese momento.

Este Estatuto define que se entiende por Trabajador al Servicio del Estado, enumerando en forma no limitativa sino enunciativa a ciertos servidores o trabajadores de alto rango, como son titulares de dependencias gubernamentales, entre los que se encuentran directores, subdirectores y otros encargos de relevancia.

Pero se establece como parámetro general que será trabajador al servicio del Estado aquél que preste sus servicios en los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, algún trabajo material, intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento que le fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de los trabajadores temporales.⁵⁸

Si bien es cierto que no existe mención expresa de los Organismos Descentralizados, es decir, de si son o no considerados como pertenecientes a alguno de los Poderes de la Unión, y si sus Relaciones Laborales se regirán de acuerdo a este Estatuto, el artículo tercero de dicho Proyecto hace mención de titulares de dependencias públicas que fueron en su momento Organismos Descentralizados, (que incluso algunos de ellos ya desaparecieron), existiendo por ello una contradicción en este ordenamiento jurídico.

El espíritu que alimenta este Estatuto tiene matices protectores, estableciendo la inamovilidad de los trabajadores del Estado como condición sine qua non para el cumplimiento de sus funciones. No obstante hace una clasificación de los trabajadores, señalando que existirán dos clases: a). De base; b). De confianza, los cuales si podrán ser removidos de su encargo, ello basándose en la naturaleza de las funciones que desempeñan, siendo aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.⁵⁹

Los trabajadores de base que el artículo noveno de este Estatuto señala como *Trabajadores Federales*, serían aquellos que prestarán sus servicios mediante un nombramiento y que lógicamente tuvieran capacidad legal para aceptar un nombramiento de *Trabajadores Federales* y recibir como contraprestación un salario.

Otra de las reformas que se proponían en esta reforma era la referente al escalafón, consignado en el artículo cuarenta y uno, el cual era oscuro, por lo cual también es objeto de modificación, basándose para ello en la

⁵⁸ PROYECTO DE ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN, QUE REFORMA AL ESTATUTO DE 1938. Departamento de Secretaría de Comisiones. XXXVIII Legislatura. Año primero. Período Extraordinario. Ramo Público. Sección Primera. Marzo 19 del año de 1941. Número 83. Fojas: 323.

⁵⁹ *Ibidem*. Foja 327.

práctica y aplicación del Estatuto de 1938, se toma como principal factor la competencia, y posteriormente la antigüedad.

Asimismo, se les reconoce el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses sin que sea considerado ilícito como en otras épocas, pero con ciertas restricciones.

En cuanto a la Huelga debe ser calificada de legal, antes de hacer la declaración formal, ya que no puede llegarse a una suspensión de labores, debido a la naturaleza de sus servicios. Por último se señala al Tribunal de Arbitraje como el órgano competente para conocer de las controversias que se susciten entre el Estado y sus servidores.

5. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917, ARTÍCULO 123 APARTADO "B" DE 1960.

Con el devenir del tiempo el artículo 123 constitucional así como otros artículos han sufrido reformas con el fin de adaptar las disposiciones legales establecidas en nuestra Constitución a la sociedad y situación actual, lógicamente por el contenido altamente social de dicho precepto, este ha sido uno de los más reformados o adicionados, es el caso de la adición que sufre en el año de 1960 (número veinte) con el fin de agregar el Apartado "B", el cual hace referencia a la situación laboral de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, es decir, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como para aquellos trabajadores del Departamento del Distrito Federal.

La modificación al artículo 123 constitucional pretende básicamente como lo manifiesto en su momento el Presidente Gustavo Díaz Ordaz es consolidar los ideales revolucionarios, mediante la protección o tutela de todos los trabajadores, no únicamente los que se desenvuelven en el sector privado, sino también los llamados servidores públicos, toda vez que si bien es cierto el servicio que prestan atiende a una naturaleza distinta - ya que el Estado no persigue un fin de lucro, sino el bienestar de los gobernados al otorgarles servicios, constituyéndose en colaboradores directos de la administración pública -, también lo es que son trabajadores y por ese solo

hecho deben gozar de las garantías sociales que les otorga la Constitución, dejando en claro que el trabajo no es una mercancía, y por tanto es digna de regularse en el ámbito constitucional cualquier tipo de Relación de Trabajo, dejando a salvo la dignidad del hombre, claro esta con las salvedades necesarias por ser como se dijo antes un trabajo de distinta naturaleza.

Los trabajadores al servicio del Estado por diferentes circunstancias, no habían disfrutado totalmente de las garantías sociales otorgadas a los trabajadores en el artículo 123 constitucional. Esta adición pretende integrar a la Constitución los principios por los cuales se deberá normar el trabajo de los servidores del Estado, y a los cuales deberá sujetarse la Ley Reglamentaria en cuestión.

La adición al texto constitucional del artículo 123 hace una enumeración de los preceptos que a su consideración son los de mayor importancia para los trabajadores al servicio del Estado, y que a juzgar de los legisladores son las garantías mínimas de las que debe gozar el trabajador entre las que destacan: salarios, permanencia en el empleo, uso del derecho de huelga, escalafón para ascensos, derechos para asociarse, protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas en arrendamiento o venta, así como las medidas indispensables para las mujeres durante el período de gestación, alumbramiento o lactancia.⁶⁰

Asimismo, se hace hincapié en la intención de seguir con el funcionamiento de un Tribunal de Arbitraje, el cual tendrá como función principal la conciliación de las partes, esto es, entre el Estado y sus trabajadores, sobre las posibles controversias que pudieran surgir en sus Relaciones de Trabajo. Salvo las controversias que existieren entre el Poder Judicial Federal y sus trabajadores, las cuales serán resueltas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación todas las demás serán resueltas por el Tribunal de Arbitraje.

⁶⁰ INICIATIVA DE LEY, ADICIONANDO EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México, Distrito Federal, 07 de Diciembre de 1959. Foja: 328.

La iniciativa del proyecto de adición también preveía que se seguiría observando el Estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión, en lo que no se oponga a la adición al artículo 123,⁶¹ siempre y cuando el Congreso no legisle sobre dicha reforma o adición.

En cuanto a la adición propiamente al texto constitucional se establece que el Apartado "B", será aplicado a los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, y del Departamento del D.F. y Territorios. De lo cual se deduce que no hace referencia expresa a los Organismos Descentralizados, a menos que estos pertenecieran a alguno de los Poderes de la Unión se les aplicaría este Apartado, de lo contrario estaríamos yendo más allá de lo que la norma constitucional establece.

En cuanto a la fracción I se establece que la jornada máxima diurna y nocturna será de 8 y 7 horas respectivamente.

La fracción II y III se refieren a los descansos de que gozará el trabajador, estableciendo que disfrutara de un día de descanso por lo menos por cada seis laborados con goce de sueldo, y asimismo, que gozara de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año.

Los salarios se estipularan en los presupuestos de las dependencias respectivas, por lo que no podrán ser modificados en el año respectivo, y en ningún caso podrán ser inferiores al mínimo (fracción IV).

La fracción V consagra una de las garantías más importantes en lo que a trabajo se refiere *a trabajo igual corresponderá salario igual sin tener en cuenta el sexo*.

En cuanto a la protección al salario se refiere la fracción VI establece que no podrán hacerse retenciones, descuentos o embargos al salario, salvo los casos previamente establecidos en la ley.⁶²

La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, señalando que se organizarán escuelas de Administración Pública.

⁶¹ Idem.

⁶² Idem.

La fracción VIII establece que los trabajadores gozarán de derechos de escalafón, a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos y antigüedad.⁶³

En cuanto a la estabilidad en el empleo la fracción IX prevé que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o despedidos por causa justificada y en caso de separación injustificada tendrán derecho a que se les reinstale en el empleo que tenían, o se les conceda la indemnización correspondiente. En el caso de supresión de plazas, los servidores públicos que se vean afectados en sus intereses, tendrán derecho a que se les otorgue una equivalente a la suprimida o en su caso la indemnización de ley.

Se reconoce a los trabajadores al servicio del Estado a nivel constitucional el derecho de asociarse, siempre y cuando sea para la defensa de sus intereses, y en cuanto al derecho de huelga se deberán observar ciertas reglas específicas para que proceda (fracción X).

En cuanto a la Seguridad Social cumple con los parámetros que todo trabajador pertenezca o no al Estado desearía, se contemplan los accidentes, enfermedades profesionales y no profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte, asimismo, se estipula que se conservará el derecho de empleo en caso de accidente o enfermedad; las familias de los empleados públicos gozarán de asistencia médica, se establecerán centros de vacaciones y recuperación, y las mujeres disfrutarán de un mes de descanso previo a la fecha del parto, y dos posteriores (fracción XI).

En cuanto a los conflictos individuales colectivos o intersindicales, serán sometidos a consideración de un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de acuerdo con la fracción XII del Apartado "B".

Los militares y miembros de Seguridad Pública se someterán a sus propios ordenamientos jurídicos, los cuales registrarán también sus relaciones laborales, en todos los aspectos, pero contemplando las disposiciones establecidas en la Constitución.

⁶³ Idem.

La iniciativa presentada para reformar o más bien adicionar el artículo 123 constitucional, fue totalmente aprobada en la Cámara revisora que única y exclusivamente hizo modificaciones en cuanto a la redacción, cambiando palabras por otras.

6. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO "B" DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL DE 1963.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es consecuencia directa de la adición que sufre el artículo 123 constitucional respecto del Apartado "B", con lo cual se hace necesario dictar una Ley que reglamente las disposiciones contenidas en este Apartado, no obstante que la iniciativa que proponía adicionar el Apartado "B" al artículo 123 constitucional, señalaba que seguirían vigentes las normas establecidas en el Estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión, salvo que los legisladores decidieran crear nuevas normas en esta materia.

Bajo esta perspectiva surge la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual establece en su artículo 1º, su campo de aplicación al establecer: "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 el Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos."

Podríamos decir que esta es la primera Ley que hace mención expresa de los Organismos Descentralizados, ya que anteriormente no encontramos disposición manifiesta de ellos, ni en la Constitución, ni otras leyes reglamentarias.

El problema surge a decir de diversos autores que esta Ley va más allá de las disposiciones constitucionales al citar a estos organismos, los cuales según diversas opiniones no forman parte de los Poderes de la Unión, y por tanto no son objeto de regulación por parte de esta Ley.

El texto original de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, contempla distintos organismos de trascendencia vital en la época en que fue dictada esta ley, pero que en estos momentos ya desaparecieron, sin que hasta el momento haya sido modificada la ley para subsanar esta omisión.

En términos generales esta ley contempla varias disposiciones que ya habían sido propuestas en ordenamientos aplicables para los trabajadores de los Poderes de la Unión, la diferencia sustancial es que según esta ley, también se aplicarían a los Organismos Descentralizados.

Existen de entrada conceptos generales como lo es la definición de trabajador, que no sufre variaciones sustanciales al ser adoptado por esta ley, la clasificación de los trabajadores: de base y de confianza; que se entiende por una Relación Jurídica de Trabajo y cuales son sus efectos entre las partes, así como algunas garantías de orden social contempladas previamente en la Constitución, y que son retomadas por la Ley Reglamentaria como el establecer que los derechos de los trabajadores son irrenunciables.

Además se estipulaba de manera clara cuales eran los derechos y obligaciones de que disfrutaban ambas partes en la Relación de Trabajo, es decir, tanto trabajador como patrón.

Otras disposiciones importantes eran las relativas al salario, y al sistema por el cual se llevarían a cabo los ascensos, esto es el escalafón.

También se establecía un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que sería el encargado de resolver las controversias que se suscitarán en la vida laboral de los servidores públicos y el Estado, exceptuando, también como se venía manejando a los trabajadores integrantes del Poder Judicial Federal, y el Tribunal Federal Electoral en

cuyos casos conocerían de las controversias el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

7. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

No obstante que la Descentralización tiene su antecedente más antiguo en Roma, - la cual se manifestaba al dividirse el Imperio en Oriente y Occidente -, es en Francia donde se desarrolla propiamente esta Institución.

La Descentralización surge en primera instancia en su forma política, y es posteriormente que reviste su forma administrativa, por lo cual primeramente haremos una breve reseña de la Descentralización Política.

La Descentralización surge en Francia como respuesta a la centralización de poder existente en la época de la Monarquía Absolutista, mediante este sistema se pretendía arrancar todo tipo de poder existente entre los Señores Feudales, y aristocracia de menor rango como lo eran Duques, Varones y Príncipes concentrando todo el poder en el Rey en turno logrando así la unidad política que necesitaba el país.

La Descentralización surge debido a la necesidad imperante de lograr una distribución del poder en Francia, tratando de restar poder al régimen o autoridad central, y de lograr una importante incursión de órganos locales en la vida política de ese país.

De tal forma en el año de 1787 con el fenómeno de la Revolución termina la tendencia centralizadora del gobierno, para abrir paso a una nueva inclinación: la Descentralización.

Sin embargo, en años posteriores se creó el Comité de Salud Pública, el cual una vez más era una clara muestra de la Centralización del Poder, dando paso a una nueva reestructuración de los ejércitos franceses, y sobre todo a una Centralización más radical que la antes existente, centralización que se prolongo durante el Imperio de Napoleón, el reinado de Luis XVIII,

durante la Segunda República, el Imperio de Napoleón III así como la Tercera y Cuarta Repúblicas.⁶⁴

Posteriormente en el año de 1789 se establecen nuevas divisiones administrativas, seccionando al país en Departamentos, Distritos, Cantones y Comunas lo cual se traduce en una nueva división territorial, pero también en una Descentralización.

Con Napoleón I se reafirma la centralización, pero también se introdujo el llamado *gobierno de estructuras a través de autoridades públicas*.

La Ley del 28 Pluvioso del año VIII establece la estructuración de los llamados cuerpos públicos, en la cual se establecía un importante principio para el Municipio (Descentralización por Región), por medio del cual se establecía un Consejo Municipal y su correspondiente Presidente.

El año VIII es importante debido a que durante esta época la Centralización es más radical, ya que todas las autoridades de estos organismos eran nombradas por el gobierno central, se encontraban subordinados jerárquicamente, no existía lógicamente autonomía, y en ellas se actualizaban el poder de mando y supervisión. Muestra de ello es que los miembros de la Comuna y su Presidente eran nombrados por el jefe de gobierno.

“La Ley del 10 de Agosto de 1871, referente a los departamentos y la del 5 de abril de 1884, relativa a las comunas (ayuntamientos) y municipios introdujeron en el sistema Francés algún principio de descentralización. La Comuna a partir de esa fecha se convirtió en una autoridad pública descentralizada y el cuerpo deliberativo y su agente ejecutivo electos directamente por el pueblo, sin embargo continuaron sujetas a la supervisión del prefecto del departamento actuando con derechos de examinar y sustituir las decisiones de las autoridades municipales y por lo tanto la comuna y su órgano de gobierno se constituyen en una autoridad local semidescentralizada.”⁶⁵

⁶⁴ Cf. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. “Primer Curso.” Decimocuarta Edición. Porrúa. México, 1999. p. 479.

⁶⁵ *Ibidem*. p. 481.

No obstante que dicha Ley establecía que los miembros del Consejo General serían electos mediante el sistema de sufragio universal, sus integrantes siguieron siendo nombrados por la autoridad superior.

De 1946 a 1958 fecha en que se estableció la Cuarta República se realizó un movimiento para descentralizar completamente a los Departamentos, sin embargo nunca fue aprobado.

En el año de 1958 con la Constitución de la Quinta República no hubo disposiciones que concretamente beneficiaran la Descentralización, sino por el contrario podríamos decir que trataban de volver al antiguo régimen centralizador. Posteriormente en la misma época existe una devolución de poderes o facultades a las autoridades locales, tratando así de que no sea tan obvio el regreso a la centralización, esto mediante el Edicto del 14 de marzo de 1964, no obstante mediante otro Edicto de la misma fecha se instituyó la división territorial.

En fechas recientes ya en el año de 1972 se expide una Ley con fecha 5 de julio del mismo año en la cual "se proveía de Estatutos a las regiones, estableciendo consejos regionales y prefectos regionales éstos últimos directamente responsables ante las autoridades centrales."⁶⁶

En la quinta República al ser reimplantado el régimen centralista, o más bien retomar nuevamente fuerzas, se comprobó que la figura de la Centralización no estaba funcionando, ya que lejos de dar una pronta solución a los problemas que se le presentaban había mucho más retraso, y en la mayoría de las ocasiones se proponían soluciones irreales a los problemas que se presentaban, ya que los mismos Ministros de París no conocían cuál era la situación real por la que atravesaban las provincias, o incluso nunca habían conocido el lugar, y por lo tanto no podían proponer soluciones efectivas, logrando de este modo hacer más perplejos los problemas, además por ser un Gobierno Centralizado se conocía de todas las materias, sin conocerlas a fondo. Por lo cual se propone la Descentralización tanto política como administrativa como una alternativa para dar solución a estos conflictos, pero no solamente como una pronta respuesta al gobernado de sus peticiones y necesidades, sino que va más

⁶⁶ Idem.

allá, ya que tiene como trasfondo político, el poder de manera indirecta el limitar los poderes del gobernante, y como ya se menciona anteriormente entrar en el juego político.

La Descentralización Administrativa se desarrolla en Francia mediante el Establecimiento Público Descentralizado, el cual surge por la necesidad de otorgar un servicio público calificado, con independencia para tomar sus decisiones, y que además contara con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Así surge la Descentralización Administrativa, tal como la concebimos actualmente, es decir, con todas sus características inherentes como son: personalidad jurídica y patrimonio propio.

En lo que se refiere a la Descentralización por Región que actualmente es conocido en varias partes como el Municipio "la ley de 1981 la transforma en un cuerpo territorial con plenos poderes ya que la Constitución del 4 de Octubre de 1958, en su artículo 72 previó la posibilidad de establecer mediante la Ley, nuevas autoridades territoriales y al igual que en la comuna y en el departamento, tanto el presidente como el consejo regional que son las autoridades ejecutivas de la región, serán electos por sufragio universal."⁶⁷

De esta forma se basan los lineamientos generales de lo que se ha llamado la Descentralización por Región, en la cual se establece que las autoridades que presidan este tipo de Descentralización serán elegidas en forma directa, y mediante sufragio universal por la población integrante de la región en donde se vaya a asentar. A este tipo de Descentralización se le conceden facultades para conocer de cuestiones económicas, culturales, científicas y de salud, pero únicamente en lo que se refiere a esa región.

El desarrollo de la Descentralización en Francia se consolida hasta épocas recientes, ya que como podemos observar una de las Leyes más importantes es la de 1981.

La Descentralización Política como la Administrativa, tienen diferentes connotaciones, ya que la primera se refiere única y

⁶⁷ Ibidem. p. 482.

exclusivamente a la estructura del Estado, y la Administrativa "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."⁶⁸

La Descentralización en México, se da como en otros países primeramente en su forma política, y posteriormente en su forma administrativa, muestra de ello es el Centralismo Colonial el cual tuvo dos manifestaciones: en primer término la concentración del poder en el Rey y en el Consejo de Indias, y el segundo identificado con los Virreyes. Con el fin del centralismo colonial y el advenimiento de la Constitución de Cádiz de 1812 se tratan de implantar dos niveles regionales propuestos por el Diputado Ramos Arizpe: el municipal y provincial, haciendo referencia a la Descentralización por Región, aunque con algunas variaciones, ya que los titulares no eran elegidos mediante sufragio universal, sino que eran designados, pero contaban con la suficientes facultades administrativas, para llevar a cabo sus funciones.⁶⁹ La Descentralización Municipal fue considerada como política, pero en sí el motivo principal de sus funciones era administrativa.

La Descentralización Administrativa no se consideraba propiamente en la Constitución de 1917, ya que su artículo 90 no contemplaba originalmente las formas que puede revestir la administración, esto es, no hacía mención expresa de que se dividiría en central y sector paraestatal.

El artículo 90 de la Constitución de 1917 establecía: "para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de secretarios que establezca el Congreso mediante una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría."⁷⁰

Posteriormente el veintiuno de abril del año de 1981 se publicó la primera reforma al artículo 90, en la cual se planteaba que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, conforme a

⁶⁸ *Ibidem*, p. 483 y 484.

⁶⁹ Cf. ORTEGA LOMELÍN Roberto. *El Nuevo Federalismo: La Descentralización*. Porrúa, México, 1988. p.33.

⁷⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917. Reproducción facsimilar. Op. Cit. p. 101.

la Ley Orgánica que expide el Congreso, y estará a cargo de la Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

A partir de la reforma al artículo 90 se instituye a nivel constitucional la administración paraestatal, la cual se conformaría por Organismos Descentralizados, Fideicomisos y Empresas de Participación Estatal.

No obstante lo anterior, en nuestro país el primer organismo descentralizado se crea en 1830, bajo la denominación de Banco Avío, por iniciativa de Lucas Alamán, y en nuestros días podemos encontrar todo tipo de organismos importantes tanto para la economía, como para la seguridad social de los trabajadores, de tal forma encontramos a los siguientes organismos descentralizados:

- “Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.
- Casa de Moneda de México.
- Centro de Investigación Científica y Educación Superior de Ensenada, B.C.
- Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN.
- Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Centro de Investigaciones en Química Aplicada.
- Centro Nacional de Meteorología.
- Colegio de Bachilleres.
- Colegio de Postgraduados.

- **Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del IPN.**
- **Comisión Federal de Electricidad.**
- **Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.**
- **Comisión Nacional de Salarios Mínimos.**
- **Comisión Nacional de Zonas Áridas.**
- **Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra.**
- **Compañía Nacional de Subsistencias Populares.**
- **Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.**
- **Consejo Nacional de Fomento Educativo.**
- **El Colegio de la Frontera Sur.**
- **Ferrocarriles Nacionales de México.**
- **Hospital General de México.**
- **Hospital General "Dr. Manuel Gea González".**
- **Hospital Infantil de México "Federico Gómez",**
- **Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora.**
- **Instituto de Investigaciones Eléctricas.**
- **Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.**
- **Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- Instituto Mexicano de Cinematografía.
- Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.
- Instituto Mexicano de la Radio.
- Instituto Mexicano de Psiquiatría.
- Instituto Mexicano del Petróleo.
- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.
- Instituto Nacional de Cancerología.
- Instituto Nacional de Cardiología.
- Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias.
- Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares.
- Instituto Nacional de la Nutrición “Salvador Zubirán”.
- Instituto Nacional de la Senectud.
- Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía “Dr. Manuel Velasco Suárez”.
- Instituto Nacional de Pediatría.
- Instituto Nacional de Perinatología.

- Instituto Nacional de Salud Pública.
- Instituto Nacional Indigenista.
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.
- Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
- Luz y Fuerza del Centro.
- Patronato de Obras e Instalaciones del IPN.
- Patronato del Ahorro Nacional.
- PEMEX-Exploración y Producción.
- PEMEX-Gas y Petroquímica Básica.
- PEMEX-Petroquímica.
- PEMEX-Refinación.
- Petróleos Mexicanos.
- Productora Nacional de Semillas.
- Pronósticos para la Asistencia Pública.
- Servicio Nacional de Información de Mercados.
- Servicio Postal Mexicano.
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

- Telecomunicaciones de México.⁷¹

entre otros, siendo esta lista enunciativa y no limitativa.

Es evidente la importancia que los Organismos Descentralizados alcanzan dentro de la Administración Pública y por supuesto en la cotidianidad de la vida de los gobernados.

A). PETROLEOS MEXICANOS.

La historia del petróleo en nuestro país ha sido siempre complicada y controvertida. El control de las empresas extranjeras sobre lo que podríamos llamar áreas estratégicas o de desarrollo como lo era el petróleo represento uno de los principales problemas a solucionar después de la Revolución Mexicana.

La explotación del Petróleo en México se inicia a principios del siglo XX con la política económica del Presidente Porfirio Díaz, y el consecuente apoyo refrendado en las Leyes de 1884, 1892, 1902 y 1909 en las que se establecía que los propietarios de la tierra, lo eran también de los beneficios que les otorgaba el subsuelo, dejándose atrás el antiguo proceso de concesión de la época colonial.

Dentro del sector petrolero el dominio se encontraba en dos empresas: Doheny, grupo norteamericano y Pearson inglés.

En 1917 el Congreso Constituyente trata de limitar en cierta forma la explotación ilimitada del petróleo que hacían estas compañías extranjeras, por lo cual se incluye dentro de la Constitución de 1917 el artículo 27 constitucional, en el cual se establecía que el subsuelo y las aguas que se encuentran dentro del territorio mexicano pertenecían a la Nación, y únicamente los mexicanos por nacimiento o en su caso Compañías mexicanas tenían el derecho de explotar el subsuelo, además de otorgar el

⁷¹ DÁVALOS MORALES, José. Un Nuevo Artículo 123 sin Apartados. Tercera Edición. Porrúa. México, 1998. p.123 a 126.

derecho al gobierno de revisar las concesiones otorgadas, teniendo de esta forma una tendencia claramente antiimperialista.

No obstante lo anterior, el artículo 27 constitucional no tuvo una aplicación inmediata, ya que las empresas extranjeras se opusieron totalmente a la aplicación de este precepto, alegando la irretroactividad del mencionado precepto constitucional, ya que manifestaban que no podía aplicarse a las concesiones otorgadas o en su caso propiedades adquiridas anteriormente al año de 1917.

“Venustiano Carranza en abril de 1917 publica el decreto del impuesto sobre el petróleo extraído. En 1918 fueron promulgados los decretos que reglamentaban los derechos de las compañías petroleras; estas empresas de acuerdo con el decreto del 8 de Agosto obtuvieron el derecho de extraer petróleo sólo con la condición de que la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo diera su consentimiento; se prohibió suspender por mas de dos meses sin causa justificada la extracción del petróleo.”⁷²

Posteriormente una serie de resoluciones - a las quejas emitidas por las compañías extranjeras -, emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación echaron por tierra la tesis sustentada por el artículo 27 constitucional.

Por otra parte la llamada tesis de los Actos Positivos lejos de ayudar a la correcta aplicación del artículo 27 constitucional creaba mas conflictos al aseverar que todo *acto positivo* realizado por las Compañías extranjeras antes de la Constitución de 1917 como la instalación de pozos perforadores u otros tendrían derechos plenos sobre los mismos y por ende no se les aplicaría el artículo 27 constitucional retroactivamente, quedando asentada esta doctrina en la convención de Bucareli de 1923. En esta tesis se apoyaron diversas compañías extranjeras como la Texas Oil Company.

Posteriormente el Gobierno de Estados Unidos condiciona el reconocimiento del mandato de Alvaro Obregon a la modificación del artículo 27 constitucional, pero el presidente mexicano no acepto hacer

⁷² SHULGOVSKI, Anatoli. México en la Encrucijada de su historia. Ediciones de Cultura Popular. México, 1980. p. 324.

dichas modificaciones por escrito, y solamente hicieron un pacto en forma verbal que fue llamado el *Pacto no Oficial*.

En el año de 1925 se publicó la nueva Ley Petrolera, la cual señalaba que correspondía a la nación el derecho inalienable de la propiedad sobre el petróleo, y además se establecía el derecho de realizar expropiaciones en interés de la sociedad con el consecuente pago de la indemnización.

Mediante esta ley se daba la posibilidad a las compañías extranjeras de obtener concesiones, las cuales no durarían más de 50 años, pero deberían de renunciar a toda protección o ayuda por parte del gobierno de su país de origen. En esta perspectiva, la mayoría de las empresas (58) rechazó esta ley, y solamente 4 la aceptaron.

El gobierno de Estados Unidos ante esta ley reacciona enviando una carta por medio de su embajador en México, James Pokwell Sheffield a la embajada de Relaciones Exteriores que decía: "El gobierno me ha encargado informar... que mediante esta protesta él apoya a los ciudadanos de los Estados Unidos cuyos intereses son o serán afectados por la aplicación de las citadas leyes, pues todos los derechos les fueron afectados por la aplicación de las citadas leyes, pues todos los derechos les fueron otorgados en correspondencia con la Constitución y las leyes operantes en México en el momento de la adquisición de estos derechos..., además de oponerse a la confiscación."⁷³

El 17 de Noviembre de 1927 en una resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecía que la Ley Petrolera del año de 1925 era contradictoria al artículo 27 constitucional, y el embajador de Estados Unidos en México Monroe declaró que se trataba del reconocimiento de los derechos de los extranjeros en la industria petrolera.

En el año de 1923 Pearson vendió las acciones de su compañía El Águila y Royal Dutch Shell, y en 1925 hizo lo propio Doheny, con su compañía Huasteca Petroleum a la Standard Oil.

Posteriormente las compañías extranjeras ante la creciente explotación del petróleo Venezolano, descuidaron por un tiempo las

⁷³ *Ibidem*. p. 326.

compañías mexicanas, lo cual derivó en una pérdida para la economía mexicana, esto en represión por el artículo 27 constitucional, además de incrementar las inmensas sumas que pagaba México por su propio petróleo, lo cual afectó aún más la situación financiera de México.

Por lo cual México crea en 1934 una compañía petrolera gubernamental llamada *Petromex*, la cual no obtuvo el éxito que se esperaba, y ni siquiera logró constituirse como un contrapeso para las empresas extranjeras.

Además de las repercusiones económicas que traía consigo el imperialismo, también se manifestaba en las relaciones laborales, basta con recordar a los trabajadores petroleros de Tampico, los cuales en 1917 se declararon en huelga y posteriormente a instancias del gobierno estadounidense, fueron detenidos los líderes sindicales y se lanzó contra ellos la soldadesca.

En 1925 se declara otra huelga por parte de trabajadores de la compañía el Águila, la cual fue apoyada por obreros de distintas ramas.

Posteriormente "en 1936 se llevó a cabo el primer congreso extraordinario del sindicato de petroleros y en él se trataron cuestiones tan importantes como las Condiciones Generales de Trabajo del contrato único con las compañías, el control del sindicato en la contratación y despido, además de las peticiones en materia económica".⁷⁴

Debido al rechazo por parte de las compañías extranjeras el sindicato de petroleros resolvió irse a la huelga la cual debía estallar el 31 de mayo de 1937, este movimiento fue apoyado por diversos sectores obreros, pero también por la dirección de la CROM. Convirtiéndose en la primera huelga que abarcaba a todas las empresas y a todas las regiones petroleras, lo cual significaba una huelga nacional.

El entonces Secretario de Relaciones Exteriores Ramón Beteta dejó entrever la posibilidad de nacionalizar la industria petrolera al declarar al diario *El Nacional* "la necesidad de utilizar el petróleo mexicano no para

⁷⁴ *Ibidem*, p. 330.

enriquecer a las compañías imperialistas, sino para el desarrollo industrial del país.”⁷⁵

El Presidente Cárdenas hizo un llamado al pueblo mexicano criticando la política provocativa de las empresas extranjeras al no acatar la legislación interna del país. El presidente declaró la nacionalización de la industria petrolera, el 18 de Marzo de 1938, la cual afectaría a 17 compañías norteamericanas e inglesas.

“Jurídicamente el decreto sobre la nacionalización se basó en la ley de expropiación del 23 de noviembre de 1936, y establecía que se expropiaba para bien del pueblo y de la sociedad.”⁷⁶

Petróleos Mexicanos fue creado mediante el Decreto expropiatorio del 7 de junio de 1938, no obstante en dicho decreto no existe la mención expresa de que se este creando un Organismo Descentralizado, sino que solamente se establece en su artículo 1º la expropiación “por causas de utilidad pública de la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros-tanque, y estaciones de distribución”.⁷⁷

En su segundo artículo mencionaba que la Secretaría de la Economía Nacional, con intervención de la Secretaría de Hacienda como administradora de los bienes de la Nación, procederá a la inmediata ocupación de los bienes materia de la expropiación y a tramitar el expediente respectivo.

El artículo tercero establecía que la Secretaría de Hacienda pagaría la indemnización a las compañías expropiadas de conformidad con lo que disponen los artículos 27 de la Constitución, y 10 y 20 de la Ley de Expropiación en efectivo en un plazo que no excederá de los diez años.⁷⁸ No mencionando en ningún momento que se creaba un Organismo Descentralizado.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 348.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 350.

⁷⁷ CONOZCA PEMEX. Decreto de Expropiación de la Industria Petrolera.

<http://www.pemex.com/Decreto.html>. 20/03/01.

⁷⁸ *Ibidem*.

La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios vigente publicada en el Diario Oficial de la Federación el jueves 16 de julio de 1992, en su artículo segundo establece: Petróleos Mexicanos, creado por Decreto del 7 de junio de 1938, es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal, que tiene por objeto, conforme a lo dispuesto en esta Ley, ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal en los términos de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo.

El ramo del petróleo es la fuente más importante de divisas en nuestro país, y esta industria ha ido creciendo a través de su historia, a partir de la década de los años cincuenta una creciente producción rebasa en doce millones de barriles la producción de la década anterior.

Posteriormente en julio de 1992, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, iniciativa que envió el Ejecutivo Federal, mediante la cual "se emprendió una reestructuración administrativa y organizativa bajo el concepto de líneas integradas de negocios que incorpora criterios de productividad responsabilidad, autonomía de gestión, definiendo bajo un mando único actividades operativas y de apoyo."⁷⁹

B). SERVICIO POSTAL MEXICANO

A diferencia de otras instituciones el Servicio Postal Mexicano no es una institución realmente antigua como organismo descentralizado, ya que es en la década de los ochenta cuando se le da tal envergadura.

No obstante lo anterior, el oficio de llevar nuevas como se le ha calificado recientemente, es muy antiguo en nuestro país, bastando para ello recordar a los mexicas, cultura en la cual se educaban desde niños a los llamados payani, mensajeros encargados de llevar la correspondencia.

⁷⁹ Ibidem.

En el año de 1514 se crea en la Nueva España el "Oficio de Correo Mayor de las Indias y Tierra firme del Mar Océano, descubiertas y por descubrir, el cual fue encomendado a Don Lorenzo Galindez de Carbajal. En 1578, el Virrey Martín Enriquez de Almanza nombra a su criado Martín de Olivares, Correo Mayor de Nueva España."⁸⁰

Con el gobierno de Guadalupe Victoria, se dio un giro respecto a la recaudación de fondos del servicio postal, encargándose de ello el Ministerio de Hacienda, no obstante lo anterior, el servicio postal se encontraba en un total caos, lo cual no se reflejaba en esta institución, sino en todo el país. Lo cual se podía corroborar con "la autorización del gobierno federal para abrir en forma separada 401 oficinas que contaban con 461 empleados; todas ellas dependían de 19 comisarias, entre las que se hallaban las del Bajío en Guanajuato, Querétaro, Celaya y San Miguel el Grande; además de las de Morelia y Guadalajara, y las de la región norte que comenzaban en Durango, Zacatecas, San Luis Potosí y llegaban hasta Texas pasando por las comisarias de Coahuila y Chihuahua; al oriente estaban las oficinas que desde, Puebla, Orizaba, Jalapa y Veracruz se conectaban con Oaxaca, Campeche y Mérida."⁸¹

Posteriormente el General Mariano Arista hace una importante reorganización al ordenar a su Ministro de Hacienda la creación de una Dirección General de Correos, mediante Decreto del 28 de Agosto de 1852.

"Ramiro Ortiz fue promovido como cobrador principal de la receptoría de una de las agencias subalternas, de acuerdo al decreto del general Juan Álvarez, en octubre de 1855, al ordenarle a su ministro de Hacienda Guillermo Prieto, unificar este servicio hasta entonces en manos de la Dirección de Correos y la Contaduría Mayor de Hacienda."⁸²

En el año de 1856 se llevan a cabo importantes reformas por el Presidente Ignacio Comonfort, modificando el sistema de Correos, y se ponen a la venta las primeras estampillas en México.

⁸⁰ SERVICIO POSTAL MEXICANO. <http://rtm.net.mx/sepomex/oficio.html>. 20/03/01.

⁸¹ LUDLOW, Leonor. *Una visión de 1890 hacia el futuro*. "Edison su fonógrafo y el Correo Mexicano". Miguel Ángel Porrúa. México, 1991. p.14.

⁸² *Ibidem*. Pág. 15.

“Posteriormente el correo en México, deja de ser una actividad entre privados o una mera fuente de ingreso del erario para ser considerada como un servicio público, desde mediados del siglo XIX. Esta concepción moderna la consigna el decreto del presidente Benito Juárez, dado en la ciudad de San Luis Potosí el 3 de septiembre de 1863, que ordena la creación de la Administración General de Correos, y le desconoce el carácter de fuente de recaudación que esta actividad tenía al convertirla en una tarea del Estado mexicano al servicio de la sociedad.”⁸³

En 1878 se integro a la Unión Postal Universal, comprometiéndose así a cumplir con los requerimientos que a escala internacional se necesitaban.

El Servicio Postal Mexicano es un Organismo Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio creado por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el Miércoles 20 de Agosto de 1986, y se considera el servicio de correo como *una actividad estratégica*, por lo cual se encuentra *reservada en forma exclusiva al Estado*.

⁸³ Ibidem. p. 7.

CAPÍTULO III

REGÍMEN JURÍDICO APLICABLE EN LA ACTUALIDAD

Este capítulo está dedicado a los basamentos jurídicos mediante los cuales se rigen las Relaciones Laborales de los Trabajadores al servicio de Organismos Descentralizados.

El marco jurídico da la pauta para la vida y funcionamiento de los Organismos Descentralizados, y las relaciones laborales de los trabajadores.

Muy en especial nos referiremos a las bases constitucionales, tomando como referencia específica el artículo 123 constitucional en sus Apartados "A" y "B", los cuales dan la pauta para el surgimiento del Derecho del Trabajo en México, ya que sientan los principios a seguir en esta importante disciplina.

Asimismo creemos que es también necesario referirnos de manera específica a las Leyes Reglamentarias del Artículo 123 constitucional, es decir, a la Ley Federal del Trabajo y a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que su importancia es trascendental en la vida de los trabajadores, al ser aplicadas estas leyes a sus Relaciones Laborales.

Por otro lado es importante saber cuál es el ámbito de competencia de cada Ley, y a qué tipo de trabajadores puede ser aplicada, ya que este punto en especial nos acercará de una forma definitiva al problema que aquí se ha planteado.

Lógicamente no es este un capítulo donde se exponga artículo por artículo la integración de las leyes en comento, sino por el contrario sólo se citaran los artículos o preceptos de mayor importancia para el tema, haciendo breves comentarios al respecto.

Un importante papel en nuestra investigación es la Jurisprudencia, la cual nos provee de importantes criterios y senderos por los cuales seguir, de tal forma que también haremos una pequeña revisión a las jurisprudencias que nosotros estimamos son fuente importante para esta revisión del andamiaje jurídico aplicable al presente tema.

I. BASES CONSTITUCIONALES.

Las Bases Constitucionales constituyen la forma que deben adoptar las instituciones existentes, pero al mismo tiempo también establecen los derechos que son otorgados a los gobernados, es decir, las normas o estructuras que deberá respetar el Estado en el ejercicio de sus facultades.

De tal forma el Derecho del Trabajo encuentra sus bases constitucionales en el artículo 5 pero sobre todo en el 123 constitucional, ya que es este artículo el que le da vida, es su justificación, pero también su actor por así llamarlo, ya que de él emanan los principios por los cuales se regirá en México esta importante rama del Derecho que no solamente da pauta para el fenómeno de la producción, sino que también tiene como noble tarea el regular las relaciones laborales, haciéndolas más equitativas y justas para el trabajador.

El epígrafe del artículo 123 de la Norma Suprema establece: "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."

En consecuencia de lo anterior se eleva a rango constitucional el derecho del gobernado de contar con un trabajo para allegarse de los satisfactores necesarios, u obtenerlo simple y llanamente para los fines que el individuo en particular juzgue conveniente.

Pero además debe ser también un trabajo digno, esto es, adecuado, proporcionado, decoroso, decente, en pocas palabras integro, que permita al individuo mantener el respeto a sí mismo, es decir que no sea denigrante.

Debe además ser socialmente útil, ya que no se podría concebir una actividad que no reflejara sus frutos en la sociedad donde se desempeña, y que por tanto no dejara muestra fehaciente de su provecho dentro del grupo de personas en que se desempeña.

También se señala dentro de este epígrafe la creación de empleos, la cual realmente no es muy eficiente y vigente en nuestro país, ya que cada día

existe mayor número de desempleados, no obstante, que se contempla en nuestra Carta Magna como un derecho del gobernado la creación de los empleos suficientes para el desarrollo de la colectividad de ciudadanos.

Por otra parte también se señala la “organización social para el trabajo conforme a la ley”, la cual es en mi entendido ineficaz, si entendemos que organizar significa encauzar en el presente caso a los trabajadores, con el fin no solo de que se desarrollen en una forma más eficaz en su trabajo, sino también para exigir el debido cumplimiento a sus derechos. De tal forma tenemos que la organización que se ha venido llevando a cabo es irregular en tanto que a los trabajadores de los organismos descentralizados se les rige por diversos apartados, por lo cual las disposiciones bajo las cuales se desarrolla la organización no son acatadas al pie de la letra.

El artículo 123 señala que el Congreso de la Unión será el encargado de elaborar leyes cuya temática fundamental sea el trabajo, esto es, por exclusión sabemos que las legislaturas locales no podrán emitir leyes laborales, ya que esta facultad esta encargada de manera específica en la Constitución al Congreso de la Unión, esto en virtud de la reforma hecha en el año de 1929 al artículo 73 constitucional, por lo cual será el Congreso de la Unión el encargado de legislar de manera uniforme y general para todos los trabajadores del país.

Lógicamente al legislar al respecto se tomo en cuenta la distinta naturaleza de la labor desempeñada por los trabajadores, y fruto de estas consideraciones son ambas Leyes Reglamentarias del artículo 123 constitucional, las cuales se apoyan a su vez en su respectivo Apartado, desarrollando únicamente aquellas cuestiones que requieren de un mayor detenimiento para su aplicación.

A). ARTÍCULO 5 CONSTITUCIONAL.

El artículo 5 constitucional como ya se menciona con anterioridad es el preámbulo con el que el constituyente empieza a legislar en materia laboral, ya que sería posteriormente cuando se discutiría y redactaría el multicitado artículo 123 constitucional.

No obstante, contemplar la garantía de libre elección de trabajo, este artículo se refiere básicamente al trabajo que se realiza en forma independiente, y no al trabajo propiamente subordinado, aunque en ocasiones se trata de corregir haciendo ciertas alusiones al respecto.

Dentro de tal perspectiva es el artículo 5 el que elevado al rango de garantía constitucional permite al gobernado ejercitar su albedrío al encontrarse en la disyuntiva de un empleo, pudiendo ser limitado o prohibido mediante resolución judicial que se adopte tomando en cuenta los intereses de un tercero perjudicado, y una vez cumplidos con los requisitos y procedimientos previamente establecidos, o en caso de lesionar a la colectividad. Asimismo, nadie puede ser privado del producto de su trabajo, es decir de la remuneración o contraprestación recibida a cambio del servicio prestado, sino en los términos establecidos en la ley, es decir, por resolución judicial.

Este derecho es desarrollado con mayor detenimiento en la Ley Federal del Trabajo en el artículo 4.

Al efecto dicho artículo establece: "A ninguna persona podrá impedirse 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."

Asimismo, se establece como requisito necesario para ejercer determinadas profesiones contar con el título para acreditar que se cuentan con los conocimientos suficientes para desempeñar las actividades que se desprenden del ejercicio de dicha profesión, este documento deberá ser expedido por la autoridad competente para ello, y ser expedido de acuerdo a los procedimientos y requisitos previamente establecidos para tal fin. Por lo cual este párrafo se constituye también en una limitante para el derecho de libertad de profesión, ya que como se señaló anteriormente para poder desempeñarse en ciertas profesiones se requerirá de un título.

“La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.”

Se instituye a nivel de garantía constitucional el hecho de que ningún trabajador puede ser obligado a prestar sus servicios, sin contar con una contraprestación justa, y sin el consentimiento del propio trabajador, salvo las excepciones previamente establecidas, como el prestar un servicio como resultado de una pena, y previamente establecido este hecho en una sentencia dictada por la autoridad competente, la cual no obstante, deberá satisfacer los requisitos establecidos en este artículo 123 en cuanto a la jornada máxima de trabajo se refiere y las relativas al desempeño de labores insalubres, así como el trabajo de menores.

“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.”

Dentro del artículo 5º también se señalan ciertas excepciones en cuanto a la obligatoriedad del trabajo se refiere al establecer que son obligatorios aquellos servicios como las armas, jurados, desempeño de cargos concejiles, aquellos de elección popular directa o indirecta, y funciones electorales o censales, ya que se considera que es obligación del ciudadano llevarlas a cabo, ya que así como se le otorgan derechos, también es sujeto de obligaciones, y entre ellas se encuentra lógicamente el cumplir con ciertas actividades, que se consideran de interés público para toda la sociedad.

De tal forma serán obligatorios aquellos servicios que sirvan para el buen funcionamiento de la sociedad, y que por su naturaleza deben ser realizados por ciudadanos.

Se establece en este párrafo, el fundamento constitucional para el servicio social, los cuales deberán ser obligatorios y gratuitos, ya que es una forma de resarcir a la sociedad por todo lo recibido.

“En cuanto a los servicios público, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.”

El Estado no podrá consentir que se efectúen contratos, convenios o pactos que tengan insertas cláusulas que perjudiquen o menoscaben los derechos del trabajador, o sus derechos inherentes a la persona como lo son la libertad, ya que el Estado deberá tutelar en todo momento los intereses de los trabajadores, por ser la clase económica mas desprotegida, y precisamente por esta cuestión puede darse el caso que en un momento de tensión por encontrarse desempleado y sin dinero, el trabajador consintiere firmar un contrato no solamente desfavorable para el, sino que además lesionara sus garantías individuales en alto grado.

“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.”

Asimismo, no pueden celebrarse convenios en donde se estipule la expulsión de un trabajador de determinada área geográfica o territorial, o la renuncia a ejercer determinada profesión, ya que traería como consecuencia implícita la renuncia a su derecho de libre ocupación o empleo, por lo cual se contravendría el presente artículo constitucional.

“Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.”

El siguiente párrafo establece que mediante el contrato de trabajo, el trabajador únicamente se compromete a lo establecido, es decir, a prestar la función que se señala en el mismo, y por el tiempo estipulado, el cual no podrá exceder de un año cuando perjudique al trabajador, y nunca traerá

como consecuencia o pena la pérdida de algún derecho ya sea político o civil, ya que de otra forma se ejercería presión sobre el trabajador para mantenerse en el empleo, aunque este no fuera de su agrado o no le beneficiara en nada.

“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.”

En este artículo también se establece que el trabajador no se hará acreedor a responsabilidad penal por incumplimiento del contrato, sino únicamente a la civil, y nunca podrá ser objeto de coacción para el cumplimiento del contrato de trabajo.

“La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, solo obligará a este a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.”

B). ARTÍCULO 123 APARTADO “A”.

El artículo 123 Apartado “A” vigente establece:

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

El Apartado “A” del artículo 123 constitucional de entrada establece la competencia de este Apartado, o dicho de otra forma los sujetos a los cuales serán aplicadas las disposiciones establecidas en el.

I. “La duración de la jornada máxima será de ocho horas.”

En la primera fracción se establece la duración de la jornada de trabajo, la cual tendrá como máxima duración ocho horas, quedando establecida de esta forma, una garantía social a favor del trabajador, además

de entenderse por exclusión que aquella jornada que no se apegue a este principio ira contra lo establecido en la Constitución.

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."

Por su parte la fracción segunda señala el tope de tiempo que tendrá la jornada laboral nocturna, estableciendo que será de siete horas, y prohíbe a los menores de dieciséis años cualquier trabajo que por su naturaleza sea insalubre para el trabajador, entendiéndose como tal aquél que no contenga las condiciones favorables para la conservación de la salud, así como aquellas actividades que se puedan tachar de peligrosas, es decir, aquellas que puedan causar algún daño al menor, también se prohíbe todo trabajo industrial después de las diez de la noche.

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."

En la fracción tercera se consigna uno de los mayores logros para los trabajadores, y en general para la sociedad, prohibiendo el trabajo de menores, los cuales como es sabido por todos en la antigüedad eran explotados, siendo una importante fuente de mano de obra barata, a los cuales se les fijaban en la mayoría de los casos jornadas agotadoras, y equivalentes en tiempo a las de los adultos.

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

La fracción cuarta establece que todos los trabajadores deberán de gozar cuando menos de un día de descanso por seis laborados, dando de esta forma la oportunidad al trabajador de reparar la fuerza desgastada durante una semana de trabajo. mediante el descanso, físico y mental.

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."

En la quinta fracción se establece un derecho importantísimo para la mujer al establecer que durante el embarazo, las mujeres no desempeñaran labores que pongan en riesgo su salud o la del producto, además se les otorgará un período de reposo de seis semanas con antelación al parto, y seis con posterioridad, conservando su empleo y los derechos adquiridos a lo largo de su desempeño en su labor, esto, tomando en cuenta la especial situación por la que atraviesa, pero además gozará del pago total de su salario, y se le otorgarán dos descansos por día de media hora para alimentar a sus hijos, esto tomando en cuenta la situación peculiar en que se encuentra un recién nacido, así como se estado de dependencia hacia la madre, incluso para alimentarse.

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 patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones."

La fracción sexta es de vital importancia, debido a que en él se regula la más importante causa por la que una persona se convierte en trabajador: el salario.

En esta fracción se establece el límite inferior que lógicamente no puede rebasar el salario, estableciendo para ello criterios que ayuden a determinarlo, como lo son el de profesional, el cual regirá para las profesiones, observando a su vez diversas variaciones en cuanto a la profesión se refiere, y los salarios generales que como su nombre lo indica se aplicarán a todos los trabajadores en general, tomando en cuenta el oficio en el cual se desempeñen.

Asimismo, se establece que el salario deberá ser suficiente para cubrir las necesidades primordiales del trabajador y de su familia, no solo en cuanto a las necesidades físicas como es la alimentación y habitación, sino de toda índole, incluyendo las necesidades sociales culturales, y de educación para la familia. Dicho salario se fijará tomando en cuenta las diversas actividades económicas, pero también de acuerdo a lo dispuesto por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

VII. "Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad"

La fracción séptima consagra a nivel constitucional una máxima, o más bien garantía social en el Derecho del Trabajo: "a trabajo igual debe corresponder salario igual", dejando a un lado discriminaciones por raza, sexo, credo o nacionalidad, las cuales eran frecuentes no solo en la antigüedad, sino también en la época moderna, en donde se pagaba un sueldo menor a mujeres, u hombres de determinada raza, no obstante que su desempeño era igual o en algunas ocasiones mejor al de otros compañeros de trabajo que percibían una mejor remuneración.

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

Por otra parte la fracción octava señala que el salario mínimo no será objeto de embargo, compensación o descuento, ya que en la antigüedad el salario era en ocasiones era retenido en su totalidad o parcialmente dejando al trabajador sin dinero suficiente para hacer frente a los gastos de manutención de su familia.

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, fijara 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 necesaria reinversión de capitales.

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

d). La ley podrá exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de 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 determine la ley, y

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."

La fracción novena hace alusión al derecho del trabajador de participar en las utilidades de la empresa, para lo cual se sigue un procedimiento previamente establecido, y a las investigaciones que realice la Comisión Nacional integrada tanto por trabajadores, como por patronos, los cuales tomaran como base para la repartición de utilidades la base gravable de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta.

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 substituir la moneda."

La fracción X otorga al trabajador la certidumbre de que su salario será pagado en moneda con la cual podrá comprar los artículos que estime necesarios o convenientes, y no con productos que tendría que intercambiar lo cual le dificultaría la adquisición de otros productos, tampoco se le podrá pagar con vales o fichas que obliguen en cierta forma al trabajador a comprar en determinado local.

XI. "Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un 100% 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."

Por otra parte la fracción undécima establece que en caso de laborarse horas extras se pagaran al doble del salario, las cuales no deberán ser mayores de tres horas diarias, ni de tres veces seguidas, quedando fuera de este tipo de trabajo los menores de edad.

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 esos 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."

La fracción duodécima establece el derecho a la habitación por parte de los trabajadores, asimismo, cuando se encuentren trabajando en una empresa agrícola industrial o minera, o que por la naturaleza del lugar y del trabajo que desempeña deba permanecer en el mismo, se deberá proveer a los trabajadores de escuelas, enfermerías y en algunos casos también deberá proveerse de lugares apropiados para el asentamiento de mercados, y lugares públicos de uso común para la colectividad.

XIII. "Las empresas, cualquiera que sea 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."

La decimotercera fracción consagra el derecho del trabajador a la capacitación y adiestramiento, entendiéndose como tales el enseñar instruir o habilitar al trabajador para que sea más apto en las funciones que desempeña en su centro de trabajo.

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 traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrón contrate el trabajo por un intermediario.”

Por otra parte la fracción decimocuarta hace referencia a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales ocasionadas por el desempeño de sus funciones en sus respectivos centros de trabajo, y se establece que serán los empresarios responsables de estos, y tendrán que pagar la indemnización que en derecho le corresponda al trabajador, dependiendo del tipo de lesión o alteración de la salud que se actualice.

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 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.”

La fracción decimoquinta se refiere a las normas de higiene y de seguridad que deberán poner en marcha los dueños de establecimientos laborales para garantizar al trabajador mejores condiciones de trabajo, lo cual se traduce en menos accidentes y enfermedades de trabajo.

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

La decimosexta fracción otorga un derecho de vital importancia para ambos sectores de la producción, es decir, trabajadores y patrones, el derecho a organizarse para la defensa de sus intereses, lo cual tiene una serie de implicaciones de gran importancia, ya que mediante la organización los trabajadores pueden luchar por mejores condiciones de trabajo, lo cual les permitiría tener una mejor calidad de vida.

XVII. "Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros."

La decimoséptima fracción contempla el derecho a la huelga y a los paros, por parte de los trabajadores y de los patronos en sus respectivos casos, esta fracción es piedra angular del Derecho del Trabajo en México, ya que sirve de sustento para la interrupción de labores, y así manifestar el descontento o inconformidad de la clase trabajadora respecto a ciertas actitudes patronales que le perjudiquen o con las que no comulguen. En el caso del paro de labores se otorga al patrón la oportunidad de interrumpir la producción, siempre y cuando se cumplan con los requisitos previamente establecidos en la ley.

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 ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades, o, en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno."

La fracción decimooctava consigna en qué casos se pueden calificar de lícitas las huelgas, ya que no toda interrupción de labores puede ser calificada como huelga, sino que debe reunir ciertos requisitos, ya que de lo contrario se caería en un caos, y se reportarían grandes pérdidas que no solo afectarían el nivel empresarial, sino a la economía nacional, por lo cual solo son lícitas aquellas que buscan el equilibrio entre trabajador y patrón. Asimismo, se establece que se debe otorgar un aviso con diez días de anticipación como mínimo a la Junta de Conciliación y Arbitraje, que es el órgano competente. Una huelga también puede ser calificada de ilícita cuando se ejerciten actos violentos.

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."

La decimonovena fracción da la oportunidad al patrón de cesar la producción cuando exista en el mercado un excedente del producto, lo cual se traduzca en una pérdida para la empresa, lógicamente deberá de obtener la aprobación del órgano competente que en el caso concreto es 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 una del gobierno."

Esta fracción vigésima establece cual será el órgano competente para conocer acerca de los problemas que se susciten entre ambas partes, es decir, trabajadores y patronos, siendo designada la Junta de Conciliación y Arbitraje, la cual será integrada en forma tripartita, es decir, por representantes de los trabajadores, patronos y gobierno, con lo cual se busca obtener un órgano más equitativo y justo en sus resoluciones.

XXI. "Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o 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."

En cuanto a la fracción vigésimo primera se establece la oportunidad u opción para las partes de someter sus discrepancias al arbitraje, entendiendo como tal aquél procedimiento por el cual se busca conciliar a ambas partes para que se llegue a un arreglo que no perjudique a ninguna. No obstante si el patrón se negare a aceptar el laudo emitido por la Junta, o a someterse a dicho procedimiento, se entenderá por finalizado el contrato, y además tendrá que otorgar al trabajador una indemnización por tres meses de salario.

XXII. "El patrono que despida 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 patrono 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."

Por otro lado la fracción vigésimo segunda establece que el patrón que despida injustificadamente a un trabajador, o por haberse afiliado a alguna asociación, o haber participado en una huelga lícita, deberá a disyuntiva del trabajador indemnizarlo con el importe de tres meses para reparar el daño causado, o cumplir con lo estipulado en el contrato de trabajo. También se contempla la indemnización para los casos en que incurra el patrón en una falta de probidad u honradez.

XXIII. "Los créditos a 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."

En la fracción vigésimo segunda se actualiza la protección al salario del trabajador, y se toma como un crédito preferente, para los casos en que la empresa tenga graves problemas económicos, y tenga que declararse en quiebra, con lo cual se da a los trabajadores la certidumbre de que primero serán pagados los salarios, y después cualquier otro tipo de crédito que hubiese obtenido la empresa.

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 de los trabajadores en un mes."

Por otro lado la fracción vigésimo cuarta señala que sólo serán responsables de los créditos obtenidos a favor de su patrón, socios,

familiares o dependientes, aquel trabajador que lo obtuvo, sin que pueda exigirse el pago de dicho crédito a persona diferente, al obligado que en el caso concreto sería el trabajador.

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."

En la fracción vigésimo quinta se hace referencia expresa a las llamadas agencias de colocación que pertenecen al Estado, por lo cual sus servicios deberán de ser gratuitos, y tendrán prioridad aquellos que se constituyan como única fuente de ingresos para la manutención de la 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."

La función primordial de la fracción vigésimo sexta es el otorgar protección a los trabajadores mexicanos que presten sus servicios para empresas internacionales o extranjeras con el fin de que no sufran vejaciones o disminuciones con respecto a sus derechos como trabajador, por lo cual se pretende que el contrato de trabajo pase por las manos de alguna autoridad mexicana con el fin de que de existir anomalías en dicho contrato, sean del conocimiento de autoridades mexicanas, así como el lugar en donde desempeñará sus servicios, y los gastos de repatriación del trabajador, los cuales correrán a cargo del patrón.

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

- a). Las que estipulen una jornada inhumana 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). Los que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.
- f). Las que permitan tener el salario en conceptos 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.”

Esta fracción vigésimo séptima tiene una importancia crucial dentro de la vida laboral de los trabajadores, ya que es esta la que les permite no sólo tener mejores condiciones de trabajo, sino también impide que se lleven a cabo abusos en contra de los trabajadores, al establecer causales de nulidad en los contratos de trabajo, por ser consideradas lesivas para la clase trabajadora, incluyéndose dentro de las mismas, el implantar jornadas de trabajo excesivas para los trabajadores, las cuales no les permitan obtener el descanso necesario, aquellas que establezcan un salario que no cumpla con los requerimientos de ley, esto es, que no sea beneficioso o rentable para el trabajador, por no cubrir ni siquiera sus necesidades más indispensables, o aquellas que establezcan un término mayor a una semana

para el cobro del salario, o se realice en determinadas negociaciones mercantiles, en las cuales el trabajador no es empleado, o se supedita el pago del salario a la compra o adquisición de determinados productos.

Asimismo, tampoco se permite la renuncia de derechos que se consideran inherentes al trabajador, como lo son la renuncia a indemnizaciones por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, o cualquier otro derecho que le corresponda al trabajador, por su sola naturaleza.

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."

La fracción vigesimoctava hace referencia a lo que es el llamado patrimonio de familia, el cual no será embargable.

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 servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares."

Una de las fracciones de mayor peso a escala social es precisamente la vigesimonovena, ya que es ella quien da cabida a una de las leyes más importantes en nuestro país: la del Seguro Social, ya que es con base en esta ley que los trabajadores reciben no solo prestaciones en dinero, sino también prestaciones en especie, la cual se traduce en asistencia médica, farmacéutica, servicios de guardería y hospitalaria. Lo que permite a los trabajadores tener una mejor calidad de vida y tener acceso a servicios a los cuales tal vez no tendría acceso sin esta ley.

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."

La trigésima fracción da la pauta y las facilidades necesarias para establecer cooperativas que permitan al trabajador tener un acceso más sencillo para adquirir casas considerándolas de utilidad pública.

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 básico, 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 mismos.
8. De hidrocarburos.
9. Petroquímica.
10. Cementera.
11. Calera.
12. Automotriz.
13. Química, incluyendo auto partes mecánicas o eléctricas.
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 ello.
18. Ferrocarrilera.
19. Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera.
20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envase de vidrio.
21. Tabacalera que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco.

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 les 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 o 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.”

La fracción trigésimoprimerá delimita la competencia local y federal de las normas de trabajo que emanen del presente Apartado, estableciendo que será competencia de los tribunales locales la aplicación de las normas en comento, pero que tratándose de las materias que se señalan en dicha fracción serán competencia de la Federación, esto tomando en cuenta la importancia crucial que tienen estas actividades para el país.

De tal forma se señalan como competencia federal entre otras: la rama textil, entendiéndose como tal aquella que se dedica a la fabricación o industria del tejido; Eléctrica, las referentes a la electricidad y sus respectivas transformaciones en energía mecánica, térmica, luminosa o química; Cinematográfica, consistente en la producción de fotografía con imágenes en movimiento; Hulera, concerniente a la producción y transformación del caucho; Azucarera, relativa a la producción y procesos de purificación, concentrado y cristalización; Minera, es decir, a la industria en la cual se extraen metales y minerales; Metalúrgica y Siderúrgica,

consistente en grabar y extraer minerales, así como al conjunto de procedimientos y sistemas mediante los cuales se extrae y se trabaja con el hierro; De hidrocarburos, referente a aquellos compuestos formados por carbono e hidrogeno; Ferrocarrilera, consistente en el sistema de transporte que abarca vías ferroviarias, vagones, estaciones, torres y puentes; Petroquímica, aquella encargada de los productos derivados del petróleo; Cementera, referente a la producción y transformación de la cal hidráulica; Calera, consiste en la producción de cantera caliza; Química, referente a los métodos y sistemas empleados para la obtención de combinaciones moleculares, que puedan emplearse en la industria, o en otras áreas estratégicas para el desarrollo del país; Maderera, relativa al comercio y transportación de la madera; Servicios de Banca y Crédito, siempre y cuando reúnan algunos requisitos como ser administradas ya sea en forma directa o indirecta por el Estado, o lleven a cabo trabajos en zonas de competencia federal, o aguas territoriales, así como también conflictos laborales que afecten a dos o más entidades federativas.

C). ARTÍCULO 123 APARTADO "B".

El artículo 123 constitucional en su Apartado "B" representa para los llamados trabajadores burocráticos un importante logro, ya que es a la luz de este precepto constitucional que rigen sus Relaciones de Trabajo, y se les reconoce de manera expresa como parte importante dentro de la producción en México, pero más allá, se les reconoce en función de su trabajo una naturaleza distinta a la del *grosso* de los trabajadores, y es precisamente en virtud de esta que se les da hasta cierto punto un tratamiento diferente a la de los demás trabajadores.

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

I. "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."

La primera fracción del Apartado "B" establece la duración máxima de la jornada de trabajo para el empleado burocrático, la cual será de ocho horas entrándose de trabajo diurno y siete horas, cuando sea una jornada nocturna. Además de señalar que las horas extras se pagarán al doble del salario que se percibe, este tipo de trabajo no podrá exceder de tres horas diarias, ni tres veces seguidas.

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

La fracción segunda de este Apartado consagra a nivel constitucional el descanso que deberá disfrutar el trabajador al servicio del Estado, señalándose que gozará por lo menos de un día de descanso por seis laborados, otorgando de esta forma la oportunidad al trabajador no solo de reponer fuerzas, sino también la posibilidad de destinarlo a la actividad que más le convenga. Además de percibir su sueldo íntegro por el día descansado.

III. "Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año."

La fracción tercera establece el derecho de los trabajadores a disfrutar de vacaciones, esto es, una suspensión en sus labores, para descansar, fijando como mínimo veinte días al año, esto debido a que se estima conveniente que el trabajador tome unos días de asueto descansa y se distraiga, para posteriormente reincorporarse a su trabajo con mejor estado de ánimo.

IV. "Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida 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."

La fracción cuarta establece que el salario que perciban los trabajadores al servicio del estado deberá ser contemplado dentro del

presupuesto que recibirá dicha institución, y por tanto no podrá ser disminuido durante el año en que riga dicho presupuesto, pues se entiende que ya fueron destinados los fondos suficientes para el pago de los salarios de los trabajadores.

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

La fracción quinta establece una máxima dentro del Derecho Laboral que es de trascendental importancia, ya que mediante ella se elimina cualquier posible discriminación en los centros de trabajo, en los que desempeñen sus labores los trabajadores burocráticos, ya que de antemano establece que todos aquellos que desempeñen un trabajo que se pueda calificar igualmente, tendrán derecho a recibir un salario uniforme, es decir, afin, sin tomarse en cuenta rasgos característicos de la persona, como puede ser el sexo, u otras variantes.

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

Esta fracción sexta otorga protección al salario del trabajador, al establecer que el salario no es objeto de retenciones, disminuciones, deducciones o embargos, ya que estos serían improcedentes, salvo los casos establecidos previamente en la ley, ya que estas rebajas afectan directamente no sólo al trabajador sino también a su núcleo familiar, al ver mas limitado el gasto familiar y con ello tener un más bajo poder adquisitivo, que se traduzca en la carencia de satisfactores de consumo de primera necesidad.

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."

La fracción séptima podríamos calificarla de un derecho dual, ya que por un lado otorga el derecho al Estado de contratar personal calificado para las funciones que vaya a desempeñar, y por el otro da la posibilidad al trabajador de ascender con base a la preparación y conocimientos que se tengan de la materia, ya que se establece que la designación se realizará

tomando en cuenta los conocimientos que se tengan. Asimismo, se establecen las bases para la integración de una escuela de Administración Pública, cuyo objetivo sería lógicamente preparar a los futuros empleados de la Administración Pública, logrando así una mejor calidad en los servicios prestados, y una mayor erudición en el área en la cual se desempeñan, lo cual se constituiría en un derecho y una obligación para ambas partes, es decir, trabajadores y patrón.

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."

La octava fracción es el sustento jurídico del derecho de escalafón, entendiéndose como tal aquella lista que se realiza en los centros laborales y que contiene los nombres de los trabajadores, ordenados o reagrupados de acuerdo no sólo a su antigüedad, sino también a los conocimientos capacidad, competencia y habilidad que demuestre en su trabajo. Además se establece un derecho preferencial al establecer que tendrán prioridad en este tipo de ascensos, aquellos trabajadores que constituyan el único origen de ingresos de 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 plazos, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley."

La fracción novena otorga al trabajador el derecho de la estabilidad en el empleo, elevándolo a nivel constitucional, para su debida protección, estableciendo que ningún trabajador podrá ser removido suspendido o cesado, sino mediar una causa que así lo justifique, por lo cual en caso contrario, se estaría contrariando una norma constitucional.

Dicha protección a la estabilidad en el empleo, es considerada de trascendencia social, ya que garantiza a la colectividad de empleados que prestan sus servicios al Estado, que no podrán ser removidos sin justa causa, otorgando también de esta forma una estabilidad social y económica en el país.

Si se presentare la separación injustificada, se otorgará al trabajador la disyuntiva entre ser reinstalado en su empleo, o recibir la indemnización de ley correspondiente previamente el procedimiento establecido.

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 les consagra."

Esta fracción es de suma importancia dentro del Derecho Laboral, ya que es al amparo de esta fracción que los trabajadores al servicio del Estado pueden unirse con el fin de representar los intereses comunes que los ligan, buscando una mejoría en sus condiciones laborales, y también adquirir ciertos derechos sindicales. Es además la piedra angular sobre la que descansa el derecho a la huelga, es decir, en base a esta fracción los trabajadores podrán suspender sus actividades con el fin de obtener mejores salarios, o simplemente para hacer manifiesta su inconformidad con respecto a la violación de sus derechos laborales.

La declaración de huelga lógicamente se hará cuando se reúnan los requisitos establecidos en las correspondientes leyes, ya que por la naturaleza especial del servicio que se presta, no se puede hacer de manera arbitraria sino que tiene que ser acorde con los procedimientos establecidos para tal efecto.

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

a). Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b). En caso de accidente o 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 forzosamente 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 obstetricia, 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 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 a 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 constituir las, repararlas, mejorarlas 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 y en las que correspondan, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrara el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.”

La fracción undécima hace referencia a la forma, fines y estructura que obedecerá la institución encargada de brindar protección social a los trabajadores al servicio del Estado, que en el caso concreto será el

organismo encargado de otorgar en la práctica prestaciones en especie a los trabajadores.

Esta fracción institucionaliza de alguna forma la Seguridad Social que tienen los trabajadores, y es en base a ella que se otorgarán servicios de asistencia médica a aquellos trabajadores que presten sus servicios al Estado, pero además es a su amparo que los trabajadores pueden exigir indemnizaciones o asistencia más especializada al sufrir un accidente o enfermedad de trabajo.

Dicha protección alcanza también a la mujer al establecer a nivel constitucional que cuando se encuentre en el periodo de gestación, tendrá derecho a que se le otorgue un descanso de tres semanas previas y dos posteriores al embarazo, con el fin de recuperarse enteramente del parto, esto lógicamente, sin repercusión alguna en su centro laboral, es decir, mantendrá su puesto, y se le pagará dicho descanso.

Adicionalmente se le otorgarán durante el periodo de lactancia descansos extraordinarios, con el fin de amamantar al producto, y además recibirá otras prestaciones como lo son ayuda para la lactancia y guarderías.

La seguridad social no solamente incluye al trabajador, sino que va más allá al otorgarse también a su familia con lo cual se da certidumbre al trabajador, al saber que los miembros de su núcleo familiar no quedarán desprotegidos, en caso de que enfermasen o que el mismo trabajador falleciera.

Asimismo, esta fracción busca la creación de un fondo nacional para la vivienda con el fin de que el trabajador tenga un fácil acceso para adquirirla, de esta forma las aportaciones que se hagan irán a parar a un fondo con el que se pretendería otorgar créditos accesibles para los trabajadores.

XII. "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.”

La fracción duodécima hace referencia a los órganos competentes para conocer de las controversias que se suscitasen entre las partes involucradas esto es trabajador, patrón y sindicato, señalando que se encomendará la solución de dichas disparidades al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuya composición atenderá a lo establecido en la ley reglamentaria correspondiente al presente apartado.

No obstante existe la salvedad de que en caso de suscitarse diferencias entre miembros del Poder Judicial de la Federación y sus servidores, se resolverán por cuestiones de equidad y sobre todo de imparcialidad por la Suprema Corte de Justicia, la cual conocerá también de los problemas que se susciten con sus propios trabajadores, debido a que es el máximo órgano judicial existente en nuestro país, y por tanto ningún otro órgano sería competente para conocer de las mismas.

XIII. “Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales se registrarán por sus propias leyes.

El Estado proporcionará a los miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de esta 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, solo 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.”

Esta fracción decimotercera se refiere al personal del Estado que por la delicadeza de la función encomendada, y en algunas veces por su especial calidad y disciplina tendrán que observar en caso de conflictos laborales sus propias leyes expedidas especialmente dentro de este supuesto se encuentran militares, marinos, miembros de cuerpos policiales, Ministerios Públicos y trabajadores del servicio exterior.

Lógicamente el Estado tendrá que otorgarles las prestaciones a que se refiere este artículo 123 constitucional, ya que no pueden ser mermados sus derechos, en función de que se rigen por leyes distintas al común de los trabajadores del Estado.

Asimismo, también se les prestara ayuda asistencial medica mediante su correspondiente Instituto de Seguridad Social, mediante el cual se otorgarán también indemnizaciones, seguros y demás prestaciones inherentes a su condición de trabajador.

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.”

Esta fracción decimotercera bis, fue adicionada con posterioridad para contemplar a un sector muy importante dentro de la burocracia mexicana y el sector económico en México, es decir, a los trabajadores del sistema bancario mexicano, los cuales también se regirán por lo establecido en el presente Apartado.

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.”

Dicha fracción decimocuarta del apartado “B” hace referencia a los trabajadores de confianza, considerados así en función al trabajo que desempeñan en un centro de trabajo.

La presente fracción contempla que a estos trabajadores se les otorgarán las mismas protecciones al salario y seguridad social, no obstante no hace referencia expresa en cuanto a la estabilidad en el empleo del trabajador de confianza.

D). ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL FRACCIÓN X.

Dentro de los artículos de mayor importancia en nuestra Constitución se encuentra indudablemente el artículo 73 constitucional, ya que es a la luz de este precepto que el Congreso de la Unión obtiene la facultad de legislar en ciertos aspectos que pueden considerarse como prioritarios para la vida y desarrollo del país.

Entre estos lógicamente se encuentra el referente a la legislación laboral, parte importante para la clase trabajadora y por tanto para la sociedad que la integra, mediante este artículo 73 constitucional, y más concretamente con base a la fracción X se permite al Congreso de la Unión legislar en esta importante materia.

El artículo 73 constitucional establece: "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."

Este precepto constitucional marca la pauta para dar una uniformidad a la legislación laboral en todo el territorio mexicano, uniformidad que no existía anteriormente a la reforma del 31 de Agosto de 1929.

La reforma permite que el Congreso unifique normas y criterios, los cuales se traducirán en mejores condiciones de trabajo para todos los trabajadores que se encuentren en territorio mexicano, y no solamente para aquellos que se encontrarán en la Entidad Federativa que contará con la legislación más vanguardista o en su caso proteccionista de la materia.

Este artículo tiene como principal objetivo, el reservar para el Congreso las materias que estime más estratégicas, ya sea en cuanto a su función económica se refiere, o al papel que juegan dentro del desarrollo y estabilidad de una sociedad.

De ahí que en esta fracción se contemplen áreas como la industria, servicios financieros, hidrocarburos, energía eléctrica y nuclear, así como la reglamentación del artículo 123 constitucional.

Lo anterior se traduce en que nuestras leyes reglamentarias tanto del Apartado "A" como el "B" del artículo 123 encuentran su justificación no sólo en el artículo que reglamentan, sino también en el artículo 73 constitucional fracción X, ya que es ella quien confiere al Congreso de la Unión la tarea de legislar en esta competencia a nivel federal.

E). ARTÍCULO 90 CONSTITUCIONAL.

El artículo 90 constitucional dispone: "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."

La importancia crucial de este artículo radica precisamente en otorgar la justificación jurídica de la Administración Pública, es decir, aquella que se lleva a cabo por el Estado, consistente en la administración de los recursos provenientes del mismo, entendiéndose dentro de ellos también, la prestación de ciertos servicios de importancia trascendental para el país.

Es el artículo 90 constitucional el que le da vida jurídica al sector paraestatal conformado por los fideicomisos, empresas de participación estatal, y por supuesto también los organismos descentralizados.

Esto es, los organismos descentralizados, se encuentran instituidos a nivel constitucional implícitamente, debido a que dentro del artículo 90 se hace alusión a los paraestatales, cuya función es vital para el correcto mantenimiento de la administración pública en nuestro país.

Y es a partir de este artículo que surge la Ley Orgánica de la Administración Pública, así como la de Entidades Paraestatales, cuya principal función es precisamente el regular el nacimiento, estructura y vida de este tipo de organismos para su mejor desempeño.

Asimismo, dicho artículo 90, también establece: "Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y sus Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

También se establece dentro de este artículo que las leyes reglamentarias que surjan a partir del mismo, serán las encargadas de establecer que tipo de vinculaciones tendrán hacia el ejecutivo federal, y el sector central de la Administración Pública, así como cuáles son las razones de estos enlaces.

2. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO "B" DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

El Artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado 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 Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos."

Este artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, marca de entrada cuales serán los límites de su competencia, competencia que le es dada desde el artículo 123 constitucional apartado B, el cual rige única y exclusivamente para aquellos trabajadores que presten sus servicios a los Poderes de la Unión, y el Gobierno del Distrito Federal. En cambio la Ley Federal del Trabajo se entiende por exclusión que será aplicada a todos aquellos trabajadores que no presten sus servicios al Estado, como lo establece también el epígrafe del Apartado "A" del artículo 123 constitucional, el cual única y exclusivamente enmarca al grosso de la población trabajadora como son los obreros, campesinos, trabajadores domésticos y de una forma general todos aquellos trabajadores cuyo patrón no sea el Estado.

No obstante lo anterior, el artículo 1º de la ley en comento, no sólo contempla a este tipo de trabajadores, sino que va mas allá de la competencia que le es marcada en su base constitucional, al enunciar dentro de su ámbito de aplicación, a ciertos organismos descentralizados, que no deberían ser mencionados, e incluso para mayor confusión se encuentran ya contemplados dentro de la fracción XXXI del artículo 123 Apartado A, con lo cual se presenta una dualidad de disposiciones contradictorias que lejos de beneficiar al trabajador lo perjudican.

De tal forma esta ley se atribuye por si sola una competencia que de acuerdo a la Constitución no le corresponde, y que sin embargo presenta diversos conflictos en su aplicación, ya que como se ha mencionado anteriormente no existe hasta la fecha una norma igualitaria a seguir con respecto a la aplicación de la presente ley que no sea el establecido en todos y cada uno de los hechos generadores de organismos descentralizados, en donde forzosamente se señalara por que Ley reglamentaria regirán sus relaciones laborales, dejando al albedrío de la persona o personas que los creen la disyuntiva del apartado.

De lo anterior se desprende una falta de igualdad jurídica, ya que si los trabajadores prestan sus servicios a igual patrón, es decir, un organismo descentralizado y la naturaleza del trabajo en esencia es la misma no existe razón alguna para que se les de un trato diferenciado a los trabajadores, cuyas ventajas o desventajas laborales pueden variar, no sólo en Relación

con el Contrato de Trabajo, sino también en relación con el Apartado constitucional por el cual se rijan.

3. LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

El artículo 1º de la Ley Federal del Trabajo establece: "La presente Ley es de observancia general en toda la República y rige las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, Apartado "A", de la Constitución.

Es decir, el artículo 1º de la Ley Federal del Trabajo establece de antemano cual será su ámbito de aplicación, o lo que es lo mismo su competencia.

De tal forma, señala que esta Ley será de observancia general, esto quiere decir, que en todas las relaciones obrero-patronales esta ley deberá ser aplicada, entendiéndose como tal el cumplimiento o ejecución de la misma, pero lógicamente primero deberá ser examinada.

Asimismo, se establece un límite territorial, es decir, esta Ley se aplicará en toda la República, de lo cual se desprende que su aplicación incluirá a los treinta y un estados de la República y al Distrito Federal.

Por medio de esta ley se regularán como ya se mencionó anteriormente las Relaciones Laborales, es decir aquél vínculo jurídico que surge entre el patrón y el trabajador, debido a la prestación de un servicio subordinado a cambio de la cual se recibe una remuneración, pero no cualquier relación de trabajo, sino únicamente aquellas que se encuentren contempladas dentro del apartado "A" del artículo 123 constitucional, es decir, aquella relación cuyo patrón sea un particular, y por tanto el trabajador no este prestando directamente ningún servicio al Estado.

Esta ley tiene como objeto reglamentar el artículo 123 constitucional apartado "A" constitucional, esto es, en ella se desarrollarán los conceptos y procedimientos previstos en tal apartado, con mayor detenimiento con el fin de hacer más tangible la aplicación de las normas constitucionales

En resumen esta ley se aplicará a toda Relación de Trabajo en las cuales el patrón no sea el Estado, salvo las excepciones establecidas también a nivel constitucional que se contemplan en la fracción XXXI del mismo Apartado, y que hacen referencia a ramas o áreas estratégicas para el desarrollo del país como lo son la industria eléctrica, metalúrgica y siderúrgica, de hidrocarburos y petroquímica entre otras.

4. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

La Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 1° establece: "La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integrarán la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal."

De lo anterior podemos desprender que esta ley es reglamentaria del artículo 90 constitucional, ya que en ella se apoyan para la creación y delimitación de las Secretarías de Estado y organismos paraestatales, así como para su debido funcionamiento y organización.

De tal forma el artículo 1° de esta Ley señala en que forma se integrará la Administración Pública repitiendo en cierta forma lo establecido previamente en la Constitución al establecer que se integrará por un sector central y otro paraestatal, mencionando que el sector central se integrará con las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica; y por otro lado establece que el sector paraestatal se integrará con las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas, fideicomisos y organismos descentralizados.

Al efecto el artículo 3º señala: "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliara en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes entidades de la administración pública:

I. Organismos Descentralizados.

II. Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones auxiliares nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y fianzas.

III. Fideicomisos."

Asimismo, el artículo 45 establece: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten."

El artículo 45 señala cual es el origen de los organismos descentralizados, al establecer que únicamente pueden ser creados por ley o decreto del Congreso o en su caso por decreto del Ejecutivo Federal, mediante esta disposición se trata también de aclarar las confusiones existentes con respecto a estos organismos, al señalar que únicamente los que deriven de esta fuente serán considerados como descentralizados.

También se señalan algunas de las características propias de estos organismos como son la personalidad jurídica y el patrimonio propio, notas inherentes a los organismos descentralizados e inclusive necesarias para el cumplimiento de sus fines.

5. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales, surge para regular aquellos organismos que forman parte de la Administración Pública, y que no son centralizados, esto es, los Organismos Paraestatales, entre los cuales

se encuentran como ya se menciono anteriormente los fideicomisos, empresas de participación estatal y los organismos descentralizados.

De tal forma esta Ley pretende regular la vida jurídica de los organismos, descentralizados, estableciendo las normas mediante las cuales serán organizadas, sus funciones y estructura.

Al efecto el artículo 14 señala: "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."

El artículo anterior señala que únicamente pueden ser considerados como organismos descentralizados, aquellas personas jurídicas, cuya creación se haya realizado de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública, es decir, aquellas creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión, o en su defecto por decreto del Ejecutivo Federal, siempre y cuando sus funciones vayan encaminadas al desarrollo de un servicio realizado en áreas estratégicas, se este prestando un servicio público, que por su misma naturaleza el Estado tenga que otorgar a sus gobernados, o de su desarrollo se obtengan recursos para otorgar asistencia y seguridad social a los gobernados.

De lo anterior se desprende que no todo órgano creado puede ser calificado como descentralizado, sino solamente aquellos que sean creados de acuerdo a las formas previamente establecidas, pero también que atiendan a desarrollar actividades o fines comunes para los gobernados, cuya responsabilidad es estrictamente del Estado.

Asimismo, en la Ley o Decreto en el cual sean creados, se deben indicar lo que podríamos llamar como datos generales pero indispensables

del organismo que se esta creando, como es la designación que la empresa recibirá y en su caso cuales serán las siglas si es que las hay con las cuales será identificado.

En donde establecerá su domicilio legal, ello para el cumplimiento de sus funciones y de sus obligaciones.

Cuál es el objetivo para el que fue originado el organismo en cuestión, es decir, que se pretende lograr con su creación, ya sea la prestación de un servicio prioritario a la colectividad, la realización de actividades prioritarias para el desarrollo de la nación en áreas estratégicas, o cumplir con el apoyo que se debe otorgar a la sociedad con respecto a la asistencia médica y seguridad social.

La forma en que se integrará el patrimonio del organismo en cuestión, si se destinarán fondos provenientes del Estado, o se conformará con otro tipo de aportaciones ya sean o no producto del servicio que prestan, o la manera en que recabarán los fondos suficientes para el desarrollo de sus actividades.

También debe establecerse cual será su estructura, y su forma de autogobierno, cuales serán sus órganos de dirección y en su caso de administración, así como los requisitos que deberán cumplir aquellos que aspiren a ser parte integrante de los mismos. Debe existir de antemano un organigrama que jerarquice a las autoridades, y que delimite sus funciones, estableciendo cuales serán sus prerrogativas y cual será su alcance, por lo cual se hace necesario plasmar en el acto de creación los derechos y obligaciones de los altos funcionarios de este tipo de organismos descentralizados.

De lo anterior se hace también necesario contar con un sistema de nombramientos que permita elegir a los funcionarios mas idóneos, basándonos para ello en el previo cumplimiento de los requisitos señalados para la obtención de los cargos en cuestión.

Cabe mencionar que también es esencial la representación jurídica del organismo descentralizado en cuestión, la cual correrá a cargo del

Director General, cuyos derechos y obligaciones también deberán establecerse en el acto de creación.

Se establecerá también cuales serán sus órganos de vigilancia, los cuales se encargarán de cuidar el debido cumplimiento de las funciones que le sean encomendadas, y de atender todo lo relacionado con el cumplimiento de las funciones encomendadas al organismo descentralizado en cuestión.

También dentro del acto que de origen a un organismo descentralizado, deberá contemplarse mediante cual legislación o apartado constitucional regularán sus relaciones y conflictos laborales, a fin de que los trabajadores conozcan mediante que normas constitucionales basaran su relación laboral con el patrón.

De tal forma el Órgano de Gobierno del organismo descentralizado, tendrá la obligación de expedir un Estatuto Organico, con el fin de detallar las funciones y obligaciones de cada una de las áreas con las cuales se integra el organismo, el cual deberá por razones de seguridad jurídica, ser inscrito ante el Registro Público de los organismos descentralizados.

Por último al momento de llegar el fin de un organismo descentralizado, deben tomarse en cuenta todos los procedimientos mediante los cuales se llevo a su creación, es decir, no puede desaparecerse de manera arbitraria, sin contemplar los sistemas mediante los cuales fue creado, sino por el contrario deberá expedirse un nuevo decreto que ponga fin a la vida jurídica del organismo en cuestión.

Para tal efecto el artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales vigente establece: "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:

I. La denominación del organismo;

II. El domicilio legal;

III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley;

IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;

V. La manera de integrar el Organismo de Gobierno y de designar al Director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;

VI. Las facultades y obligaciones del Organismo de Gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;

VII. Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del Organismo;

VIII. Sus Organos de Vigilancia así como sus facultades; y

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

El órgano de Gobierno deberá expedir el Estatuto Orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

El estatuto Orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación."

6. JURISPRUDENCIA.

A continuación citaremos algunas de las jurisprudencias que juzgamos más aplicables al problema en cuestión debido a su contenido y a

las repercusiones jurídicas que pueden tener dentro de la vida de un Organismo Descentralizado y sus trabajadores.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, NATURALEZA DE LOS.

Los organismos descentralizados, conocidos también en la doctrina como establecimientos públicos y cuerpos de administración autónomos, son en estricto derecho órganos del Estado, vinculados a él por la autarquía. Su creación obedece a una Ley que les confía la gestión de un determinado servicio público o de un conjunto de servicios públicos, dotándolos de personalidad jurídica, afectándoles un patrimonio y conjunto de servicios públicos, dotándolos de personalidad jurídica, afectándoles un patrimonio y preveyéndoles de una estructura orgánica administrativa. Si bien es cierto que en el sentido orgánico, amplísimo, de la administración pública, los establecimientos públicos forman parte del Estado, en tanto que éste se integra por todo el conjunto de cuerpos destinados a la prestación de servicios públicos a la colectividad, también lo es que si se restringe el estado a sus justos límites de organización política de la sociedad como titular de la fuerza pública, se hace necesario considerar a los organismos descentralizados como colocados fuera de la órbita estrictamente estatal. Desde este punto de vista, es inconcuso que la Ley Federal del Trabajo al referirse en su artículo 2 a las relaciones entre el Estado y sus servidores, se refirió al Estado como fenómeno político, en la forma en que está previsto en la Constitución, circunscrito a los tres poderes de gobierno, y no es lícito hacer extensivo ese precepto a los organismos descentralizados que en lo general operan marginalmente al poder público. Los órganos del Estado, en estricto sentido, se identifican por relaciones de supra y subordinación que los vinculan dentro de la estructura jerárquica del poder público, relaciones que afectan esencialmente a las facultades decisorias y de ejecución de tales órganos. Los organismos descentralizados en cambio, deciden y actúan en forma autónoma, su personalidad jurídica es distinta de la del Estado, el que como tal sólo ejerce sobre ellos funciones de vigilancia.

La naturaleza de los Organismos Descentralizados es muy controvertida hasta la fecha, y ha sido objeto de innumerables consideraciones y discusiones llegando a la conclusión de que estos son

órganos que provienen del Estado, pero no dependen directamente de él, debido a la descentralización de la cual son objeto.

Asimismo, también se hace mención de algunas de sus características como son la personalidad jurídica propia y su patrimonio.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.

El apartado "B" del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, en este vicio incurre el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, porque sujeta al régimen laboral burocrático no solo a los servidores de los Poderes de la Unión, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que, como la Compañía Nacional de Subsistencia Populares (CONASUPO), aunque integran, con otros entes, la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto las relaciones de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B, del artículo 123 constitucional.

Esta jurisprudencia señala que las relaciones laborales de los trabajadores de los organismos descentralizados no debe ser regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que su artículo 1 va mas allá de lo permitido por la Constitución al establecer enunciativamente a diversos descentralizados, los cuales según disposición

expresa señala que se regirán por esta ley, aludiendo en algunas ocasiones que el texto es correcto debido a que los organismos descentralizados forman parte del Poder Ejecutivo Federal.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.

El apartado "B" del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de 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, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional.

En los párrafos anteriores se alude a la inconstitucionalidad de la inclusión de los trabajadores pertenecientes a Organismos Descentralizados de carácter federal debido a que el legislador al debatir el artículo 1 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no toma en cuenta la voluntad del constituyente plasmada en nuestra Carta Magna.

CAPÍTULO IV

DESIGUALDAD JURÍDICA DE LOS TRABAJADORES DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN SUS RELACIONES DE TRABAJO.

Parte importante dentro de la administración pública son los organismos descentralizados. Es a partir de ellos que se prestan innumerables servicios a la sociedad en nuestro país. Basta solamente el recordar instituciones con gran envergadura que prestan asistencia social a los trabajadores y sus familias como lo es el Instituto Mexicano del Seguro Social o el Hospital General de México, también se cuenta con organismos encargados de llevar a cabo funciones de vital trascendencia económica como lo es Petróleos Mexicanos; y existen institutos u organismos que se encargan de la investigación científica tan importante para el desarrollo del país como son el Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; o instituciones que simple y llanamente se ocupan de la comunicación, cuya función es tan vieja que la encontramos desde la época de la Conquista como el llamado Oficio de llevar nuevas, actualmente a cargo del Servicio Postal Mexicano.

No obstante la función primordial que desempeñan estos organismos dentro de la esfera social, sus trabajadores se encuentran inmersos ante la problemática que les representa el prestar sus servicios para un organismo descentralizado u otro, ya que dependerá de ello su condición jurídica.

De tal forma nos encontramos que a pesar de que el trabajo que desempeñan estos trabajadores tiene la misma naturaleza, - lógicamente con sus respectivas variaciones -, se encuentran sometidos a diversos Apartados del artículo 123 constitucional.

La impar aplicación de la ley, en este caso de los Apartados integrantes del artículo 123 constitucional se traduce en una desigualdad jurídica de los trabajadores de los Organismos Descentralizados en sus Relaciones de Trabajo. De tal forma encontramos que no se obtienen las mismas Condiciones de Trabajo, y no porque sean contempladas en el Contrato Colectivo de Trabajo de manera distinta, o sean frutos de la

negociación que lleven a cabo sus respectivos sindicatos, sino porque se les aplica indistintamente las disposiciones constitucionales existentes, sin ofrecer un argumento que sea lo bastante convincente para dar un tratamiento o reglamentación distinta.

Consecuentemente, los trabajadores de organismos descentralizados se encuentran a merced del acto creador del órgano en cuestión, o más aun al arbitrio de las personas que se encuentran atrás de él, quienes decidirán por que Apartado constitucional regirán sus relaciones laborales los trabajadores y patronos.

De esta forma nos encontramos con que la interpretación a la Constitución en especial al multicitado artículo 123 presenta una discrepancia, ya que existen posturas que aseveran que las relaciones laborales de los Organismos en cuestión deben regirse por el Apartado "A" y otras que señalan que lo mas indicado es que sustenten sus relaciones laborales por el "B".

Es decir existe una bifurcación de la interpretación, criterios que al ser opuestos no solo ponen en entredicho la competencia de las diferentes leyes y autoridades, sino que también lesionan los derechos del trabajador al no establecerse una norma igualitaria para todos.

Este último juicio implica también que exista por ende una desigualdad jurídica notable entre los trabajadores, auspiciada por las propias autoridades, pero además que se rompa con principios de Derecho que son indispensables en la vida jurídica de una nación como es el principio de legalidad, que precisamente por su importancia en nuestro país se encuentra tutelado a nivel de garantía constitucional para el gobernado.

La diversa interpretación que se hace de nuestra Carta Magna, y más en concreto del artículo 123 constitucional ha sido objeto de innumerables posturas, pero no se ha podido tomar hasta el momento un criterio uniforme que unifique las diversas tesis sustentadas, sino que por el contrario en algunas ocasiones se ha llegado a hacer más controvertido el tema sin llegar a una solución que de respuesta a los crecientes problemas que se suscitan debido a esta situación.

Por otra parte nos encontramos con el problema respecto a las autoridades competentes para conocer de las controversias que se susciten entre los organismos descentralizados y sus trabajadores, ya que la falta de comunión existente dará origen a una variedad, es decir, no habrá una autoridad competente que conozca uniformemente de todos los organismos descentralizados, sino que una autoridad será competente en unos casos, y otra la será en otros.

Hasta ahora la ya mencionada diversidad existente únicamente ha ocasionado confusiones y mayor incertidumbre entre el grosso de la población trabajadora en México. Debido a lo anterior, algunos sectores de trabajadores, concretamente pertenecientes a los organismos descentralizados se han visto perjudicados con lo anterior, ya que han visto disminuidos en diversas ocasiones sus derechos, ello debido al trato diverso que se les otorga y que tal vez no les correspondía.

Pero de lo anterior como ya se cito también se deriva una desigualdad jurídica, lo cuál consecuentemente tiene un trasfondo de mayor complejidad, y en el incluso se ven envueltos como ya se dijo con anterioridad, la legalidad, e incluso la inconstitucionalidad de algunas normas como el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que lejos de reglamentar correctamente el artículo 123 constitucional en su Apartado "B", va más allá de lo que la norma suprema establece, adicionando a los Organismos Descentralizados, lo cual ha sido calificado en innumerables ocasiones por la Suprema Corte de Justicia como inconstitucional.

De tal forma nos encontramos en que no sólo existe un problema de hecho, sino también de Derecho, ya que encuentra su justificación en una norma escrita.

La disparidad existente tiene un trasfondo de mayor importancia que es precisamente el exceso en que caen algunas veces los legisladores contraviniendo de tal forma a la Constitución, lo cual en este caso concreto se traduce en una inconstitucionalidad

Es decir a parte del problema de la desigualdad entre los trabajadores que prestan sus servicios a organismos descentralizados, tenemos también

un problema mayor, el de la inconstitucionalidad del artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En esta perspectiva se analizan en el presente capítulo cuales son las causas que originan una aplicación dispar a los trabajadores de los Organismos Descentralizados, tomando en cuenta sobre todo las causas históricas, además de contemplar también cual es el ámbito de aplicación de los Apartados constitucionales, y por supuesto la contradicción existente en la aplicación de los mismos.

I. CAUSAS QUE ORIGINAN LA APLICACIÓN DE DIVERSOS APARTADOS A LAS RELACIONES LABORALES DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Una causa es todo aquello que provoca un resultado, el cual puede ser determinado o indeterminado, esto es, conocido o desconocido.

De tal forma tenemos que la causa es el origen o fundamento de algo. En este caso tomaremos como causas las razones que originan una indistinta aplicación del artículo 123 constitucional, es decir la aplicación del Apartado "A" o "B" a disyuntiva del acto creador del organismo descentralizado en cuestión, o en algunos casos como lo es el de la Universidad Nacional Autónoma de México actos posteriores.

Las causas pueden tener una fuente distinta, es decir, podemos encontrar causas históricas, políticas jurídicas y casi de cualquier índole. Examinaremos las causas históricas y estructurales fundamentalmente ya que consideramos que han sido las determinantes para el problema en comento.

Como sabemos la historia es parte importante en el desarrollo de una Nación y de sus instituciones ya sean políticas jurídicas o sociales. Es precisamente mediante la historia que podemos detectar el porque de un acontecimiento o simplemente tomarla en consideración para futuras decisiones. Dentro de este marco la historia juega un papel preponderante, ya que es precisamente a la luz de la misma que podemos examinar el

porque de ciertas conductas que nos afectan. De tal forma observamos que muchas de las causas por las cuales se aplico uno u otro Apartado constitucional a las relaciones laborales de los organismos descentralizados, se deben precisamente al momento histórico en el que son creados, u en ocasiones son hechos históricos la fuente de creación de un organismo descentralizado como es el caso de Petróleos Mexicanos.

De esta forma tenemos que algunos de los organismos descentralizados con los que contamos actualmente, son precisamente eso, producto de momentos históricos en el país.

Un ejemplo de ello fueron los Ferrocarriles en México, los cuales estuvieron primeramente concesionados al ex ministro de Hacienda Francisco Arriaga (1837), quien debía comunicar el Puerto de Veracruz con la capital del país. Posteriormente en el año de 1908 se creó Ferrocarriles Nacionales de México, como una empresa paraestatal, la cual surge de una fusión entre el Ferrocarril Central Mexicano (México-Ciudad Juárez), el Nacional (México-Laredo) y el Internacional (Piedras Negras-Durango), previa indemnización de dichas empresas.

En 1914 Venustiano Carranza expide un Decreto mediante el cual todas las líneas férreas quedaron bajo el control del gobierno constitucionalista. Ya en el año de 1937 debido a que la mayoría de empresas pasaron a ser parte de la nación, mediante decreto de Cárdenas, fue entregada la empresa a los trabajadores para su administración.

La interpretación de la historia es fundamental para el mejor entendimiento de nuestro problema, ya que es a través de ella que conocemos cuales son las causas determinantes en las relaciones causa-efecto, lo cual nos lleva a conocer las fuentes mediatas de los acontecimientos que son clave en nuestro objeto de estudio. Dentro de los acontecimientos determinantes en la historia encontramos desde factores económicos, políticos o incluso ideológicos entre otros.

Y son precisamente estos factores los que se encargan de dar diversos giros a los aspectos de la vida cotidiana.

Tenemos entonces que las diferencias suscitadas entre los diversos organismos descentralizados son originadas precisamente por concepciones de diverso orden, pero que en su momento fueron determinantes para que el organismo en cuestión rigiera sus relaciones laborales por uno u otro Apartado.

Es decir, obedece a las condiciones o necesidades imperantes en ese momento, dejando de lado aquellos otros formalismos que no encuadraban en la situación y que harían más tardía la solución a los problemas.

A través de los años transcurridos, nos hemos percatado de la situación dispar que sufren los trabajadores al servicio de organismos descentralizados, y el papel relevante que estos han desempeñado a través de la historia dentro de la función pública, pero aún más dentro del bienestar social del país, hace aún más delicada su situación.

Una de las causas históricas más importantes que se presenta en cuanto a la dispar aplicación del artículo 123 constitucional es el hecho de que cuando se crearon los primeros Organismos Descentralizados no se contaba aún con el Apartado "B" constitucional, y consecuentemente con su Ley Reglamentaria respectiva, ya que debemos recordar que es hasta el año de 1960 cuando se hace esta adición al artículo 123 constitucional.

De tal forma tenemos que los Organismos Descentralizados con fecha anterior a 1960 se regían por el Apartado "A" y, consecuentemente, por su Ley Reglamentaria, por no existir otra norma de igual investidura que el Apartado constitucional antes mencionado.

Por lo anterior organismos como Petróleos Mexicanos o Ferrocarriles de México se rigen actualmente por el multicitado Apartado "A", lo cual era válido en su tiempo, ya que no había disposición alguna en contrario.

Y por otro lado, debido a la aplicación del Apartado "A" obtuvieron ciertos derechos que no podían ser alterados con el paso del tiempo, ni siquiera con la aparición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y sería realmente inútil tratar de homologarlos o igualarlos, por lo cual se optó por dejar que los trabajadores siguieran rigiendo sus relaciones laborales por dicho apartado, y no ocasionarse problemas

tratando de variar la situación preexistente, a pesar de lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Dentro de la misma situación se encontraban organismos de trascendencia vital como la Comisión Federal de Electricidad, la cual fue creada en el año de 1937; o incluso el Instituto Nacional Indigenista que fue creado mediante Decreto de 1948 como un organismo descentralizado del Gobierno Federal, cuya función principal era el realizar investigaciones sobre problemas relativos a las clases indígenas y la coordinación de acciones gubernamentales encaminadas a la solución de los mismos.

Es decir, en esta situación se encontraron como ya se menciono anteriormente todos aquellos Organismos Descentralizados que fueran creados con anterioridad a la fecha en que se dicta el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, u otros organismos descentralizados que fueron mencionados indebidamente en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que ahora ya no existen.

Otro punto importante que es posterior al Estatuto Jurídico antes mencionado, fue el tipo de servicio que desempeñaría el Organismo en cuestión, lo cual se vio reflejado en el Instituto Mexicano del Seguro Social, ya que se llego a la conclusión de que sería ilógico que sus trabajadores recibieran seguridad social mediante una institución que si bien estaba incorporada al Estado, y que era en derecho la que le correspondía, no se igualaba con las ventajas y recursos tanto en infraestructura, asistencia y pensiones que podrían obtener si eran prestadas por la propia institución para la cual laboraban.

Debemos recordar que en esa época el Instituto encargado de otorgar la seguridad social a los trabajadores al servicio del Estado, no era ni la sombra de lo que actualmente es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ni en prestaciones ni en infraestructura, por lo cual se considero infructuoso y poco adecuado el que estos trabajadores sufrieran estas carencias cuando tenían a la mano un Organismo que podría brindarles una mejor protección social.

De tal forma nos encontramos que todas las causas vinculadas a los organismos descentralizados son históricas, no sólo porque se encuentran ya en el pasado, sino también porque el hecho o hechos que le dieron origen fueron relevantes en el momento en el que se presentaron.

La adición a la fracción XXXI del Apartado "A" fue publicada el 18 de Noviembre de 1942, por lo cual estaríamos hablando de que esta reforma es anterior a la incorporación del Apartado "B" al artículo 123 constitucional y por supuesto a su correspondiente ley reglamentaria, esto es, ya existía de antemano una disposición expresa de que aquellas empresas administradas de forma indirecta por el Gobierno Federal deberían regir sus relaciones laborales por el Apartado "A". Para ello basta con echar un vistazo al contenido de esta adición el cual era el siguiente: Plantea que la aplicación de las Leyes del trabajo corresponden a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es competencia exclusiva de las autoridades federales los asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minera, hidrocarburos, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.

Por otro lado no todas las causas se basan en la historia, también podemos tener otras fuentes por así llamarlo como son las causas estructurales.

Entenderíamos por causas estructurales, aquellas razones que se basan en la no conveniencia de aplicar uno u otro apartado, ya que se estima que el organismo descentralizado en cuestión podría encontrarse con diferentes problemas para poder desempeñar las funciones para las cuales fue creado, por lo cual se aplicaría el Apartado constitucional más conveniente y no precisamente el que le corresponde conforme a Derecho.

Mucho se ha hablado de cuan importante es para determinados Organismos Descentralizados contar con elementos estructurales que hagan posible el debido cumplimiento de sus fines, y que para ello necesita contar no sólo con la infraestructura necesaria, sino también con los recursos humanos, planes programas y políticas que se lo permitan, y que en ocasiones esto es posible únicamente si se someten a tal o cual régimen jurídico, el cual le facilitará en gran potencia esta penosa tarea.

Las causas estructurales son todas aquellas que lógicamente no encuadran en las sociales o incluso políticas, pero que a su vez fueron de gran relevancia para tomar una decisión que posiblemente afecto sino a miles sí a decenas o tal vez cientos de trabajadores.

De tal forma tenemos que existen organismos que si bien es cierto contemplan todos los requisitos o características de organismos descentralizados, también lo es que su estructura varía de acuerdo a los fines que se tratan de conseguir.

Un ejemplo de ello es el IMER o Instituto Mexicano de la Radio, basta recordar la Conferencia de Prensa emitida el 24 de marzo de 1983 por la Secretaría de Gobernación, en la cual expresa ante todos los medios la noticia de reestructurar los recursos de comunicación social del Estado, mediante la creación de un dispositivo de coordinación. El objetivo gubernamental es agrupar los recursos del Estado en el campo de la comunicación social en tres entidades que tengan la envergadura de organismos públicos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios. De esta forma surgen el Instituto Mexicano de la Radio (IMER), el Instituto Mexicano de Televisión (IMEVISIÓN) y el Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE) creados a través de sendos decretos expedidos el 23 de marzo de 1983 y publicados en el Diario Oficial de la Federación dos días después, es decir, el 25 de marzo de ese año.

Existen innumerables causas de otra índole o naturaleza como pueden ser las políticas, sociales, e incluso gremiales o económicas.

Un ejemplo de ello es la Compañía Nacional de Subsistencias Populares conocido como CONASUPO creada el 23 de Marzo de 1965, cuyo fin primordial era el intervenir en la regulación de los mercados nacionales de productos agrícolas básicos como el maíz, arroz y frijol, es decir, productos integrantes de la canasta básica de los mexicanos; además de organizar programas de abasto y apoyo. Es decir, la creación de este organismo obedece tanto a causas económicas como sociales e incluso se podría decir que a una política de Estado.

Por otro lado esta Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos que fue creado mediante Decreto del Ejecutivo Federal de 27 de Junio de 1963, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 del mismo mes y año, asentando su domicilio en la Ciudad de Cuernavaca.

Mediante la creación de este Organismo se pretendía la explotación de todos los caminos y puentes ubicados en el territorio, los cuales son propiedad de la Nación, y que en el momento en que se creó se considero que era más conveniente el administrar y explotar estos recursos en forma indirecta por el Estado, es decir, mediante un organismo descentralizado.

El artículo 13º del Decreto establecía que los trabajadores que presten sus servicios a este Organismo se encontrarán sujetos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y por tanto al Apartado "B" del artículo 123 constitucional. Es decir, la creación de este organismo obedecía a causas políticas y económicas.

La relación de causa efecto existente en el nacimiento de los organismos descentralizados se traduce en primer término en una vinculación entre trabajador y patrón, es decir, en una relación laboral.

Dicha Relación Laboral se ve afectada o sometida a una regulación jurídica particular, previamente establecida, en este caso las relaciones deberán someterse al artículo 123 constitucional, ya sea por su Apartado "A" o "B", esta decisión estará a cargo del acto creador del Organismo Descentralizado en cuestión, pero detrás del mismo existirá una causa preponderante por la cual se tomo la decisión.

Tenemos innumerables causas de otra índole o naturaleza como pueden ser las políticas, sociales, e incluso gremiales o económicas.

Un notable ejemplo de estas causas, es precisamente el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuya inclusión dentro del Apartado "A" del artículo 123 constitucional obedeció a fuertes presiones sindicales, hasta lograr en el año de 1980 la reforma del artículo 3º constitucional, y la mención expresa dentro de este precepto de que las Relaciones Laborales de dicha Universidad con sus trabajadores se regirán

a partir de ese momento por el Apartado "A" del multicitado artículo 123 constitucional.

De lo anterior se deduce que encontramos también causas gremiales o sindicales, aunque lógicamente detrás de este tipo de movilizaciones hay causas políticas.

La creación de Organismos Descentralizados obedece también a ciertas modas dentro del sistema gubernamental en turno, y a las necesidades imperantes del momento.

Encontramos que la década de los 80s es de gran trascendencia en cuanto a la creación de organismos descentralizados se refiere, ya que es en este lapso de tiempo que se crean una infinidad de paraestatales de este tipo, sobre todo en lo que al área de investigación se refiere.

Por otra parte, no obstante, la existencia de centros de gran tradición en la investigación especializada en nuestro país como el propio IIE (Instituto de Investigaciones Eléctricas) creado el 1º de Diciembre de 1975 con la envergadura de Organismo Descentralizado, cuyo principal objetivo al momento de su creación fue el llevar a cabo proyectos de investigación aplicada para la Comisión Federal de Electricidad y la Compañía de Luz y Fuerza, además de PEMEX y diversas manufactureras; o el propio Instituto de Investigaciones Nucleares que retoma el proyecto científico del país de la década de los sesentas en la investigación científica, en los años 80º fueron creados innumerables centros de investigación.

En este rubro también se encuentran los Institutos de investigación médica nacionales, los cuales no obstante prestan un servicio médico indispensable, también lo es que su finalidad principal es el realizar investigación médica, referente al área de su especialización con lo cual se pretende estar no sólo a la vanguardia en cuanto a tratamientos médicos se refiere, sino buscar nuevos métodos y sistemas que puedan ayudar en la cura o tratamiento de enfermedades.

Dentro de este tipo de Organismos Descentralizados se encuentra el Instituto Nacional de Perinatología, creado mediante decreto del 19 de Abril

de 1983, el cual es abrogado el 2 de Agosto de 1986, emitiéndose uno nuevo vigente hasta el día de hoy.

Otro ejemplo es el Instituto Nacional de Pediatría, que no obstante haber existido con anterioridad, nace a la luz pública como Organismo Descentralizado por Decreto Presidencial del 19 de Abril de 1983, y es abrogado el 1º de Agosto de 1988, por el cual se rige en la actualidad, persistiendo su calidad de Descentralizado en el mismo.

Encontramos también dentro de esta categoría al Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, que en sus inicios fue el llamado Sanatorio de Huipulco, y posteriormente en el año de 1982 mediante Decreto Presidencial de José López Portillo publicado el Jueves 14 de Enero de 1982 se crea como Organismo Descentralizado recibiendo el nombre con el que se ostenta actualmente, mediante el cual se le atribuye personalidad jurídica y patrimonio propios, y que tiene como objetivo inmediato el realizar investigación básica y aplicada, a parte de dar asesoría a unidades médicas de enseñanza, y prestar atención médica en lo que a enfermedades respiratorias se refiere.

Asimismo, se realizan una serie de reformas en instituciones preexistentes con el fin de reestructurarlas y darles también una nueva forma u origen jurídico, tal fue el caso de los Organismos Descentralizados que responden a los nombres de IMER (Instituto Mexicano de la Radio) IMEVISION (Instituto Mexicano de Televisión) e IMCINE (Instituto Mexicano de Cinematografía), los cuales como ya se mencionó anteriormente fueron reestructurados mediante decreto de 23 de marzo de 1983.

El SEPOMEX (Servicio Postal Mexicano), el cual no obstante existir desde varios años atrás, es creado mediante Decreto Presidencial el 20 de Agosto de 1986, y es instituido a nivel de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como las demás características que se le confiere por su calidad.

El CINVESTAV o Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, el cual fue creado mediante Decreto Presidencial de Adolfo López Mateos, el 17 de Abril de 1961, siendo

modificado por Decreto de José López Portillo en el año de 1982, para ser exactos el 17 de Septiembre. En el cual se establecía básicamente que este era un Organismo Descentralizado con personalidad y patrimonio jurídico propios, cuyo objetivo principal es preparar investigadores y profesores con mayor grado de especialización que los egresados de otras instituciones con el fin de realizar investigaciones científicas y tecnológicas.

Por último existen también Organismos Descentralizados cuya creación es más reciente como es el caso del INACIPE (Instituto Nacional de Ciencias Penales, instituto de educación superior establecido por Decreto del Ejecutivo Federal del 11 de Abril de 1996, cuyo objetivo primordial es realizar investigaciones en el área de las ciencias penales.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL APARTADO "A" Y "B".

Es preciso dilucidar el ámbito de aplicación del Apartado "A" y "B", ya que precisamente la cuestión principal se deriva del hecho de que existen Organismos Descentralizados que se rigen por el Apartado "A" y otros por el Apartado "B", sin que haya como se dijo en repetidas ocasiones un criterio acertado que justifique tan dispar aplicación a las relaciones obrero-patronales de los Organismos Descentralizados.

Es decir, no existe una uniformidad en la aplicación del Derecho en nuestro país, ya que de existir, no se presentarían estos problemas de disparidad que lejos de beneficiar perjudican a un gran sector de la sociedad, y por otro lado lesionan el Estado de Derecho, al hacer potestativa una norma que debería ser contemplada de forma obligatoria por los sujetos señalados en la ley.

El ámbito de aplicación es marcado y delimitado de antemano por el texto de ambos apartados. En el Apartado "A" se establece como ya se menciono anteriormente: "A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo....", con lo cual se comprueba que la voluntad del legislador era precisamente el regular única y exclusivamente las relaciones enmarcadas por el epigrafe de dicho apartado.

Es decir, al momento de redactar el Apartado "A" del artículo 123 constitucional no se tenía en mente al trabajador burocrático, al trabajador que presta sus servicios al Estado, únicamente se trataba de brindar protección, al trabajador, fuera campesino, obrero, artesano o empleado domestico, quienes habían sido pilar fundamental dentro de la Revolución Mexicana, y aún no se tenía la visión de proteger también a aquel trabajador que prestara sus servicios al Estado por lo cual nunca se busco enmarcar las relaciones laborales burocráticas en el presente Apartado.

Y dicha perspectiva es aún vigente como se desprende del epigrafe constitucional que enarbola dicho Apartado, en el cual en ningún momento se menciona al trabajador al servicio del Estado.

Existe también dentro del Apartado "A", una fracción de gran trascendencia en cuanto a delimitar competencia se refiere, ya que sienta las bases para que todas aquellas industrias que ahí se enumeran pasen a ser del conocimiento de las autoridades federales, esto debido a la gran importancia que tienen estos sectores de la producción para el desarrollo del país, o en su caso por el tipo de servicios que se encargan de prestar a la sociedad, nos referimos a todas aquellas empresas que son administradas de forma directa o descentralizada por el gobierno federal, y que son indispensables para el otorgamiento de servicios que de otra forma serían difíciles de suministrar a los gobernados.

Es decir, el artículo 123 constitucional Apartado "A" en su fracción XXXI establece de manera clara que "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... y b). Empresas. 1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal".

Con lo cual se establece de acuerdo al texto constitucional que las empresas administradas en forma descentralizada por el Gobierno Federal estarán contempladas dentro de la esfera de competencia federal, por lo que debemos preguntarnos si dentro de estas no debemos incluir a todos aquellos organismos descentralizados creados ex profeso para prestar un

servicio o llevar a cabo una actividad que de solución a los problemas de la sociedad, y que de acuerdo a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y a su propio decreto creador, son manejadas descentralizadamente por contar con todas las características necesarias para ello, como son el tener su propia personalidad jurídica y patrimonio entre otros.

Por otro lado el encabezado del Apartado B señala: “Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores...”, haciendo referencia de manera concreta y expresa que únicamente se pretende regular esas relaciones, y no más.

Esto es, aquellas relaciones que se den entre el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial y sus correspondientes empleados. Es decir, de acuerdo con el artículo 49 constitucional el Supremo Poder se compone de tres poderes y de ello se deriva que nuestro sistema es tripartita, ya que se compone por: el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

El Poder Ejecutivo de acuerdo con el artículo 80 constitucional se deposita en un sólo hombre llamado Presidente de la República.

El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General la cual a su vez se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Y el Poder Judicial se compondrá por una Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

Como ya se menciono anteriormente, también se instituye a nivel constitucional en el artículo 90 que la Administración Pública será Centralizada y Paraestatal, comprendiéndose dentro del primer rubro los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento; y dentro del segundo: los fideicomisos, empresas de participación estatal, organizaciones auxiliares de crédito y por supuesto los organismos descentralizados.

Es decir, los Organismos Descentralizados encuentran su justificación a nivel constitucional en el artículo 90 constitucional, y es en base a este precepto que surgen y actúan dentro de la sociedad estos organismos autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propio, los

cuales no forman parte de ninguno de los Poderes de la Unión, sino que por el contrario se encuentran en una situación aparte.

Sin embargo, existen confusiones que no obstante la aclaración que hace el artículo 80 de que "el Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona," consideran como parte integrante del Poder Ejecutivo Federal, a aquellos órganos o instituciones de los cuales se sirve para poder llevar a cabo sus atribuciones, es decir, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, las cuales forman parte de la Administración Centralizada por depender directamente del Ejecutivo Federal, y contar con factores como el poder de mando, de vigilancia, disciplinario de revisión y resolución de conflictos.

Cuestión aparte es la situación de los organismos paraestatales, que si bien es cierto pertenecen a la Administración Pública por así establecerlo el artículo 90 constitucional, también lo es que existen posturas que lo consideran fuera del Ejecutivo Federal por no existir una subordinación directa, aparte de contar algunos de ellos con personalidad jurídica y patrimonio propio, como los organismos descentralizados, cosa que no ocurre con la administración centralizada.

También se ha considerado que la Administración Paraestatal, y lógicamente los organismos por los que se integran forman parte del Poder Ejecutivo, por lo cual si seguimos este criterio los Organismos Descentralizados serían parte del Poder Ejecutivo Federal, y por tanto sería justificable su aparición dentro del artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

No obstante lo anterior, cabe señalar que la Constitución en su artículo 90, en ningún momento señala de manera expresa que las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos sean parte directa del Poder Ejecutivo, sino solamente se hace referencia a que en manos de ellos estará la administración pública federal, pero nada más, y aún es más aclaratorio el artículo 80 al señalar como ya se cito anteriormente que el Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona, y no existir en otro precepto disposición alguna que señale a los órganos de la administración pública centralizada como integrantes del Poder Ejecutivo.

Asimismo, tampoco se hace mención expresa de la inclusión del sector Paraestatal dentro del Poder Ejecutivo.

Podríamos decir que si bien es cierto la Administración Pública Federal esta a cargo del Ejecutivo Federal, también lo es que en ningún momento en la Constitución se maneja de manera expresa que los órganos designados competentes para la Administración Pública Federal sean parte integrante del Poder Ejecutivo.

Y en caso de que fueran considerados de tal modo se estaría contrariando notoriamente lo establecido en la Constitución.

Por otro lado la Ley Federal de Entidades Paraestatales no dispone de forma expresa por que Apartado constitucional deberán regir sus relaciones laborales los trabajadores de organismos descentralizados, sino que únicamente se limita a establecer que en el acto creador del organismo en cuestión deberá señalarse a que régimen someterán sus relaciones laborales, esto es, lo deja a la disyuntiva de las personas que tienen la facultad de crear estos organismos, pero sin establecer un criterio que sirva de base para determinarlo, por lo cual pueden hacerlo arbitrariamente.

De tal forma tenemos que por medio de esta Ley que es una ley reglamentaria y lógicamente inferior que la Constitución se faculta tanto al Congreso de la Unión como al Presidente de la República que son los únicos que pueden crear organismos descentralizados a decidir una cuestión tan fundamental para los trabajadores, sin siquiera sentar una base, un precedente o un criterio uniforme para decidirlo.

A pesar de que dicha determinación puede afectar los derechos de los trabajadores, e incluso contraponer lo establecido en la Constitución más concretamente en su artículo 123 Apartados "A" y "B", al establecer en un decreto o acto creador de organismo descentralizado que se regirá por tal o cual apartado, siendo que en la Constitución puede existir una disposición en contrario.

En el año de 1963 al expedirse la Ley Reglamentaria del Apartado "B", es decir, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se establece en su artículo 1º que esta Ley es de observancia general para los

titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, además de las dependencias que enumera en el propio precepto, los cuales son organismos descentralizados por reunir todas sus características, entre los que se encuentran la Lotería Nacional, el Instituto Nacional Indigenista e incluso organismos que actualmente ya han desaparecido como el Centro Infantil Maximino Avila Camacho.

Con lo cual violenta el precepto constitucional al establecer que no únicamente los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Distrito Federal regirán sus relaciones laborales por dicha ley, sino que también trae a colación a los organismos descentralizados que de antemano no se encuentran contemplados en el Apartado "B" constitucional.

Al tomar en consideración el precepto antes mencionado se debió ir más allá de la norma escrita, y buscar el sentido que quería darle el legislador al incluir en ella a los organismos descentralizados, es decir, captar la esencia del por que de su inclusión en dicho precepto, y no tomarlo a la ligera ya que era un foco rojo que podía causar no solo problemas, sino también desigualdades en el futuro.

Además dicho artículo 1º no menciona a ciertos organismos descentralizados, que si bien ya existían, no se enumeran, y que son de vital importancia para el país como son Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Comisión Federal de Electricidad, esto tal vez porque en ese momento el legislador ya había tomado conciencia de que estos organismos ya eran regulados, es decir, estaban bajo el amparo del artículo 123 constitucional Apartado "A".

Estos organismos descentralizados que si bien es cierto, también tienen a su cargo una función pública, indiscutible, no fueron contemplados dentro del artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, aunque dicho precepto deja el campo abierto a otros organismos descentralizados que también desempeñen funciones públicas, por lo cual tanto Petróleos Mexicanos como el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Comisión Federal de Electricidad podrían ser competencia de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, aunque no estén incluidos expresamente en el controversial artículo 1º.

Por lo cual estaríamos hablando de la existencia de una doble competencia al menos en apariencia, la primera nacida de la costumbre mediante la cual organismos descentralizados como Petróleos Mexicanos, y la Comisión Federal de Electricidad rigen sus relaciones laborales mediante el Apartado "A", por ser al principio el único apartado constitucional existente, (aunque posteriormente se le dio la debida regulación en la fracción XXXI inciso B), y también si actuáramos de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 1º, estaríamos bajo el amparo del Apartado "B" constitucional.

No obstante lo anterior la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado en innumerables ocasiones que la inclusión de los organismos descentralizados dentro del artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es inconstitucional, ya que si bien es cierto el Congreso de la Unión tiene la facultad de reglamentar el artículo 123 constitucional en su Apartado "B", también lo es que no debe contravenir los preceptos constitucionales existentes, ya que incurriría en una inconstitucionalidad directa a la Constitución, y extralimitaría las facultades otorgadas por las misma.

Esto debido a que el Apartado "B" establece concretamente que regirá única y exclusivamente para los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal.

Ya que si bien es cierto los Organismos Descentralizados forman parte importante de la Administración Pública Federal descentralizada, en sentido estricto y atendiendo a los artículos 80, 89 y 90 constitucionales estos organismos descentralizados no forman parte del Ejecutivo Federal, sino solamente de la Administración Pública Federal, la cual estará a cargo del presidente, con el fin de desempeñar sus funciones, pero en ningún momento se señala que son el Poder Ejecutivo Federal. Debemos recordar nuevamente que el ejecutivo federal se deposita en una sola persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con lo cual se esta comprobando que los organismos descentralizados no forman parte del mismo.

Por otra parte el artículo 89 en su primera fracción es muy claro al establecer dentro de las facultades y obligaciones del presidente no solo la

de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, sino también proveerlos en la esfera administrativa para su exacta observancia.

Y, el artículo 90 constitucional establece que la Administración Pública será Centralizada y Paraestatal, dentro de los últimos lógicamente se encuentran los organismos descentralizados, de ahí se desprende que este forma parte de la Administración Pública Paraestatal que se encuentra a cargo del Poder Ejecutivo Federal, más no forma parte de dicho poder de acuerdo con lo señalado en el artículo 80.

Por lo cual es notoriamente inconstitucional la inclusión de los organismos descentralizados dentro del artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que los organismos descentralizados no se deben regir por el Apartado "B" constitucional, sino por el Apartado "A", ello en concordancia con la fracción XXI del Apartado "A" del mismo precepto constitucional.

Con base en lo anterior, podemos señalar que *el problema central se deriva de una Ley Reglamentaria de un precepto constitucional*, que se origina por los propios legisladores que se encargan de redactar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, quienes sobrepasan las facultades que le son otorgadas, por lo cual hubiera bastado con que en el momento mismo de la creación o aplicación del artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, hacer efectivo el artículo 133 constitucional referente a la supremacía constitucional frente a las leyes reglamentarias, con lo que hubiese quedado inhabilitado el multicitado artículo 1º de la ley reglamentaria del artículo 123 apartado "B" constitucional.

El propio artículo 133 establece en su inicio que: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados celebrados ... serán la Ley Suprema de toda la Unión", con lo cual queda demostrado una vez más que dentro de la jerarquía de normas se encuentra la Constitución.

Cabe recordar además que existe uniformidad en la doctrina al calificar que la Constitución es la norma suprema de un país, y por lo tanto su observancia es necesaria para la conservación de un estado de derecho

que permita una igualdad entre los diversos sectores que componen la sociedad gobernada o pueblo.

La consideración anterior se hace debido a que no hubiera surgido tal incertidumbre si el problema se hubiera atacado desde el momento en que surgió de raíz, ya que de esta forma no tendríamos una diversidad de aplicaciones al momento de regular las relaciones laborales entre los organismos descentralizados y sus trabajadores y en consecuencia no existiría ninguna desigualdad jurídica, al menos en cuanto al campo de la aplicación del Derecho se refiere, y no habría necesidad de homologar derechos laborales, por lo tanto no habría problemas con los trabajadores al momento de tratar de insertarlos en un solo apartado, ya que no existirían inconformidades por parte de los trabajadores por la disparidad de derechos.

El sindicalismo en México juega un papel primordial dentro de la aplicación del Apartado "A" y "B", ya que es a la luz de importantes sindicatos que se ha decidido la inclusión de un organismo descentralizado dentro de uno u otro apartado.

De tal forma tenemos que uno de los más claros ejemplos es la inclusión de la Universidad Nacional Autónoma de México dentro del Apartado "A", ya que en un principio dicho organismo rigió sus relaciones laborales por el Apartado "B", así como por diversos estatutos autónomos.

Con motivo de dicha inclusión en el Apartado "A", se hizo una importante reforma el 09 de Junio de 1980 al artículo 3º constitucional referente a la educación, en el cual no solo se reconocía la autonomía de la Universidad, sino que también se establecía de manera expresa que regiría sus relaciones laborales mediante el Apartado "A". Es decir, si bien es cierto con dicha reforma la Universidad alcanzaba su autonomía, y por tanto reunía todos los requisitos de un organismo descentralizado, - ya que se le otorgaba el privilegio y digo privilegio, porque se les dio prácticamente la opción de elegir en que Apartado querían ser incluidos -, también lo es que en dicho artículo 3º se hacía la mención expresa de que regiría sus relaciones laborales por el apartado "A".

Acaso esto no es una gran contradicción entre el deber ser y el ser, entre la situación de derecho y la de hecho, entre la norma y su

aplicabilidad o interpretación. Si bien es cierto para la inadecuada inclusión de la Universidad Nacional de México se argumentó una coacción del sindicato de dicha institución, también lo es que no debió haber sido suficiente para lograr su inclusión en una ley diversa a aquella en la que estaba contemplada, y por tanto no debía serle aplicada, ya que no es potestad de los gobernados elegir por que ley quieren ser reglamentados.

Fue tal la controversia que se llegó incluso a la propuesta de incorporar al artículo 123 constitucional un Apartado "C", con el fin concreto de regular las relaciones laborales de la Universidad Nacional Autónoma de México con sus respectivos trabajadores, con lo cual lógicamente surgieron diversas opiniones y no se llegó a concretar.

Que pasa entonces con la facultad otorgada en el artículo 45 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales al disponer que se establecerá en el acto creador o decreto de un organismo descentralizado porque Apartado regulará sus relaciones laborales, si únicamente bastará con un movimiento sindical para que este sea cambiado.

Es decir, no debe bastar la coacción de un sindicato fuerte, o de un grupo de personas numeroso para cambiar una situación jurídica ya dada, ya que si este fuere el modo de cambiar el orden de las cosas, bastaría con organizarnos en grupos numerosos y exigir se nos aplique tal o cual ley, hasta lograr nuestro propósito.

Otra cuestión que es digna de mencionar es aquel suceso histórico mediante el cual hay trabajadores bancarios que rigen sus relaciones laborales por el Apartado "A" y otros por el Apartado "B", con lo cual lógicamente sale nuevamente a flote la diversidad de aplicación entre los trabajadores de los diferentes apartados del artículo 123 constitucional.

Hay que recordar que una vez que fue privatizada la Banca los trabajadores de la misma fueron trasladados al Apartado "A", apartado por el cual eran regidas sus relaciones originariamente hasta el año de 1982, cuando se privatizó la Banca.

Hoy en día existen trabajadores bancarios que rigen sus relaciones laborales por el Apartado "A", y otras por el Apartado "B", dependiendo de

a que clase de patrón presten sus servicios, es decir, si trabajan para la Banca privada, se registrarán por el "A", y si los prestan al Estado se registrarán por el "B", existiendo nuevamente una eminente contradicción. No obstante existe una Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis que rige las Relaciones Laborales entre la Banca Estatal y sus trabajadores.

No debemos olvidar que existen Organismos Descentralizados que rigen sus Relaciones Laborales por el Apartado "A", entre los que se encuentran Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales, -que si bien es cierto en estos momentos este organismo descentralizado se encuentra ya en un proceso de liquidación, existen aún algunas oficinas de este organismo-, la Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana y el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

Por otro lado existen organismos con la misma naturaleza, pero cuyas relaciones laborales son regidas por el Apartado "B", entre ellas se encuentran: Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto Nacional de la Senectud, Instituto Nacional Indigenista, y Pronósticos para la Asistencia Pública.

3.CONTRADICCIÓN EN LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL APARTADO "A" Y "B".

La evidente contradicción en la aplicación del artículo 123 es resultado de la interpretación de la norma constitucional y de las leyes reglamentarias en cuestión, ya que la interpretación supone desentrañar el sentido y alcance de las disposiciones jurídicas que se pretenden aplicar, no así en este caso, cuya función primordial ha sido única y exclusivamente el aplicar una norma por aplicar sin desentrañar el verdadero sentido de la misma ni los perjuicios que podía causar.

De tal forma tenemos que la interpretación de las normas jurídicas no es en todos los casos la más idónea, esto debido primordialmente a que no se llega en múltiples ocasiones a conocer la esencia misma de lo que se quiere interpretar, por lo cual, tomamos como verdaderos conocimientos que realmente son lo contrariamente opuesto al valor o sentido que en un principio se le quiso dar; o quizá se deba al desconocimiento por parte del legislador de otras normas fundamentales que se interrelacionan entre sí con otras. Tenemos que tomar en cuenta cuales son los efectos que puede tener una interpretación errónea con respecto a una norma constitucional y las controversias no sólo jurídicas sino también políticas y sociales que este hecho puede desencadenar. Basta recordar que el derecho rige las relaciones en sociedad y por tanto se manifiesta en las diversas esferas que se presentan en la cotidianidad.

Si bien es cierto existen diversos métodos de interpretación, debemos tomar en cuenta que todos tienen como común denominador el querer desentrañar la esencia de la norma para beneficio de la colectividad.

Sea cual fuese el método que se utilice para la interpretación, deben restringirse fundamentalmente al sentido plasmado en el texto, es decir al significado de las palabras que en el texto se citan o en su caso ajustarse principalmente a lo que ha sido llamado el espíritu de la ley, haciendo los razonamientos necesarios para llegar al sentido mismo, vinculando la disposición con el conjunto de normas en el cual se encuentra.

La autoridad y el propio legislador no pueden deslindarse del estudio de una ley, -y menos cuando es la propia Constitución- al determinar la aplicación de otra que deriva de ella.

El llamado espíritu de la ley no debe ser confundido o mal interpretado, sino por el contrario para aplicarlo se debe ante todo conocer la situación que le dio origen tanto de hecho como en derecho, esto es, cual es el alma mater del precepto o preceptos que se tratan de aplicar, y con ello nos referimos básicamente a la Ley Suprema de un país la Constitución.

Al aplicar e incluso al dictar una nueva Ley Reglamentaria, debe ante todo buscarse que se apegue lo más posible a la Constitución, y hacer un examen minucioso de posibles preceptos contradictorios o

inconstitucionales a esta, ya que de no ser así se corre el riesgo como ha surgido en innumerables ocasiones de dictar leyes que lejos de reglamentar una situación para mejorarla, lo hacen para empeorarla, además de dejar al descubierto el notorio desconocimiento de los legisladores de nuestra Carta Suprema, o en su caso el exceso indebido de facultades al establecer normas que contrarían notablemente los preceptos constitucionales que se supone se encuentran muy por encima de cualquier ley reglamentaria, lo cual incluso se encuentra establecido en el artículo 133 constitucional. De otra forma no serviría de nada el contar con una Constitución que normara las cuestiones más trascendentales del país, si bastaría con que se dictará una ley de menor jerarquía para tambalear todo el andamiaje constitucional.

Es decir, el principio de la jerarquía normativa establecido por el artículo 133 constitucional hace evidente la subordinación entre dos cuerpos legales, esto es, entre la norma que prevé y determina la creación de la otra, por lo cual será superior la primera, en este caso tenemos que la norma primaria es la Constitución y por tanto es superior jerárquicamente en relación con una ley reglamentaria, es decir existe una subordinación natural de la ley secundaria.

Pero sobre todo las autoridades deben sujetarse a lo establecido en la propia Constitución, -además de conocerla- y dejar de hacer interpretaciones propias a los preceptos constitucionales, ya que la observancia de una Ley no es potestativa para los gobernados y mucho menos para las autoridades, es decir, no se puede estar ante la elección de: qué régimen laboral quiero aplicar a las relaciones laborales de los trabajadores de los Organismos Descentralizados: la Ley Federal del Trabajo o por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que se caería en un verdadero caos al dejar a las autoridades la disyuntiva de aplicar tal o cual ley, ya sea en beneficio o perjuicio de los trabajadores.

Debemos recordar que toda norma jurídica y sobre todo las de rango constitucional tienen un evidente título de obligatoriedad, lo cual las distingue además de otros tipos de normas que puedan coexistir con ella, esto es, no existe la potestad de querer o no someterse a ella, o de aplicar una u otra a los gobernados a disyuntiva del legislador o del ejecutivo federal, se tiene que aplicar la que en derecho le corresponde al gobernado, esto es, aquella que se ajuste a la hipótesis planteada en la norma, ya que se

entiende que este precepto esta creado para determinado tipo de personas con ciertas características o similitudes, y de acuerdo a las necesidades específicas que se manifiestan en una sociedad.

De tal forma tenemos que existen Organismos Descentralizados que se rigen por el Apartado "A", como son Petróleos Mexicanos y el Instituto Mexicano de la Seguridad Social.

Y otros por el "B" entre los que encontramos al Servicio Postal Mexicano, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y el Instituto Nacional Indigenista por citar algunos.

De lo antes expuesto se desprende de antemano que existe una mala interpretación del artículo 123 constitucional y del artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Cabe señalar que existe una contradicción evidente de dos Leyes Reglamentarias respecto de un precepto constitucional, estamos hablando del artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y por otra parte el artículo 45 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, los cuales atentan en contra del artículo 123 constitucional en su totalidad, al traducirse en una contradicción evidente a la fracción XXXI que establece que aquellas empresas administradas indirectamente por el Gobierno Federal deben ser regidas por el Apartado "A", lo cual debió y debe ser respetado por encontrarse dentro de lo que se supone es la ley suprema de una nación: la Constitución.

Además, el Congreso extralimita las facultades que le son otorgadas mediante el artículo 73 fracción X al ir en contra del propio ordenamiento que lo crea y le da vida, infringiendo tales preceptos constitucionales en perjuicio de los trabajadores y sus correspondientes garantías.

Pero no solamente se contraria dicha fracción, sino que es una violación sistemática y general al violentar también el campo de acción del Apartado "B", el cual establece en su epígrafe que será aplicado únicamente a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión o del Gobierno del Distrito Federal, y no más, es decir, no tiene ningún sentido aplicar este

Apartado a organismos descentralizados , que como es claro no son parte integrante de ninguno de los Poderes de la Unión, y mucho menos son empleados del Gobierno del Distrito Federal.

Debemos partir de que ante todo, es inconstitucional toda norma contraria a algún precepto de la Constitución Política.

La jurisprudencia marca que la inclusión de los organismos descentralizados dentro del artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es ilógica, ya que el Congreso de la Unión al expedir una Ley Reglamentaria no debe contradecir los preceptos constitucionales, ya que incurriría en una inconstitucionalidad.

De lo cual se desprende que las relaciones laborales de los organismos descentralizados no deben regirse por el Apartado "B", ni por su ley reglamentaria.

Por otra parte en que posición quedaria aquella máxima consagrada en la Constitución que establece la igualdad en el trabajo, refiriéndose no sólo al salario u honorarios, sino que esto va más allá, ya que debe de existir un tratamiento igual hacia todos los trabajadores en semejantes condiciones, cuanto más si se esta contemplado en la Carta Magna, es decir, a todos los trabajadores de organismos descentralizados debería de aplicárseles el mismo Apartado, para que se encuentren verdaderamente en igualdad de circunstancias.

Esto es, si se encuentran en una situación igual desde el punto de vista jurídico porque dárselo un tratamiento desigual jurídicamente, si uno de los motivos de la existencia del artículo 123 constitucional y más aun del derecho es el dar un trato igualitario al gobernado en igualdad de circunstancias, y más aún cuando así se encuentra regulado en la Constitución.

No debe de existir parcialidad por parte de las autoridades al aplicar una norma, es decir, no debe de buscarse el favorecer a algunos sobre otros, debe de existir una imparcialidad al aplicarla y no existir discriminación alguna en contra de los individuos que son objeto de una norma. La

igualdad esta íntimamente ligada al ideal de justicia, por lo cual toma aún mayor trascendencia el reclamo de la misma.

La declaración de garantías individuales que contiene nuestra Constitución en su primera parte consagra la garantía de igualdad, y se establece que todo gobernado tiene derecho a las mismas, independientemente del sexo u otra categoría de distinción, entonces: existe o no igualdad jurídica para los trabajadores de los organismos descentralizados al ser regidos por un Apartado constitucional u otro, siendo que las instituciones a las que pertenecen tienen la misma naturaleza jurídica, es decir, se trata de un organismo descentralizado, pero no rigen sus relaciones laborales por el mismo Apartado. Por otro lado tenemos dentro del propio artículo 123 un catálogo de garantías sociales mediante los cuales se pretende otorgar un mínimo de derechos a la clase trabajadora, es decir, es una garantía de clases, por lo cual estaríamos hablando de la clase trabajadora en su generalidad y no de una parte, y los excluidos, esto es, se debe aplicar uniformemente a la generalidad de la clase trabajadora, y no únicamente a parcialidades, ya que sino perdería su carácter de garantía social.

Con lo anterior queremos decir que se debe de aplicar la misma regla a situaciones esencialmente similares.

La Desigualdad se traduce en variedad. Podríamos decir que desigualdad implica situaciones de desventaja, en condición, calidad o cantidad. Es decir, no es lo mismo estar sometido al régimen establecido en el Apartado "A" que el "B", y es precisamente desde el momento de la aplicación de la norma constitucional que surgen las desigualdades.

Es decir, el derecho se basa en ciertos principios inamovibles, ya que si estos fueran cambiados o sufrieran alguna alteración substancial el derecho se vería también afectado en cuanto a su fin y objeto.

Las disposiciones legales lógicamente tienen destinatarios que deben observarlas, sin que sea una potestad para los mismos elegir a que ordenamiento quieren sujetar su conducta, ya que entonces caeríamos en un caos que tarde o temprano pondría en jaque al Estado de Derecho, con todo lo que lleva implícito como la seguridad jurídica entendiéndose como tal la

certidumbre de tener ciertos derechos ante el Estado, pero al mismo tiempo saber también que se deben cumplir con ciertas obligaciones, entre las cuales se encontraría claro esta el observar las disposiciones jurídicas que permiten a los gobernados vivir en una colectividad, sobre todo si esas normas pertenecen a la Constitución.

Debe de existir una exacta aplicación de la ley, no solamente en materia penal como establece el artículo 13 constitucional sino debe ser extensivo en todas las materias que componen o integran el Derecho, esto si tomamos en cuenta que un verdadero estado de derecho se hallara basado siempre en una exacta aplicación de la ley, sin depender de cuestiones u opiniones subjetivas que surjan de parte de las autoridades, es decir, se debe estar a lo aplicable al caso concreto, y en este caso lo aplicable es el Apartado "A" del artículo 123 constitucional, a los trabajadores de los organismos descentralizados, no mas.

Debemos entender también que la exacta aplicación de una ley es también producto de una buena técnica de interpretación, que nos enseñe a delimitar y distinguir los casos planteados en el artículo 123 constitucional, y los sujetos a los que esta dirigida la norma en cuestión.

Lo anterior implica que las autoridades deben actuar con apego a derecho, es decir, a lo estipulado en la normatividad existente, con fundamento y motivación.

La aplicación de la ley debe ser exacta, y tomar como primer punto de referencia la Constitución.

Todo acto de autoridad tiene que hallarse respaldado por el principio de legalidad, es decir, debe existir detrás del mismo una disposición legal que lo respalde, y que sea acatada al pie de la letra, además de una fundamentación y motivación para el acto de autoridad, y mas aun si se trata de la Constitución, a su vez debe existir un respeto por la jerarquización de las normas, y en caso de encontrarse una contradicción observar la superior jerárquicamente.

Debe de existir una exacta aplicación de la ley, pero sobre todo observarse el principio de legalidad, es decir, atender a la norma que sirve

de fundamento, y que a su vez es precisamente esta la que valida el actuar de una autoridad.

Cabe considerar la posibilidad de que tarde o temprano otros organismos descentralizados reclamen la diversa aplicación a la que se encuentran sometidos, alegando la garantía de igualdad, y por supuesto el principio de Legalidad. Las desigualdades jurídicas existen debido a la disparidad imperante en la aplicación de la fracción XXXI del artículo 123 constitucional Apartado "A".

Por último debemos señalar que en un estado de derecho todos aquellos que lo componen, es decir, autoridades y gobernados se encuentran sometidos a las normas establecidas, y por tanto es contrario a cualquier juicio subjetivo que se traduzca en una arbitrariedad.

4. COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES SEGÚN EL APARTADO POR EL QUE SE REGULE EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO.

- Uno de los problemas fundamentales que se derivan de la aplicación del Apartado "A" o "B" constitucional, es precisamente el concerniente a la competencia.

Es decir, cuál será el órgano competente para conocer de las controversias que se susciten entre el trabajador y su patrón, en el ámbito en que se desarrolle, ya sea dentro del sector público o privado.

De tal forma tenemos que, como ya se mencionó anteriormente, no todos los trabajadores de organismos descentralizados someten sus controversias ante el mismo órgano jurisdiccional, sino que este puede variar de acuerdo al Apartado al que se hallen sujetas las Relaciones de Trabajo, esto es, no existe tampoco una uniformidad en cuanto al órgano competente se refiere, por lo que algunos trabajadores someterán sus controversias a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y otros al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, esto dependiendo del

Apartado en el que se encuentren inmersos los trabajadores y el organismo descentralizado en cuestión.

El artículo 123 constitucional en su Apartado "A" fracción XX establece: " 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".

Dicho lo anterior se desprende que todos aquellos trabajadores que llegaren a tener algún tipo de conflicto con su patrón someterían sus controversias ante el órgano jurisdiccional llamado Junta de Conciliación y Arbitraje, la cual será tripartita, es decir, se conformará por miembros que representen tanto a los trabajadores, patronos y gobierno.

Por otra parte la fracción XXXI del mismo precepto y Apartado señala que: "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 Ramas Industriales y servicios ... b) Empresas: 1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal...".

Es decir el artículo 123 constitucional en su apartado "A" establece la competencia federal y local, al disponer que las materias enumeradas en la fracción XXXI, entre las que se encuentran la petroquímica, eléctrica, de hidrocarburos, Ferrocarrilera, y servicios de Banca y Crédito entre otros serán exclusivamente de competencia federal. Esto es la competencia federal es producto de una excepción de acuerdo con el artículo 123 constitucional Apartado "A" fracción XXXI.

Existe una clara distinción entre el fuero común y el federal, al establecer que todas aquellas ramas de la industria que se contemplan dentro de la fracción XXXI del Apartado "A" serán competencia federal, y se entiende también por exclusión que todo trabajo que no corresponda a estas ramas y que no sea prestado al Estado, someterá sus controversias ante un órgano local o del fuero común, dentro de esta hipótesis cabrían todos aquellos trabajadores enunciados en el epígrafe del Apartado "A".

El Apartado "A" hace una distinción entre el Fuero Común que es aquél que se observa únicamente en los estados y que es aplicable por un órgano jurisdiccional local que en el caso concreto será una Junta Local de Conciliación y Arbitraje; y el Fuero Federal aplicable uniformemente a toda la República, en los sectores de la producción enumerados en la fracción XXXI, y que será observado en toda la República mediante un órgano jurisdiccional federal: La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por lo cual, la competencia entratándose de organismos descentralizados corresponderá a las autoridades federales, entendiéndose como organismos descentralizados aquellas empresas descentralizadas que no observando un interés de lucro se instituyen para prestar un servicio a la sociedad, creadas mediante leyes del Congreso, o del Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas.

La controversia principal es el hecho de que algunos organismos descentralizados someten sus controversias ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, establecida en el Apartado "A"; y otros más ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, derivándose de ello una serie de desigualdades jurídicas de los trabajadores dependiendo del Apartado y por ende del proceso al cual se haya sometido mediante su Decreto creador.

Esto se traduce en una consecuencia más de la falta de uniformidad existente en la aplicación de las normas constitucionales.

En otra perspectiva el artículo 123 Apartado "B" fracción XII dispone: "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".

De acuerdo al precepto constitucional antes citado se desprende que todas aquellas controversias suscitadas entre el estado y sus trabajadores regirán sus conflictos por un órgano diferente a los mencionados en el Apartado "A".

No obstante lo anterior, encontramos también serias dificultades para delimitar la competencia de los órganos que deberán conocer de las controversias obrero-patronales. Debido a que si bien es cierto ya existe de antemano una disposición a nivel constitucional acerca de la competencia, también lo es que el artículo 1º de la multicitada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, altera los criterios previamente establecidos de la siguiente forma: como ya se mencionó con anterioridad el Apartado "A" rige para todas aquellas relaciones laborales en las cuales el patrón no sea el Estado, es decir, para aquellos servicios que se presten para un particular, en cambio el Apartado "B" constitucional se debe aplicar en sentido estricto única y exclusivamente para los trabajadores de los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal.

En base a lo ya señalado se desprende que como los Organismos Descentralizados no deberían regir sus relaciones laborales por el Apartado "B" constitucional debido a que esto se expresa de manera escrita en el texto constitucional, lo más lógico conveniente y apegado a derecho sería que rigieran sus relaciones laborales ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, tal es el caso de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, y el Consejo Nacional para la Ciencia y Tecnología, entre otros.

Estárimos hablando de que todas aquellas relaciones laborales que no se ajusten a lo establecido en la Constitución serían inconstitucionales, así como todo procedimiento llevado ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuya alguna de las partes sea un trabajador de organismo descentralizado, por ser notoriamente contrarias a lo establecido en nuestra Carta Magna, es decir, la Constitución señala en su artículo 123 constitucional en sus fracciones XX y XXXI del Apartado "A" y XII del Apartado "B" que órgano jurisdiccional será el competente en cada caso y para que tipo de trabajador, es decir, se fija de antemano la competencia a nivel constitucional, por lo que podríamos deducir, que todo organismo descentralizado que someta sus controversias al órgano establecido en el Apartado "B", estará faltando al principio de Legalidad, y dicho órgano será incompetente para conocer del asunto, y por tanto la resolución emitida no tendrá validez.

Se debe tomar en cuenta por sobre todas las normas la competencia constitucional marcada en el artículo 123 constitucional, ya que será apegado a esta norma constitucional que deberán actuar los legisladores al dictar las correspondientes leyes reglamentarias de los preceptos constitucionales, y estructurar los órganos jurisdiccionales, cuidando de no excederse al dictarlas ya que se correría el riesgo como sucedió en el presente caso de no cumplir con el principio de legalidad en cuanto a los órganos jurisdiccionales se refiere, los cuales no estarían constitucionalmente facultados para conocer de las controversias que se le sometían, si es que no llegare a concordar con el precepto constitucional.

De tal forma tenemos que todas aquellas relaciones jurídicas entre patrón y trabajador de organismos descentralizados deberá regirse por el Apartado correcto, ya que sino llevaría el riesgo no sólo de encontrarse en una situación de desigualdad jurídica, sino en caso de que llegare a suscitarse un conflicto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no sería competente para conocer del conflicto en aquellos casos en que se trate de organismos descentralizados.

Podríamos decir que todos los tribunales del trabajo, es decir, las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje son lo que se ha llamado tribunales sociales por la función que desempeñan ante la sociedad con la clase trabajadora, pero no obstante lo anterior, los procesos varían de un órgano jurisdiccional a otro, y por tanto también los procesos a los que debe de someterse el trabajador de acuerdo al órgano jurisdiccional que le corresponda.

5. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE DIVERSOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Como ya se menciona anteriormente la descentralización se hace necesaria en determinadas materias, ya que el Estado es incapaz por si solo de satisfacer plenamente todas las necesidades del gobernado, por lo cual se sirve de organismos descentralizados para la prestación de servicios o

realización de actividades que el Estado en su forma más elemental sería incapaz de llevar a cabo.

De tal forma existen organismos descentralizados con diferentes funciones, pero cuya misión principal es precisamente otorgar de una u otra forma servicios para el beneficio de la colectividad.

Existen organismos que desempeñan actividades económicas importantes para el crecimiento y desarrollo financiero del país, como lo es Petróleos Mexicanos, otras que se encuentran avocadas al servicio de los transportes como lo fue en su tiempo Ferrocarriles Nacionales de México, otras a las comunicaciones como el Servicio Postal Mexicano, y algunas que pretenden brindar un servicio a comunidades o sectores hasta cierto punto marginadas como el Instituto Nacional Indigenista.

Pero lo que si es cierto es que todos estos organismos descentralizados tienen como común denominador el que sus trabajadores están prestando un servicio a un organismo descentralizado, y que por tanto la naturaleza de su trabajo es distinta a la del *grosso* de la población, sin embargo, a pesar de tener grandes similitudes en la naturaleza de su trabajo -con sus propias características y diferencias como es natural-, también lo es que se encuentran en situaciones jurídicas diferentes, al regularse sus relaciones laborales por disposiciones diversas, dependiendo del Apartado constitucional bajo el cual sean acogidos en su acto creador.

De lo cual se deriva que sus relaciones laborales no sólo no sean iguales, sino que además se traduzcan en una trasgresión directa a sus derechos laborales, derechos que en nuestro país han sido producto de innumerables luchas sociales.

La desigualdad no es solamente producto de mejores o peores negociaciones sindicales, sino que viene directamente de la interpretación de normas constitucionales, interpretación que se supone debería estar en manos de profesionales, y que desafortunadamente hacen más evidentes y marcadas las desigualdades laborales, al inverso de tratar de atenuarlas y con el tiempo desaparecerlas.

Para empezar los Contratos Colectivos de las instituciones en comento son diametralmente desiguales, no sólo en cuanto a los derechos consagrados en el mismo, sino desde su propia estructura y presentación, ya que mientras el de Petróleos Mexicanos es prácticamente un libro con más de 200 cláusulas, el del otro organismo descentralizado, -el Servicio Postal Mexicano-, es apenas un folleto de 53 páginas, en el cual es notoria la falta de técnica jurídica en cuanto a la elaboración del mismo. Es decir, si estamos hablando de un Contrato Colectivo de Trabajo lo más normal y adecuado es que estemos hablando de cláusulas, lo cual se observa correctamente en el Contrato de Petróleos Mexicanos, no así en el del Servicio Postal Mexicano en el cual se les llama artículos los cuales a pesar de ser 126 son muy escuetos, y no plasman en sí, más derechos que los enumerados en el artículo 123 constitucional, sin que se logre apreciar realmente algún logro sindical en base a los mismos. Además dicho contrato no ha sido modificado desde 1996 fecha en que fue elaborado, mientras que el de Petróleos Mexicanos es revisado cada dos años, ello claro esta con el fin de optimizar aún más los derechos de los trabajadores.

La primer desigualdad jurídica es precisamente el distinto tratamiento jurídico que se da a ambos organismos descentralizados, es decir, a PEMEX se le aplica el Apartado "A" y a SEPOMEX se le aplica el Apartado "B", es decir son considerados como parte de un régimen de excepción, lo cual se traduce en una desigualdad si tomamos en cuenta que ambos organismos descentralizados tienen exactamente la misma naturaleza jurídica, y que en ambos los trabajadores entablan una Relación Laboral, que a grandes rasgos reúne todos los requisitos establecidos en la ley para ser considerada como tal, y que además independientemente de que el tipo de trabajo pueda variar de acuerdo a las actividades y servicios que cada trabajador desempeña, debemos tomar en cuenta que ambos se encuadran perfectamente en el artículo 123 constitucional Apartado "A" fracción XXXI que en este caso sería la norma igualitaria al encontrarse los dos organismos en igualdad jurídica de circunstancias.

Tenemos entonces que existen grandes diferencias laborales plasmadas en los Contratos Colectivos de los organismos descentralizados existentes, entre ellos Petróleos Mexicanos y el Servicio Postal Mexicano.

Como ya se dijo anteriormente y con fundamento en el artículo 2º de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios vigente, Petróleos Mexicanos es creado mediante Decreto del 7 de junio de 1938, es un Organismo Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal, que tiene por objeto, la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal.

Asimismo, en su artículo 13 fracción III establece que será facultad del Director General de Petróleos Mexicanos: "en los términos del Apartado "A" del Artículo 123 constitucional y de la Ley Federal del Trabajo convenir con el Sindicato el Contrato Colectivo de Trabajo y expedir el Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza, que regirán las relaciones laborales de Petróleos Mexicanos y de los organismos".

Dicho Contrato Colectivo es celebrado por Petróleos Mexicanos en su carácter de patrón, y por otro en representación de los Organismos Subsidiarios el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, por lo que se deduce que se aplicara también a todos los trabajadores de organismos subsidiarios, es decir, Petróleos Mexicanos, PEMEX Exploración y Producción, PEMEX Refinación, PEMEX Gas y Petroquímica Básica, y PEMEX Petroquímica.

Mientras tanto el Servicio Postal Mexicano es un Organismo Descentralizado creado mediante Decreto publicado el 20 de Agosto de 1986 en el Diario Oficial de la Federación.

Como todo Organismo Descentralizado cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, además de una denominación con la cual se identifica a dicho organismo, así como Órganos de dirección, administración y representación, sede de oficinas y objeto.

El capítulo I en su artículo 6, establece que la relación jurídica de trabajo entre el Titular y los trabajadores al servicio del Organismo se rige por el Apartado "B" del Artículo 123 constitucional, la Ley, las presentes Condiciones, los acuerdos y disposiciones expedidos por el Organismo tomando en cuenta la opinión del Sindicato. Asimismo, también se establece que se aplicarán supletoriamente el Código de Procedimientos

Civiles, la Ley Federal del Trabajo, la Ley del ISSSTE, leyes del orden común, la costumbre, los usos, los principios generales de derecho y la equidad.

De tal forma tenemos que el Contrato de Trabajo se expide de acuerdo a lo establecido en los artículos 87 a 91 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del artículo 123 constitucional Apartado "B", tomando en cuenta la opinión del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano, y dichas condiciones serán de observancia obligatoria para ambas partes, es decir, tanto para el titular del Organismo, y los trabajadores de base a su servicio.

De lo anterior se desprende que los respectivos Contratos Colectivos establecen de antemano por que Apartado constitucional habrán de regir sus Relaciones Laborales, sin importarles el contravenir o no lo dispuesto en la Constitución.

Las desigualdades jurídicas provenientes directamente del Contrato Colectivo de cada institución, y por tanto de la negociación hecha por el sindicato del organismo descentralizado en cuestión, dependen bastante del poder político y presión que pueda llevar a cabo cada sindicato, y sus agremiados ya que encontramos que hay sindicatos mas fuertes que otros, y que por tanto pueden obtener mejores Condiciones de Trabajo que otros trabajadores que se encuentran en igualdad de circunstancias, pero cuyo sindicato no ejerce la misma presión que otros.

Empezaremos con la Jornada de Trabajo ya que si bien es cierto, en ambos organismos se contemplan los tres tipos de jornada, es decir, diurna nocturna y mixta, las disposiciones en cuanto a la misma varían.

Respecto a los trabajadores de SEPOMEX la Jornada de Trabajo de acuerdo con el artículo 39 del llamado Contrato Colectivo de Trabajo es el tiempo durante el cual los trabajadores deben estar a disposición del Organismo, y esta se desarrollará de lunes a viernes, siendo de tres tipos: diurna, nocturna y mixta. La primera comprenderá entre las 6:00 y las 20:00 horas, la segunda será de las 20:00 horas a las 6:00, y la última abarcará horarios de las dos anteriores, pero siempre será menor de tres horas y media. Asimismo, el trabajador gozará de un descanso de media hora de

descanso, siempre y cuando no se encuentren beneficiados por el artículo 54 del mismo Contrato.

Los trabajadores deberán sujetarse no solamente a las jornadas, sino también a lo establecido en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1971, dicha publicación establece la semana laboral de cinco días de duración. No obstante lo anterior el titular del Organismo podrá hacer las variaciones que estime convenientes para el debido funcionamiento del mismo.

Por su parte la cláusula cuarenta y dos del Contrato Colectivo de PEMEX establece en cuanto a la Jornada de Trabajo se refiere, que tanto patrón y sindicato convienen que para la entrada y salida de los trabajadores se establecen las llamadas con silbato de acuerdo a los usos y costumbres del lugar, si se hiciera necesario modificar los horarios de entrada y salida de los trabajadores esto se resolverá previo acuerdo entre patrón y sindicato. Los trabajadores sindicalizados prestarán el servicio que les corresponde durante la totalidad de la jornada de trabajo y no podrán abandonar el lugar donde desempeñan su labor, sino mediante causa justificada y previo permiso de salida inmediata.

La cláusula cuarenta y cinco establece que la jornada de trabajo será de cuarenta horas a la semana, es decir, laboraran ocho horas diarias de lunes a viernes y descansaran los sábados y domingos. Aquellos trabajadores que desempeñen jornadas mixtas laboraran siete o siete treinta horas durante cinco días consecutivos. En todos los centros de trabajo se establecerán horarios corridos que serán fijados tanto por representantes del patrón como del sindicato atendiendo a las necesidades del servicio y tomándose un descanso de media hora que el trabajador podrá utilizar para tomar sus alimentos, o simplemente pasarlo en su centro de trabajo.

En términos de la Ley Federal del Trabajo artículo 423 respecto a los horarios del personal de limpieza, estos se darán de acuerdo a las necesidades de los centros de trabajo. Como excepción las jornadas de trabajo que no sean de turno podrán dividirse hasta en dos periodos de tiempo siempre que la interrupción no exceda de dos horas, también previo acuerdo entre el patrón y el sindicato.

Los trabajadores de PEMEX que desempeñen labores de turno sin perjuicio de las prácticas establecidas en cada centro de trabajo observarán de acuerdo al caso concreto los siguientes horarios: Primer turno de las 0:00 a las 8:00 horas, Segundo turno de las 8:00 a las 16:00 horas, y el Tercer turno de las 16:00a las 24:00 horas.

El segundo turno será considerado como jornada diurna y se pagará con salario ordinario, mientras que los otros dos se considerarán como jornadas nocturnas debiendo agregar al salario ordinario el importe de una hora extra.

En los trabajos en que se requieren labores consideradas de turno continuo y discontinuo, es decir, que no pueden abandonar sus labores hasta la hora de su salida dispondrán del tiempo necesario para tomar sus alimentos dentro de la jornada, sin que dicho tiempo le sea descontado. El patrón se obliga a poner los suficientes trabajadores de relevo y distribuirlos de forma tal que todos los trabajadores disfruten su descanso semanal.

Si un trabajador de guardia falta se le reemplaza por otro trabajador, y si esto no fuere posible lo hará el trabajador del turno anterior quien percibirá el salario ordinario que correspondía al trabajador ausente, y si esto no fuere posible realizarán sus labores los demás trabajadores del mismo turno distribuyéndose la remuneración entre quienes lo ejecuten.

Esto es, las disposiciones en cuanto a la Jornada de Trabajo se refiere, son más meticulosas en el Contrato Colectivo de Trabajo de PEMEX, ya que son contempladas diversas hipótesis que pueden presentarse en el trabajo de campo de dicho organismo descentralizado, estableciéndose también las formas de llamar a los trabajadores a la hora de salida y de entrada, así como el inicio de la jornada para diversos tipos de trabajadores, entre ellos los de limpieza, abarcando así las diferentes hipótesis que pudieran surgir en una Relación Laboral, respecto a la Jornada de Trabajo se refiere, con ello se demuestra una vez más que este Contrato es aún más completo que el del otro organismo descentralizado en cuestión, ya que el otro, únicamente se concreta a señalar los tipos de jornada que existen y los horarios, sin mencionar nada más, por lo que cualquier situación que sea diversa quedará por así decirlo al arbitrio de las autoridades ante las cuales prestan sus servicios los trabajadores.

El capítulo XVII del Contrato Colectivo de Petróleos Mexicanos hace referencia a los *Descansos Vacaciones y Permisos*. La cláusula ciento cuarenta del Contrato Colectivo de PEMEX establece que los trabajadores que tengan de uno a nueve años tendrán derecho a veintiún días de vacaciones, y los que hayan cumplido diez años o más tendrán derecho a treinta días.

Por otro lado el artículo 64 del Contrato Colectivo de Trabajo del Servicio Postal Mexicano establece que los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicio gozarán de dos periodos de vacaciones de diez días hábiles cada uno.

En cuanto a las Vacaciones se refiere, nuevamente el Contrato Colectivo de Trabajo de PEMEX es mas favorable, ya que en el se establece que se gozarán de veintiún días de vacaciones, no señalando se se harán efectivos en dos periodos o en uno sólo, mientras que en el SEPOMEX, sólo gozarán de dos periodos anuales cada uno de diez días, siempre y cuando tengan seis meses consecutivos laborando.

La desigualdad jurídica se traduce en desigualdad económica, y esta se ve reflejada no sólo en el salario de los trabajadores de ambos organismos, sino en general en todas las prestaciones de tipo económico y de otra índole. Por lo cual tenemos que la remuneración de los trabajadores petroleros es mucho mayor que la de los trabajadores postales.

Respecto al Salario el Contrato Colectivo del Servicio Postal Mexicano de entrada lo define en el artículo 24 como la retribución que se paga al trabajador a cambio de los servicios prestados, establecida en el tabulador general del Organismo, sin perjuicio de otras percepciones, y/o prestaciones que se asignen al trabajador en razón de los servicios que presta. Asimismo, el salario se fijará de acuerdo al tabulador de acuerdo al puesto y categoría, y los salarios contemplados dentro del Tabulador deberán incrementarse en el mismo porcentaje en que se incremente el salario mínimo.

Por su parte el Contrato de PEMEX señala dos tipos de salarios el Tabulado que es la cuota diaria consignada en los tabuladores, y el

ordinario que es aquel que percibe el trabajador sindicalizado por sus servicios, y se integra por el salario tabulado, fondo de ahorros, compensación de renta de casa y ayuda para despensa, y en caso de trabajadores de turno se adiciona el concepto de tiempo extra fijo, así como otras prestaciones bastante cuantiosas.

Como ya se menciono anteriormente el Contrato Colectivo de Trabajo de PEMEX, menciona dos tipos de salarios, el tabulado y ordinario, mismos que se integran de diversa manera, mientras que el Contrato de SEPOMEX, únicamente define al salario, y establece que se incrementara en base al tabulador.

La cláusula cuarenta y uno del Contrato Colectivo de PEMEX establece la Comisión Nacional Mixta de Capacitación permanente, así como la creación de Grupos Mixtos de Capacitación creando uno por Petróleos Mexicanos, y uno más por cada organismo subsidiario existente.

En cambio el Servicio Postal Mexicano establece en su artículo 106 que el organismo establecerá un programa de capacitación y adiestramiento conjuntamente con el sindicato con el fin de promover la superación constante del trabajador, con el fin de prepararlos para ocupar una vacante de mayor nivel, prevenir riesgos de trabajo, y mejorar en general las aptitudes del trabajador.

Otra desigualdad sería que PEMEX cuenta con una Comisión Permanente de Capacitación, además de un grupo mixto de capacitación permanente por organismo subsidiario, mientras que en el Servicio Postal Mexicano, solo se establecerá un programa de capacitación, pero en dicha institución no se hace mención de la existencia de una comisión permanente que la lleve a cabo, o que supervise que se cumpla con dicho programa, por lo cual puede cumplirse o no.

El Capítulo XIV del Contrato de PEMEX hace referencia a los Servicios Médicos en su cláusula ochenta y nueve se establece que tanto el patrón como el sindicato convienen en prevenir la pérdida de la salud. En caso de pérdida de la salud tratándose de accidentes y enfermedades de carácter ordinario, así como riesgos de trabajo tratándose de trabajadores sindicalizados, o jubilados el patrón se obliga a proporcionarles atención

médica integral de acuerdo al contrato, con todos los elementos médico quirúrgicos y los medios terapéuticos que la ciencia indique en el tratamiento adecuado del padecimiento, agotando todos los recursos científicos.

El Capítulo XV hace referencia a las prestaciones en casos de enfermedades accidentes o muerte en particular la cláusula ciento veintiuno establece que los trabajadores quedarán sujetos al tratamiento médico quirúrgico y demás prestaciones que les correspondan.

Los trabajadores de planta afectados por enfermedades o accidentes no profesionales que se encuentren incapacitados para laborar disfrutaran de atención médica y medicinas durante trescientos veinte días, así como del 100% de salario ordinario, ello de acuerdo al Contrato Colectivo de PEMEX, y los trabajadores transitorios tendrán derecho a atención médica y medicinas así como el salario ordinario durante un período máximo de ciento cinco días.

Por su parte el Contrato de SEPOMEX hace mención también en su artículo 92 antes mencionado que recibirán atención del ISSSTE de acuerdo con el artículo 45 de la ley de dicha institución.

De lo anterior se desprende que el Contrato Colectivo de Trabajo del Servicio Postal Mexicano es muy escueto, oscuro, y realmente no considera varias hipótesis que pudieran presentarse en sus Relaciones de Trabajo, mientras que el Contrato Colectivo de PEMEX, por el contrario contempla grandes logros para sus trabajadores, incluyendo como se mencionó anteriormente las prestaciones que tienen sus trabajadores en caso de que se presentare alguna enfermedad o accidente por riesgo de trabajo, cabe mencionar además que dentro de su Contrato Colectivo se aprecian también diferentes disposiciones en lo referente a cirugías estéticas y otro tipo de prestaciones que no se contienen en la mayoría de los contratos.

Por otro lado si bien es cierto existen diferentes tesis que aluden que el artículo 16 del Decreto de creación del Organismo público Descentralizado llamado "Servicio Postal Mexicano", es inconstitucional ya que establece que sus relaciones laborales se regirán por la Ley Federal de

los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del artículo 123 constitucional, lo cual al parecer es notoriamente contradictorio a lo estipulado en el artículo 123 constitucional Apartado "A", fracción XXXI, inciso b, subinciso 1, en el cual se establece que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades federales, "entratandose de empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal."

El artículo 123 constitucional Apartado "B", no incluye en su acápite a los Organismos Descentralizados como objeto de regulación de dicho Apartado, sino únicamente a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, es decir, Legislativo, Ejecutivo y Federal, así como aquellos trabajadores que presten sus servicios al Gobierno del Distrito Federal, y el Servicio Postal Mexicano no pertenece a ninguno de los antes citados, sino que única y exclusivamente se trata de una unidad auxiliar de la Administración Pública Federal, por lo cual no pueden ser incluidos dentro del Apartado "B" constitucional, ya que no les corresponde.

Es decir, existe una desigualdad jurídica para los trabajadores, ya que a pesar de prestar sus servicios a un patrón que tiene la misma naturaleza jurídica, es decir, se trata de un organismo descentralizado, llámese PEMEX, SEPOMEX, INVESTAV CONACYT, o cualquier nombre al que obedezca, los trabajadores deben ser regulados por la misma ley reglamentaria, y esta debe ser la que marque la Constitución, es decir, la Ley Federal del Trabajo, por encontrarse insertos en el Apartado "A" del artículo 123 constitucional en su fracción XXXI, y no la designada por algún funcionario del gobierno, ya que el Derecho armoniza ideas, pero más que ideas relaciones.

Existen más diferencias que las señaladas anteriormente, una diferencia más es la aplicación de la Ley Reglamentaria que corresponde a uno u otro apartado, es decir, la Ley Federal del Trabajo corresponderá en derecho al Apartado "A", y por tanto es la que se aplica actualmente a los trabajadores de PEMEX, mientras que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado corresponde al Apartado "B", y es la que se aplica a los trabajadores de SEPOMEX por estar sujetos a dicho apartado.

Otra desigualdad fue incluso la discusión planteada al establecer el artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo de 1931 que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que se expidieran, la polémica consistió en si debía o no aplicarse el artículo 123 constitucional de esa época a los llamados burócratas, dicha discusión encontró su fin al establecer la Suprema Corte de Justicia de la Nación que no debía aplicarse, ya que dicha ley se había hecho tomando en cuenta el equilibrio entre los factores de la producción.⁸⁴

Asimismo la desigualdad jurídica que se deriva de la anterior, es precisamente la distinta denominación que se da a los trabajadores de SEPOMEX, ya que se les ha llamado trabajadores al servicio del estado, cuando no lo son, -al menos para los efectos de la presente investigación-, ya que son por así llamarlo simple y llanamente trabajadores, sin ninguna característica que los diferencie de los trabajadores del *grosso* de la población, no así los trabajadores de PEMEX, quienes son calificados simple y llanamente como trabajadores.

Una desigualdad más es la competencia ya que PEMEX por estar sometido al Apartado "A", ventila sus controversias ante las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, mientras que SEPOMEX se encuentra sujeto a la jurisdicción del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, órgano que fue creado ex profeso para atender los problemas laborales de los llamados trabajadores al servicio del estado, y su patrón que por supuesto es el estado.

Otro punto es la participación de utilidades a la que tienen derecho los trabajadores de PEMEX por encontrarse sujetos al Apartado "A" del artículo 123 constitucional, ya que en su fracción IX establece el derecho de los trabajadores a recibir una participación en las utilidades de la empresa, no así los trabajadores de SEPOMEX, quienes se encuentran sometidos al Apartado "B" constitucional.

En el caso del Derecho de Asociarse y el Derecho de Huelga también varían considerablemente de un Apartado a otro, y por ende de un trabajador a

⁸⁴ DÁ VALOS MORALES, Jose. Un Nuevo Artículo 123 sin Apartados. Tercera Edición. Porrúa. México, 1998. p.46.

otro, dependiendo de por que Apartado constitucional se rija su Relación Laboral.

Como podemos observar las Condiciones de Trabajo varían, ya que si bien es cierto existen disposiciones prácticamente iguales en ambos Apartados constitucionales como lo es la duración máxima de la Jornada de Trabajo, y la igualdad en el trabajo que se reproduce en la máxima que señala que a trabajo igual, salario igual, también lo es que otras varían notoriamente.

Otro punto es la participación de utilidades a la que tienen derecho los trabajadores de PEMEX por encontrarse sujetos al Apartado "A" del artículo 123 constitucional, ya que en su fracción IX establece el derecho de los trabajadores a recibir una participación en las utilidades de la empresa, no así los trabajadores de SEPOMEX, quienes se encuentran sometidos al Apartado "B" constitucional.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Apartado "A" es aplicable a los trabajadores en general, es decir, jornaleros, obreros, empleados domésticos, artesanos, pero además se aplica a todos los trabajadores que presten sus servicios en alguna de las empresas señaladas en la fracción XXXI de dicho Apartado del artículo 123 constitucional.

SEGUNDA. Todos los organismos descentralizados deben regir sus relaciones laborales por el Apartado "A" del artículo 123 constitucional. El régimen jurídico que debe aplicarse a los trabajadores de los organismos descentralizados es el establecido en el artículo 123 constitucional Apartado "A", ya que la fracción XXXI establece que aquellos organismos administrados en forma indirecta o descentralizada regirán sus relaciones laborales de acuerdo al Apartado "A", y su correspondiente ley reglamentaria.

TERCERA. El Apartado "B" del artículo 123 no debe aplicarse a los trabajadores de los organismos descentralizados, ya que el epígrafe de dicho Apartado establece que únicamente debe aplicarse a los trabajadores al Servicio del Estado, es decir, aquellos que presten sus servicios a alguno de los Poderes de la Unión, es decir, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, o el Gobierno del Distrito Federal. Por lo cual el Apartado "B" no manifiesta de manera expresa que regirá las relaciones laborales entre los organismos descentralizados, sino por el contrario establece que sólo será aplicable a los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal.

CUARTA. Los organismos descentralizados no forman parte de ninguno de los Poderes de la Unión, ni del Gobierno del Distrito Federal, y por tanto no forman parte de lo que se ha catalogado como trabajadores al servicio del Estado.

QUINTA. A pesar de que algunos autores argumentan que se aplica el Apartado "B" a las relaciones de los organismos descentralizados por ser parte de la Administración Pública, y señalar más concretamente que son parte del Poder Ejecutivo, no lo son, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 80 señala que el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo llamado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, nada más, en todo caso se haría extensivo hacia las llamadas Secretarías de Estado que dependen directamente del mismo, y no hacia las entidades paraestatales que son administradas de forma indirecta.

SEXTA. Es inconstitucional el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 1º señala que: " la presente ley será de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, así como una serie de Organismos Descentralizados que se enumeran en el mismo texto, entre los cuales se encuentran el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil; así como otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Por lo cual este precepto contraría expresamente lo establecido a nivel constitucional tanto en el Apartado "A" como el "B", ya que el legislador al dictar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, va más allá de lo que le es permitido, es decir, excede sus facultades al contravenir de manera clara y expresa un precepto constitucional. Por lo cual estaríamos hablando de que este precepto es inconstitucional.

SÉPTIMA. Es inconstitucional el artículo 45 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Este precepto establece de manera expresa que será el Decreto creador del organismo descentralizado en cuestión el que fijará cual

será el Régimen aplicable a la Relación Laboral en cuestión. Por lo cual entenderemos que queda al arbitrio de la persona o personas que creen el organismo descentralizado la disyuntiva entre el Apartado "A" y "B" contraviniendo también a su vez lo estipulado en la Constitución.

OCTAVA. No existe a nivel constitucional justificación alguna para el distinto tratamiento de los organismos descentralizados. Es decir, no existe un parámetro a nivel constitucional que establezca que algunos organismos descentralizados se van a regir por un Apartado y otros por el restante. Sólo existe una norma que en el caso concreto es el artículo 123 constitucional Apartado "A" en su fracción XXXI que dispone como ya se menciono anteriormente que aquellas empresas que sean administradas en forma indirecta por el Gobierno Federal deberán regir sus relaciones laborales por el mismo Apartado.

NOVENA. La mala reglamentación de las relaciones laborales, de los trabajadores al servicio de organismos descentralizados se debe no sólo a una mala aplicación de la ley, o falta de técnica jurídica, sino a los excesos o total desconocimiento de nuestra Carta Magna por parte de los legisladores al crear normas reglamentarias de la Constitución, que contrarian a la misma, como es el caso del artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el artículo 45 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

DÉCIMA. Algunas de las causas que originaron esta dispar aplicación fueron causas históricas, políticas estructurales o incluso gremiales en su momento. Actualmente la desigual aplicación de los Apartados que componen al artículo 123 constitucional se debe a una evidente contradicción en la aplicación del artículo 123, cabe señalar que este problema es ya muy independiente de las causas históricas, las cuales fueron ya superadas, o de las causas gremiales antes mencionadas, las cuales operaron hasta la década de los ochentas, el problema actual tiene que ver más con la interpretación de la misma Constitución y de sus correspondientes leyes reglamentarias, así como la falta de técnica jurídica.

UNDÉCIMA. Bastaría únicamente con hacer valer el principio de jerarquía de las leyes, establecido en el artículo 133 constitucional, el cual establece que la Constitución y los Tratados que se celebren conforme a lo dispuesto en la misma, serán la ley suprema, por lo cual entendemos que se encuentran por encima de las leyes reglamentarias, en este caso de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 1º y de la Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 45 que contrarían notoriamente los preceptos ya establecidos en la Constitución. Se debe atender a la norma que sirve de fundamento que es la que respalda en sí determinado actuar.

DÉCIMO SEGUNDA. Existe una violación a las garantías individuales de los trabajadores de los organismos descentralizados, al no existir una igualdad en los parámetros de impartición de justicia laboral, por aplicarse indiscriminadamente los Apartados Constitucionales, sin observarse las hipótesis planteadas en los mismos. Estas desigualdades jurídicas se manifiestan en el trato a los trabajadores al servicio de organismos descentralizados, toda vez que se les da un tratamiento jurídico distinto al aplicarse a unos el Apartado "A", y a otros el Apartado "B". Es decir, debe aplicarse la misma regla a situaciones esencialmente similares, lo que no ocurre en este caso concreto. La desigualdad en cuanto a la competencia se refiere, ya que según el Apartado constitucional por el que se regule el organismo descentralizado, será el órgano competente para conocer de los conflictos que se susciten entre trabajador y patrón, correspondiendo al Apartado "A", la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y al Apartado "B", el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

DÉCIMO TERCERA. No existe la garantía de legalidad en sí para los trabajadores al servicio de organismos descentralizados, ya que se debe atender a la norma que sirve de fundamento, que es la que respalda en sí determinado actuar, o en este caso aplicación, lo cual no está operando con la aplicación de la normatividad a los trabajadores de organismos descentralizados.

DÉCIMO CUARTA. Debe existir una exacta aplicación de la ley, no únicamente en materia penal como lo establece el artículo 13 constitucional, sino también en materia laboral y en todas las ramas del derecho. Las disposiciones legales deben ser acatadas al pie de la letra por los individuos a los que van dirigidos, y no debe ser una potestad aplicarlas u observarlas, según sea el caso.

DÉCIMO QUINTA. Existen desigualdades jurídicas, económicas y laborales entre los organismos descentralizados, dependiendo del Apartado al que se sometan y un claro ejemplo es Petróleos Mexicanos y el Servicio Postal Mexicano. Debe de existir una igualdad en el trabajo no sólo en cuanto a sexo, religión, o cualquier categoría de distinción se refiera, sino también en cuanto al tratamiento mismo que se le da al trabajo, es decir, a trabajo de naturaleza igual, trato igual.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. "Parte General". Porrúa. México, 1996.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa. México, 1995.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Segunda Edición. Porrúa. México, 1993.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. "Primer Curso". Décimo Tercera Edición. Porrúa. México, 1997.

BAENA, Guillermina. Manual para Elaborar trabajos de investigación documental. Décimo Sexta Edición. Editores Mexicanos Unidos. México, 1998.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Aportaciones jurídicas a la Sociología del Trabajo. Porrúa. México, 1984.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Manual de Derecho Administrativo del Trabajo. Porrúa. México, 1985.

BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo. Cuarta Edición. Harla. México, 1997.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Vigésimo Novena Edición. Porrúa. México, 1997.

CABANELLAS, Guillermo. Compendio de Derecho Laboral. T. I. Bibliografica Omeba. Argentina, 1968.

CABANELLAS, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral. T. II. Heliasta. Argentina.

CALLIDO, Maximiliano. Ensayo sobre el Contrato Colectivo de Trabajo. Imprenta Manuel López Sánchez. México, 1929.

CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Décima Edición. Porrúa. México, 1997.

CASTOREÑA, J. Jesús. Manual de Derecho Obrero. Tercera Edición. México, 1959.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Trillas. México, 1997.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. Las 500 Preguntas más usuales sobre temas laborales. Tercera Edición. Trillas. México, 1996.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS (CIDE). México, Estabilidad y Lucha por la Democracia 1900-1982. Ediciones El Caballito. México, 1988.

CLIMENT BELTRÁN, Juan B. Ley Federal del Trabajo. "Comentarios y Jurisprudencia". Décimo novena Edición. Esfinge. México, 1999.

DÁVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. Octava Edición. Porrúa. México, 1998.

DÁVALOS MORALES, José. Un Nuevo artículo 123 sin Apartados. Tercera Edición. Porrúa. México, 1998.

DÁVALOS MORALES, José. Tópicos Laborales. Porrúa. México, 1992.

DE BUEN LOZANO, Néstor. El Derecho Administrativo Laboral y la Administración Pública del Trabajo en México. Porrúa. México, 1994.

DE BUEN LOZANO, Néstor. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Sexta Edición. Porrúa. México, 1980.

DE BUEN LOZANO, Néstor, y Carlos de Buen Unna. El Trabajo, el Derecho y algo más. Porrúa. México, 1994.

DE LA CUEVA, Mario. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Segunda Edición. Porrúa. México, 1991.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho del Trabajo. Sexta Edición. México, 1981.

DE LA CUEVA, Mario. La Presunción Laboral. Revista de Derecho del Trabajo. Tomo XIX, 1959. Argentina, 1959.

FERRARI, Francisco de. Derecho del Trabajo. "De las Relaciones Individuales del Trabajo". Vol. II. Segunda Edición. Depalma. Argentina, 1977.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésimo Sexta Edición. Porrúa. México, 1997.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Cuadragésima Segunda Edición. Porrúa. México, 1999.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David y Miguel Acosta Romero. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "Doctrina y Jurisprudencia". Cuarta Edición. Porrúa. México, 1992.

GRASELLI, Sergio. Il Lavoro a tempo parziale. CEDAM. Italia, 1968.

GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Décimo novena Edición. Porrúa. México, 1994.

GUTIERREZ Y GONZALES, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano. Porrúa. México, 1993.

LÓPEZ RUIZ, Miguel. Elementos para la Investigación. Metodología y Redacción. Tercera Edición. UNAM. México, 1998. (Serie J: Enseñanza del Derecho y Material Didáctico, núm. 14).

LUDLOW, Leonor. Una Visión de 1890 hacia el futuro, Edison su fonógrafo y el Correo Mexicano. Miguel Angel Porrúa. México, 1991.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael Ignacio. Derecho Administrativo. "Segundo Curso". Harla. México, 1994.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael Ignacio. Derecho Burocrático. Harla. México, 1999.

MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Porrúa. México, 1995.

PATIÑO CAMARENA, Javier. La hazaña jurídica petrolera. Segunda Edición. Porrúa. México, 1989.

PEREZ, Rita. Autorita Independenti e Tutela del Diritto. Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico. Vol. 46. Número 1. Italia, 1996.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil. "Introducción, Personas y Familia". T. I. Vigésimo primera edición. Porrúa. México, 1986.

ROVAIK, Pastor. Genesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Textos de la Revolución Mexicana. Comisión Nacional Editorial del CEN del PRI. México, 1984.

RUSSOMANO, Mozart V. Fundamentos del Derecho del Trabajo. Revista de Derecho del Trabajo. Tomo XV, 1995. Argentina, 1995.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. Segunda Edición. Porrúa. México, 1997.

SÁNCHEZ VAZQUEZ, Rafael. La Libertad e Igualdad jurídica como principios generales del Derecho. Porrúa. México, 1995.

SANTOS AZUELA, Héctor. Evolución del Derecho Mexicano del Trabajo Burocrático. Revista Responsa. Año 2. No. 10, Mayo, 1997. México, 1997.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Discursos y Proyectos de ley para los trabajadores al Servicio del Estado. Talleres Graficos de la Nación. México, 1959.

SEMO, Giorgio de. Il Contratto Collettivo di Lavoro. Natura Giuridica ed effetti. CEDAM Casa Editrice Dott. Italia, 1983.

SHULGOVSKY, Anatole. México en la Encrucijada de su Historia. Ediciones de Cultura Popular. México, 1980.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Trigésimo Primera Edición. Porrúa. México, 1997.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Sexta Edición. Porrúa. México, 1981.

VAZQUEZ DEL MERCADO, Oscar. El Control de la Constitucionalidad de la Ley. Estudio de Derecho Comparado. Porrúa. México, 1978.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. COMPILA V. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dirección General de Documentación y Análisis. Compilación de Leyes. Investigación y Automatización Legislativa. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal. Agosto 2001.

LEY FEDERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. COMPILA V. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dirección General de Documentación y Análisis. Compilación de Leyes. Investigación y Automatización Legislativa. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal. Agosto 2001.

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. COMPILA V. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dirección General de Documentación y Análisis. Compilación de Leyes. Investigación y Automatización Legislativa. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal. Agosto 2001.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO. COMPILA V. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dirección General de Documentación y Análisis. Compilación de Leyes. Investigación y Automatización Legislativa. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal. Agosto 2001.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. COMPILA V. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dirección General de Documentación y Análisis. Compilación de Leyes. Investigación y Automatización Legislativa. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal. Agosto 2001.

OTRAS FUENTES

CANSECO MALLOY, Pedro. "Aspectos jurídicos del surgimiento de la burocracia en México durante el siglo XIX!". Tesis Profesional. Facultad de Derecho. UNAM. México, 1982.

CASTELLANOS COUTIÑO, Horacio. "El Estado y los Organismos Descentralizados." Revista Jurídica PEMEX LEX. Números 113-114. Nov-Dic. 1997. p.p. 56 a 64.

CHARIS GOMEZ, Roberto. "Ausencia de Libertades Sindicales en el Derecho Burocrático Nacional." En Revista Jurídica de Posgrado. Oaxaca, México. Año 2. número 7-8. Julio-Diciembre. 1996. (s.p.)

CHARIS GOMEZ, Roberto. "El Derecho Burocrático del Trabajo Mexicano: Algunos temas para su revisión."_Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Coordinación de Estudios de Posgrado e Investigación Jurídica. Revista

Jurídica de Posgrado. Año 3. Números 11 y 12. Julio y Diciembre de 1997.
p.p. 111 a 126.

CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México, 1996.

CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. 1999-2001.

DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de los Órganos de la Administración Pública Federal. Porrúa. México, 1983.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Disco Compacto.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO Décima edición. Tomo I A-CH. Porrúa. México, 1997.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO Décima Edición. Tomo II. D-H. Porrúa. México, 1997.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO Décima Edición. Tomo III. I-O. Porrúa. México, 1997.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO Décima Edición. Tomo IV. P-Z. Porrúa. México, 1997.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO P-Z. IJ / UNAM / Porrúa. México, 1989.

DICCIONARIO DE LA LENGUA DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Vigésimo primera edición. Espasa, Calpe. España, 1992.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. "Organismos Descentralizados de Carácter Federal." Anuario Jurídico 1996 del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, 1996. p. p. 315 a 317.

<http://www.eddheu.gob.mx/leyinfo/106/1.htm>. 23/03/01.

<http://www.pemex.com/industria.html>. 20/03/01.

http://www.om_isapi.dll?clientID=6055141&advquery=art%2090&infobase=constit.nfo&rec.20/03/01.

<http://usuarios.intercom.es/aranda/trens/nordamerica/enameric.htm>
21/06/01

<http://www.facmed.unam.mx/inp/index.html> 21/06/01.

INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA. Viva México a través de su Historia. Disco Compacto. México. (s.a.)

JURISPRUDENCIA MEXICANA. Disco Compacto.

DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de los Órganos de la Administración Pública Federal. Porrúa. México, 1983.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. COMPILA IV. Dirección General de Documentación y Análisis. Compilación de Leyes. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal. México, 1999. Disco Compacto.

TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. Actualización en Derecho Burocrático. Talleres del ISA. México, 1995.

TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. Derecho Procesal del Trabajo. Lito Roda. México, 1997.

V. b.
