

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

REGULACION DE LA RELACION LABORAL DE LOS
TRABAJADORES EN LOS ORGANISMOS
GUBERNAMENTALES.

T E S I S
QUE PRESENTA :
J. GUADALUPE GUADIANA ESTRADA
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

ASESORA: LIC. SOCORRO UGALDE RAMIREZ



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A mi hijo:
Miguel Angel**

**A mis padres:
J. Guadalupe Guadiana Nava.
Rosalia Lugo de Guadiana.
que aún con una vida llena de
carencias económicas
coadyuvaron a que terminara
una carrera profesional.**

**A mi asesora:
Lic. Socorro Ugalde Ramírez.
Con su paciencia y
Comprensión colaboró en la
Realización de este trabajo.**

**Para mi esposa:
Imelda Sandoval Zúñiga
Por su apoyo incondicional**

INDICE

INTRODUCCIÓN

	Pag.
CAPÍTULO I. TRABAJO BUROCRÁTICO: CONCEPTOS BÁSICOS	1
1.1 Derecho Burocrático Mexicano	2
1.2 La Relación de Trabajo	4
1.3 Sujetos de la Relación Laboral	9
1.4 Contrato Individual	22
1.5 Nombramiento	23
1.6 Contrato Colectivo	24
1.7 Contrato-Ley	26
1.8 Condiciones Generales de Trabajo	27
CAPÍTULO II. LAS RELACIONES LABORALES EN LAS DIFERENTES CONSTITUCIONES	34
2.1 Constitución Federal de 1824	35
2.2 Constitución Federal de 1857	41
2.3 Constitución Federal de 1917	46
CAPÍTULO III. LAS RELACIONES LABORALES REGIDAS POR LOS APARTADOS "A" Y "B" DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL	56
3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	56

3.2 Ley Federal del Trabajo de 1970	68
3.3 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	80
3.4 Competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje	86
3.5 Competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	92
CAPÍTULO IV. LOS TRABAJADORES DE ORGANISMOS PARAESTATALES Y SU RÉGIMEN JURÍDICO	96
4.1 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	99
4.2 Competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	105
4.3 Unificación de Criterios	121
4.4 Tesis Jurisprudencial P/J1/96	127
CONCLUSIONES	132
BIBLIOGRAFÍA	137

INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo está dirigido hacia la congruencia de las normas legales que rigen y sustentan la interpretación que se hace de las mismas, debido a que el Estado como regulador, determina cuáles son las áreas estratégicas de desarrollo y cuáles son prioritarias, conforme a lo que el interés público señale. De esta manera, las entidades se desarrollan en un régimen laboral y bajo la vigencia y predominio de normas específicas establecidas a través de sus condiciones generales de trabajo y de la Ley Federal Burocrática.

El apartado "B" del artículo 123 constitucional tiene como finalidad establecer el régimen de las relaciones laborales de los servidores de los Poderes de la Unión, pero no significa, que hubiera excluido del mismo a los organismos paraestatales y descentralizados, es decir, a los servicios públicos, toda vez que forman parte de la función administrativa que constitucionalmente le es encomendada al Ejecutivo Federal; pues de ser así, el constituyente permanente los hubiera comprendido dentro del apartado A del precepto citado.

En los organismos descentralizados de servicio público están en juego los factores de la producción, capital y trabajo, lo que no acontece tratándose de organismos centralizados de la administración pública, ya que en éstos últimos, la realización de sus actividades va enfocada a la prestación de un servicio de interés general, sin que exista el propósito del lucro que caracteriza a las empresas y que se traduce en la generación de utilidades.

Incluso si en estos momentos se realizara una reforma en uno de los apartados que integran el artículo 123 constitucional, buscando la congruencia, quizás en la práctica chocaría con la realidad, dado que el Estado dicta sus propias normas para regular la vida jurídica de sus servidores, teniendo como limitante la preservación de las garantías individuales y sociales. Dando como resultado que las normas laborales surjan de la adecuación de la prestación del servicio público, en cambio, en el apartado "A", las fuerzas productivas determinan sus propias normas, por lo cual, están sujetos a un régimen jurídico distinto.

Por tal razón es de considerarse que la relación entre los trabajadores de la producción es de distinta naturaleza que la relación de trabajo que existe entre el Estado y sus servidores, por lo tanto, se hace conveniente que los organismos descentralizados de servicio público, sean regulados por el apartado "B", del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Conforme a lo expuesto, en este trabajo se realizó una investigación que contempla, por un lado una panorámica de la relación laboral en el marco de las Constituciones que han tenido vigencia en México, así como la particular forma en que se ha normado la relación laboral Estado-servidor público y por otro lado, se delimita la forma en que se insertan en la Administración Pública las dependencias descentralizadas de servicios, para llegar a conclusiones a partir de las cuales, sea posible la unificación de criterios con relación a los apartados "A" y "B" del artículo 123 constitucional, para lo que,

consecuentemente, sería necesaria una reforma, tanto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por ende, a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

En este orden de ideas, en el primer capítulo como introducción al mismo, se lleva a cabo un análisis de los conceptos más comunes manejados en la relación laboral de los trabajadores, en general, haciendo énfasis en los utilizados en la práctica en relación con los trabajadores públicos o burócratas, término con el que se conoce o identifica a estos trabajadores.

En el segundo capítulo, se efectúa una revisión del contenido que las diferentes constituciones mexicanas, han establecido para las relaciones laborales, incluyéndose de manera específica, por su importancia y trascendencia los textos constitucionales de 1824, 1857 y 1917.

En el capítulo tercero se realiza un estudio relativo a la estructura del marco jurídico interno que regula la relación laboral de los trabajadores con los patrones; analizando para el efecto, el texto constitucional así como las Leyes Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "A", y la Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual regula al apartado "B".

En el cuarto y último capítulo, previo al desarrollo del mismo, se llevan a cabo algunas observaciones relacionadas con la descentralización administrativa. Asimismo se incluyen un análisis sobre los organismos

descentralizados y paraestatales, así como del régimen jurídico que es aplicable a los trabajadores de estas entidades de la Administración Pública.

CAPITULO I

TRABAJO BUROCRÁTICO: CONCEPTOS BÁSICOS

La situación laboral de los servidores públicos, a los que se ha preferido llamar trabajadores públicos, es uno de los muchos que confronta el derecho del trabajo de la sociedad contemporánea y es también una de las cuestiones que ha planteado desde hace varias décadas el movimiento sindical obrero.

Como casi todos los problemas que se relacionan con el derecho del trabajo, la situación laboral de los trabajadores públicos son susceptibles de un doble tratamiento, pues se puede limitar a la descripción de normas e instituciones de uno o algunos sistemas jurídicos, con el fin de determinar la forma de su designación, sus derechos y obligaciones, los beneficios económicos y de cualesquiera otra índole que perciben, sus libertades sindicales, de negociación y contratación colectivas y de huelga, su protección por las instituciones de seguridad social y las reglas para la suspensión, rescisión o terminación de sus relaciones jurídicas.

Pero es posible también, cuestionarse si las reglamentaciones nacionales satisfacen la idea del derecho del trabajo y del de la seguridad social, esto es, si se justifican a la luz de los principios sociales éticos y jurídicos que tienden a dar satisfacción a los ideales y aspiraciones actuales: asegurar a todo ser humano cualquiera que sea la forma de su actividad, una existencia decorosa y libre que le ponga al abrigo de la necesidad y le permita disfrutar honesta y razonablemente los beneficios de la economía, de la civilización y de la cultura.

Con base en lo expuesto, en el presente capítulo, a manera de introducción se presenta un análisis de los principales conceptos que se

manejan en la relación laboral de los trabajadores, en general, y en lo particular con los trabajadores públicos o burócratas, término que lamentablemente ha sido utilizado, en la práctica, con una cierta connotación peyorativa.

1.1 DERECHO BUROCRÁTICO MEXICANO

Euquerio Guerrero, en su obra Manual del Derecho del Trabajo, explica en forma sucinta, y breve lo que es el Derecho Burocrático, y textualmente cita que por mucho tiempo se tuvo la idea de que las relaciones entre el empleo público y los órganos de Estado no podían ser objeto de reglamentación semejante y los tratadistas de Derecho Administrativo se encargaron de señalar las características de la función pública y de los nexos que unen al servicio público y al Gobierno, muy diferentes a los del obrero con el empresario. Desde luego es innegable que en este último caso el patrón persigue un fin lucrativo en la actividad económica que desarrolla, en tanto que el Gobierno tiene a su cargo los servicios públicos y para ello se organiza toda la maquinaria administrativa en que tiene el papel principal el empleado público. Sin embargo estos servidores, considerados desde su punto de vista, realizan un trabajo, están sujetos a un horario y a diversas medidas disciplinarias semejantes a las de los trabajadores en sus relaciones con los patrones.¹

Gabino Fraga considera que en el sistema jurídico del trabajo burocrático, se pueden hacer las siguientes distinciones: es empleado público el que presta sus servicios en la administración pública federal, estatal o

¹ GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. 5ª. Edición, Porrúa, México, 1994, p 39

municipal; pueden ser funcionarios o empleados, según la naturaleza de su nombramiento y la duración del mismo.²

Tal vez resulte innecesario subrayar el lamentable error de Gabino Fraga de considerar como empleados públicos solamente a los trabajadores del Poder Ejecutivo, olvidando que aun los trabajadores de los otros dos poderes, el Judicial y el Legislativo, aquellos que ocupan puestos diferentes a los de elección popular, son parte de la administración pública, es decir, del aparato a través del cual el Estado cumple con sus funciones, cuya responsabilidad está encomendada a los tres Poderes.

José de Jesús Orozco Henríquez al comentar los cambios realizados a la Constitución, en su Título IV en 1982, explica que en lo referente a los servidores públicos, el constituyente permanente omitió incluir como tales a los trabajadores de los órganos legislativo y judicial; además atendiendo a lo dispuesto por el artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ésta se divide en centralizada y paraestatal, comprendiendo en esta última tanto a los organismos descentralizados como a las empresas de participación estatal, por lo que a pesar de los distintos principios jurídicos y económicos que rigen a las empresas públicas, sus trabajadores también se consideran servidores públicos y sujetos al régimen constitucional de responsabilidades.³

De esta forma se concluye que son empleados públicos los sujetos a relación laboral con el Estado o sus dependencias, cuyo origen no sea la elección popular o la designación directa hecha por un servidor público

² FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1991, pp 256 y ss.

³ OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús. Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos. UNAM, México, 1990, p.109.

nombrado a su vez por un servidor público electo popularmente. A manera de ejemplo cabe mencionar al Presidente y los funcionarios públicos designados por él, así como a los representantes de elección popular. Lo anterior permite realizar una aproximación a lo que es el Derecho Burocrático: la rama del Derecho que se encarga de estudiar el marco jurídico sustantivo y adjetivo de las relaciones laborales del Estado con sus trabajadores.

1.2 LA RELACIÓN DE TRABAJO

En palabras de Baltasar Cavazos Flores: la aparición del Derecho de Trabajo tuvo como antecedente indiscutible el abuso del hombre por el hombre, el aprovechamiento ventajoso del fuerte sobre el débil, el desprecio inhumano del económicamente poderoso sobre el indigente.⁴ De esta forma la historia del Derecho del Trabajo no es en sí misma otra cosa que la historia del hombre en la búsqueda de un progreso, de su libertad y seguridad.

Néstor de Buen explica que la relación laboral es por esencia dinámica y que se está presenciando en la actualidad, la decadencia de los contratos, en la llamada "elasticidad contractual",⁵ lo cual permite destacar la confusión prevaleciente respecto a los términos en materia de Derecho del Trabajo: relación laboral y contratación.

El artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 constitucional, considera que se entiende por relación de trabajo,

⁴ CAVAZOS FLORES, Baltasar. *35 Lecciones de Derecho Laboral*. Trillas, México, p. 23.

⁵ BUEN, Néstor de. *La Decadencia del Contrato*. Porrúa, México, 1984, p. 10.

cualquiera que sea el acto que le dé origen, a la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona mediante el pago de un salario.

Alberto Trueba Urbina opina que en torno a la relación entre trabajador y patrón se han suscitado controversias a fin de determinar su naturaleza jurídica: unos sostienen la teoría constructivista y otros la relacionista.

Resulta oportuno destacar que la teoría constructivista se originó en la tradición civilista, pues los códigos civiles reglamentaban el contrato de trabajo, en el cual imperaban los principios de igualdad de las partes y de autonomía de la voluntad; pero a partir de la Constitución mexicana de 1917 el concepto de contrato de trabajo cambió radicalmente convirtiéndose en un contrato evolucionado. No se cambió el nombre, pero en el fondo ya no hay propiamente un contrato en el que imperen aquellos principios, sino que por encima de la voluntad de las partes están las normas que favorecen al trabajador, de manera que es la ley la que suple la voluntad de las partes para colocarlas en un plano de igualdad. Por ello el contrato de trabajo es *genus novum* regido por normas laborales de carácter social distintas del derecho de las obligaciones de la legislación civil.

La teoría relacionista fue expuesta por Wolfgang Siebert en 1935, en el apogeo del nacional-socialismo en Alemania. Para diferenciarla del contrato se estimó que la relación es acontractual, gobernada por el derecho objetivo proteccionista del trabajador, consistiendo la misma en la incorporación del trabajador a la empresa, de donde deriva la prestación de servicios y el pago del salario. Esta teoría no contó con el apoyo de la mayoría de los juristas,

porque si la relación de trabajo es acontractual, tan sólo podrá aplicarse el derecho objetivo a favor del trabajador.⁶

Entre la relación y el contrato, vuelve al escenario la tantas veces discutida prioridad de "qué origina qué". La relación es un término que no se opone al contrato, sino que lo complementa, ya que precisamente la relación de trabajo en general, es originada por el contrato, ya sea expreso o tácito, que genera la prestación de servicios. Por ello el derecho del trabajo es la aplicación forzosa de lo ineludible en todo contrato o relación laboral, así como el derecho autónomo que se establece en los contratos de trabajo, pudiendo la voluntad de las partes superar las formas proteccionistas del derecho objetivo en beneficio del trabajador; una vez garantizados los derechos de los trabajadores que se establecen en las leyes, así como las ventajas superiores a éstas, que se consignan en los contratos colectivos de trabajo, queda una zona libre de autonomía en los contratos individuales para pactar condiciones superiores a la ley o el contrato colectivo. Por esto entre el contrato y la relación no hay discrepancia, pero el contrato de trabajo no puede ser sustituido por la relación de trabajo como figura autónoma, ya que el propio contrato se manifiesta a través de la relación laboral.

Así, la relación laboral existe cuando una persona presta sus servicios a otra para la producción de bienes o servicios, a cambio de un salario, medie o no contrato alguno.

⁶ TRUEBA URBINA, Alberto y Jorge Trueba B. Ley Federal del Trabajo: Comentarios, Pronuario, Jurisprudencia, y Bibliografía. Porrúa, México, 1998, p. 33.

El artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo, estipula que se presume la existencia del contrato y de la relación laboral entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe.

No obstante lo anterior, para que exista una relación laboral deben estar presentes los dos factores de la producción: el capital, ya sea privado o del Estado, es decir, medios de producción propiedad ajena al trabajador y la fuerza de trabajo proporcionada por el empleado, de ahí que las leyes laborales no sean aplicables a aquellos trabajos en los cuales el empleador no es propietario de medios de producción y a través de la mano de obra no se produce un producto o servicio por el cual el empleador obtenga ingresos ya sea con fines lucrativos o de recuperación a través de impuestos o cuotas, como es el caso de la administración pública.

Mario de la Cueva define a la relación de trabajo de la siguiente manera: "...la relación de trabajo es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones, y normas de la declaración de los derechos sociales, de la Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias".⁷

⁷ CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I, Décima Primera de, Porrúa, 1998, pp. 187-188.

De ésta que es más una descripción del fenómeno que una definición, se deducen algunas consecuencias:

- a) El hecho constitutivo de la relación es la prestación de un trabajo subordinado.
- b) La prestación de trabajo, por el hecho de su iniciación, se desprende del acto o causa que le dio origen y provoca, por sí misma, la realización de los efectos que derivan de las normas de trabajo, esto es, deviene una fuerza productora de beneficios para el trabajador.
- c) La prestación del trabajo determina inevitablemente la aplicación del derecho del trabajo, porque se trata de un estatuto imperativo cuya vigencia y efectividad no depende de la voluntad del trabajador y del patrono, sino, exclusivamente, de la prestación del trabajo.
- d) La prestación del trabajo crea una situación jurídica objetiva que no existe con anterioridad, a la que se da el nombre de relación de trabajo: en el contrato, el nacimiento de los derechos y obligaciones de cada una de las partes depende del acuerdo de voluntades, mientras que en la relación de trabajo, iniciada la actividad del trabajador se aplica automática e imperativamente el derecho objetivo.

Alberto Trueba al dar un concepto sobre lo que es un trabajador burocrático, señala que "... 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".⁸

⁸ TRUEBA U., Alberto, Legislación Federal del Trabajador Burocrático. Porrúa, México, 1986, p. 24.

Se desprende así que la relación laboral del empleado público tiene su origen en un nombramiento o de su inclusión en una lista de raya.

1.3 SUJETOS DE LA RELACIÓN LABORAL

El trabajador y el patrón representan los sujetos esenciales y primarios del Derecho del Trabajo. De acuerdo con Héctor Santos Azuela: "la doctrina ha manejado diferentes términos para denominar la figura del primero, así se ha hablado de obrero prestador de trabajo, dependiente, etc. Sin embargo, en la opinión oficial con un criterio unificador y espíritu democrático, el legislador adoptó el término de trabajador, superando las discriminaciones que suelen considerar como categorías diferentes de prestadores de servicios, a los trabajadores, obreros y empleados."⁹

Por lo tanto, en la relación laboral los sujetos son: el trabajador, bajo cualquier denominación que se utilice y el patrón, sin importar tampoco la denominación. En el caso del Derecho Burocrático serán el empleado público y el Estado.

El Trabajador.- La Ley Federal del Trabajo, en su artículo 8°, define al trabajador en los siguientes términos:

"Toda persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado."

⁹ SANTOS AZUELA, Héctor. Elementos de Derecho del Trabajo. Porrúa, México, 1994, p. 45.

Por su parte, el artículo 3° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, da como definición de trabajador, la siguiente:

"Toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de un nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales."

Como se puede ver, mientras que en la Ley Federal del Trabajo la calidad de trabajador depende solamente de la prestación efectiva del servicio, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado depende de un acto administrativo, esto es, de la expedición del nombramiento dado por el funcionario facultado para hacerlo o por la inclusión, en su caso, en la lista de raya de los trabajadores temporales para obra determinada o por tiempo fijo, o sea, que si no se ha cumplido con esta formalidad aunque el trabajador ya se encuentre realizando, de manera efectiva, su trabajo, no puede ejercitar sus derechos puesto que no se le considera trabajador, según la definición ya mencionada y que se encuentra plasmada en la propia Ley.

Héctor Santos Azuela expone que descomponiendo en sus aspectos esenciales la noción jurídica de *trabajador* recogida en la ley, se pueden distinguir tres elementos:

- a) La persona física;
- b) La presentación personal del servicio, y
- c) La subordinación.

La exigencia de que el trabajador sea necesariamente una persona física, pretende eliminar la confusión provocada con frecuencia en otro

tiempo, de encubrir las relaciones individuales de trabajo a través de la celebración de contratos por equipo; *figura* que además de entorpecer la vinculación directa del patrón con los trabajadores, propiciaba su manipulación, robusteciendo la intermediación en detrimento de la acción del sindicato.

La prestación personal del servicio es otro elemento inherente a la figura del trabajador, que, generalmente entendida como una obligación prototípica de hacer, no puede sustituirse por la de otra diferente, sin consentimiento del patrón.¹⁰

Los Trabajadores se clasifican en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en dos tipos los cuales son de Confianza y de Base.

Asimismo, el artículo 5º de la Ley en cita dispone, cuáles serán los trabajadores que se consideran de confianza, en razón de las funciones que realizan como pueden ser inspección y vigilancia, manejo de almacenes e inventarios, administración de recursos y asesorías que se presten a ciertos niveles; Por excepción se considera que los que no realicen este tipo de funciones serán considerados de base. Todo trabajador es de base desde el momento preciso en que empieza a presentar sus servicios, a menos que exista disposición expresa en contrario.¹¹

El trabajador temporal es el que "sustituye" a otro por un lapso determinado. El trabajador de temporada es aquel que presta sus servicios en labores cíclicas, como la de la zafra, pizca de algodón y tiene todos los

¹⁰ Diccionario Jurídico Mexicano, 2ª. Edición, UNAM, México, 1992, pp. 1306-1307.

¹¹ CAVAZOS FLORES, Baltazar. *Las 500 Preguntas más usuales sobre temas Laborales*. 3ª edición, Trillas, México, 1994, p. 51.

derechos de un trabajador de planta. El trabajador llamado eventual no es el que, como su nombre lo pudiera indicar, presta sus servicios eventualmente, sino aquel que presta sus servicios en labores distintas de las que normalmente se dedica la compañía o institución; por ejemplo: en una fábrica textil, un trabajador eventual es aquel engrasa las máquinas, aunque tenga muchos años de hacerlo.

Los gerentes deben ser considerados como trabajadores sólo cuando no formen parte integrante de la empresa y no estén vinculados con los resultados económicos de la actividad de la misma, pues en este caso incuestionablemente tienen el carácter de patrones.

El artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo previene que "la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas, y no de la designación que se dé al puesto".

Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización cuando tengan carácter general y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

Es verdaderamente lamentable que este precepto contenga dos párrafos contradictorios: el primero, que es correcto, ya que efectivamente el nombre que se da a los contratos no determina la naturaleza de los mismos, contradice al segundo, el cual previene que las señaladas funciones tienen el carácter de confianza sólo cuando tenga carácter general, lo cual es falso; por ejemplo, en una empresa existen varios contadores; si nos atenemos a lo expresado por el segundo párrafo, sólo sería empleado de confianza el contador general y no sus auxiliares, lo cual resulta absurdo, máxime que la primera parte del artículo determina que no es el nombre que se dé al puesto lo que importa

para que sea de confianza, sino la naturaleza de las funciones desempeñadas, y resulta indiscutible que todos los contadores, aunque no tengan la designación de *generales*, desempeñan siempre labores de confianza.

La Ley Federal del Trabajo limita injustificadamente los derechos de los trabajadores de confianza de la siguiente manera:

1. "En cuanto a su libertad sindical, ya que no se les permite que se sindicalicen en los mismos organismos de los demás trabajadores sindicalizados".

"Aunque en teoría, dichos trabajadores de confianza pueden sindicalizarse en aras de la garantía de la libre asociación, en la práctica los trabajadores que se sindicalicen de seguro "no harán huesos viejos en la empresa", ya que, en virtud de una antigua ley no escrita, el puesto de trabajador de confianza no se lleva con el puesto de carácter sindical".

2. "En cuanto a su participación en las utilidades de las empresas. La fracción II del artículo 127 de la Ley Federal del Trabajo previene, injustamente, que los trabajadores de confianza sólo participarán en las utilidades en un 20% del salario más alto del trabajador sindicalizado".
3. "En relación con su *reinstalación obligatoria*. La fracción III del artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo previene que el patrón quedará eximido de la obligación de reinstalar a los trabajadores de confianza mediante el pago de la indemnización constitucional y 20 días por cada año de servicios. En estos casos, es necesario acreditar que el trabajador tiene efectivamente el carácter de *confianza*".
4. "En relación con las huelgas. La fracción IV del artículo 931 de la Ley laboral

previene que si se ofrece como prueba el recuento de los trabajadores, no se computarán los votos de los empleados de confianza. Lo anterior es anticonstitucional, ya que si los trabajadores de confianza resultan afectados con un movimiento de huelga, lo cual generalmente acontece, deben recontar en el mismo, ya que en caso contrario se les viola su garantía de audiencia, pues no son oídos ni vencidos en juicio".¹²

El Servidor Público.- De conformidad con lo dispuesto por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, en el artículo 108 se define el concepto de servidor público, siendo éste, en la siguiente forma: "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular; a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

De alguna forma, el enunciado citado da margen a que se presenten serias discusiones al respecto, puesto que considera a servidores cuyo cargo es de representación y derivado del voto popular y por lo mismo no pueden ser considerados como empleados públicos.

Los empleados públicos o trabajadores al servicio del Estado, denominación más correcta, son como lo señala, José Dávalos, "... las

¹² *Ibidem*, pp. 53 y 54.

personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, sean administrativas, legislativas o judiciales, de manera personal, bajo la subordinación de un titular de una dependencia o de su representante y en virtud de un nombramiento expedido por la autoridad competente".¹³

Debe destacarse que durante los últimos años se ha generalizado el uso del término burócrata para designar al trabajador que presta sus servicios al Estado y burocracia para hacer referencia al conjunto de ellos. Etimológicamente burocracia proviene del francés *bureaucratie* y éste a su vez de *bureau*, oficina, escritorio y del griego *kratos*, poder; se entiende, entonces que la burocracia es el poder tras los escritorios de los empleados públicos.

Se infiere que los términos servidor público y empleado público son términos distintos, el primero conforme el artículo 108 constitucional son todos los que sirven al Estado, sin importar su nombramiento ni su dependencia jerárquica, en tanto que, el empleado o trabajador público presta sus servicios a partir de un nombramiento y en forma subordinada, por lo tanto, todo empleado público es un servidor, pero no todos los servidores públicos son trabajadores o empleados públicos.

El Patrón.- El artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo, define al patrón de la siguiente manera:

"El patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores".

¹³ DÁVALOS, José. Nuevo Derecho Constitucional del Trabajo. Porrúa, México, 1994, p 39.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no proporciona una definición expresa de patrón, sin embargo, la misma puede deducirse de lo señalado en su artículo 2º, donde se dispone:

"Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el poder legislativo, las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación".¹⁴

De lo anterior se tiene que en el Derecho Burocrático, la figura patronal la encarna, el Estado, independientemente de que por razones de organización de la administración estatal, corresponda por delegación de funciones, ejercerla en el Poder Ejecutivo Federal, a los titulares de las dependencias e Instituciones antes señaladas, en el Poder Legislativo, las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara.

Cabe señalar que existe una laguna en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, respecto de la identificación estricta de la figura del patrón en el Poder Judicial, toda vez que el numeral jurídico descrito no lo señala expresamente, no obstante que dicha Ley, en el artículo 1º dispone que la misma, es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, sin embargo, por analogía se puede colegir que en tal poder, el patrón será el mismo Estado, no obstante que la contratación o nombramiento sea realizado por el titular, toda vez que los servicios del trabajador público tienen como finalidad colaborar en el cumplimiento de las funciones del Estado, en los aspectos controversiales, por

¹⁴ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Porrúa, México, 2001, Art. 2º.

delegación de funciones corresponderá al titular, o su representante, constituirse como la parte patronal.

El Estado caracterizado por la ordenación jurídica y política de la sociedad, constituye el régimen de coexistencia humana más amplio y complejo que se ha conocido en la historia del hombre y representa la primera forma política de organización social en la que el poder se institucionaliza y tiende a volverse impersonal.

Son incontables las definiciones que se han dado sobre el Estado, cada tratadista ha elaborado la suya de acuerdo a la filosofía política de que es partidario, destacando los elementos que bajo su particular punto de vista estima fundamental respecto al tema.

Aurelio García entiende por Estado la "comunidad de hombres fijada sobre un territorio propio y que posee una organización de la que resulta para el grupo, considerado en su relación con sus miembros, una potestad superior de acción, de mando y de coacción".¹⁵

Por su parte Roberto Mohl expresa "... el Estado es un organismo permanente, unitario, cuyas ordenaciones, dirigidas por una voluntad colectiva, a la vez que sostenidas y ejecutadas por la fuerza común tiene por objeto procurar la realización de los fines de la vida de una población dada".¹⁶

¹⁵ GARCÍA, Aurelio. Ciencia del Estado. Porrúa, México, 1982, p. 76

¹⁶ *Ibidem*, p. 77

Lenin con la intransigencia doctrinaria que para algunos autores es la característica más notable de su personalidad señala "El Estado constituye una forma particular de organización de la violencia para someter a otra clase"¹⁷

Adler cita: "entendemos por Estado la organización de la sociedad basada sobre el antagonismo económico de clases, con el dominio de una o varias clases sobre otras"¹⁸.

Como se desprende de estos conceptos, cada tratadista tiene, como se dijo con anterioridad, su muy particular concepto del significado de Estado, algunos parecidos, otros con elementos diversos a los tradicionalmente aceptados, lo que nos lleva a reflexionar sobre la Teoría del Estado y su objeto de estudio, que invariablemente se verá matizado por el concepto personal de Estado que tiene cada autor.

La Teoría del Estado es una disciplina cuya legitimidad es aún muy discutida, tanto por lo que se refiere a su objeto de conocimiento como en lo relativo a su método, puede afirmarse que no hay dos autores que coincidan en estos problemas fundamentales y, menos aún, en las soluciones que se propongan a éstos, en consecuencia, es factible apreciar diversas variantes y clases de métodos utilizados para el estudio de las ciencias sociales, las cuales entre sí, se mantienen en constante oposición por lo que hace al método que debe utilizarse para el estudio de esta ciencia.

La relación entre métodos de conocimiento y objeto ha sido concebida de diferentes maneras, sin embargo, es posible dividirlos en dos grandes

¹⁷ Cfr. BORJA, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional. FCE, México, 1991, p. 24

¹⁸ *Ibidem*, p. 31.

grupos: aquellas que consideran que el método está condicionado al objeto y las que sostienen la posición contraria, es decir, que el objeto se encuentra condicionado por el método de investigación, evidentemente, es posible encontrar posiciones eclécticas.¹⁹

Por lo que se refiere a la Teoría del Estado hay corrientes que tienen un marcado carácter sociológico y otras que afirman el carácter normativo del estudio, (entendiendo con esta afirmación que la ciencia del Estado es puramente normativa en el sentido de que su objeto de estudio esta constituido por normas jurídicas. La afirmación de una y otra postura esta determinada parcialmente por la concepción que se tenga del Estado.²⁰

Es importante distinguir en las diversas teorías sobre el Estado aquellas afirmaciones que si bien se refieren al Estado no lo hacen con una finalidad explicativa o descriptiva de sus características y de sus relaciones con otros objetos de investigación científica, sino con una finalidad de carácter valorativo, en cuanto realiza ciertos valores postulados de antemano a aquellas que lo valoran positiva o negativamente cuando lo consideran como un medio adecuado o no para la realización de esa finalidad valiosa, que es el bienestar común.

Hasta aquí una breve descripción de la Teoría del Estado que como se observa llega a ser la mayoría de las veces una disciplina con tesis contradictorias, no obstante en lo general se observa que el objeto invariablemente cuestionado es el Estado y la forma en que este desempeña sus actividades, buscando el bienestar común, en aras de las cuales, el Estado

¹⁹ Diccionario Jurídico Mexicano. op. cit. p. 1384.

²⁰ Ibidem, 1387.

tiene la necesidad de allegarse de los medios económicos, materiales y humanos para realizar sus actividades; este aspecto es particularmente interesante en la materia de nuestro estudio, ya que el Estado al procurarse los medios humanos para lograr el cabal desempeño de la administración pública se convierte en patrón de los particulares que lo auxilian en sus funciones.

De esta manera, el Estado al auxiliarse de empleados o trabajadores para el cumplimiento de sus funciones administrativas, legislativas y judiciales se constituye como una persona moral más, de ahí que incluso en el Código Civil Federal, vigente a partir de las reformas de mayo de 2000, se señale en su artículo 25, fracción I y II que son personas morales la Nación, los Estados y los municipios; así como las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley.

Así pues, el Estado como patrón en la relación laboral con sus trabajadores es un ente investido de facultad, de imperio, este hecho manifiesta la calidad con la que se ostenta el Estado Mexicano ante las personas físicas que le prestan un servicio, como lo indica la Ley Federal del Trabajo para el personal subordinado, con la salvedad de que el Estado no persigue un fin de lucro en las actividades que desarrolla, sino la prestación de servicios a través de todo el aparato administrativo del que se sirve, y que en este caso son los empleados públicos; lo que consecuentemente, lo convierte simple y llanamente en patrón.

Una corroboración de lo expuesto se encuentra en la exposición de motivos de la Iniciativa de reformas que adicionó al artículo 123 constitucional el apartado "B", en la cual se fundamentan los cambios, a partir de los fines que persigue el patrón y no en la relación laboral misma: "...Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es

de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose como íntimos en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de ahí que deba ser legalmente tutelado.²¹

Sin embargo, siendo una relación jurídica-laboral la que se da entre el Estado y sus servidores, por estar enmarcada en el artículo 123 de la Constitución, debe aplicarse la ley en forma semejante a todos los trabajadores, la necesidad de protección es la misma, independientemente de la persona a la que se preste el trabajo. Como señala atinadamente José Dávalos: esta igualdad ha de comprender a los trabajadores del servicio público. Cualquier intento por marginar a uno o varios sectores de los derechos individuales, de los colectivos o de los procesales, es contrario al pensamiento del Constituyente de Querétaro que trató de proteger el trabajo humano.²²

Resulta lógico que el Estado al establecer una relación laboral con sus trabajadores adopta la personalidad de patrón, independientemente de que sus actividades sean lucrativas o no, es decir, en la medida que el empleado público ocupa su fuerza de trabajo en el cumplimiento de las responsabilidades de quien lo contrata: el Estado; éste asume todas las características de un patrón.

²¹ Cfr. *Los Derechos del Pueblo Mexicano: Cámara de Diputados (Legislatura)*. Manuel Porrúa, México, 1978, Tomo VIII, p. 612.

²² DÁVALOS, José. *Constitución y nuevo derecho del trabajo*. 2ª edición, actualizada, Porrúa, México, 1991, p. 74

1.4 CONTRATO INDIVIDUAL

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 20, segundo párrafo dispone que el contrato individual de trabajo es:

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

Como puede observarse la Ley Federal del Trabajo confunde lamentablemente el concepto de contrato de trabajo con el de relación, ya que en ambos casos manifiesta que se trata de un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario, situación que puede presentarse, sin que medie un contrato escrito.

Baltazar Cavazos apunta que el contrato de trabajo se perfecciona por el simple acuerdo de voluntades, en tanto que la relación de trabajo se inicia hasta que empieza a prestarse el servicio.²³ En consecuencia, puede haber un contrato de trabajo sin relación laboral, como cuando se contrata a una persona para que trabaje a partir de una fecha posterior determinada.

La relación de trabajo siempre implica la existencia de un contrato, ya que la falta de contrato escrito es imputable al patrón y porque entre el que presta un servicio personal y el que lo recibe se presume la existencia de un contrato de trabajo, aunque este sea verbal.

²³ CAVAZOS FLORES, Baltazar. *Las 500 preguntas*. op. cit., p.59

1.5 NOMBRAMIENTO.

De conformidad con el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, "Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para expedirlo o por estar incluidos en las listas de raya de los trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo".

El nombramiento es el documento a través del cual se materializa y constata la designación de una persona determinada, para desempeñar un cargo o empleo público, lo que trae como consecuencia, la formalización de la relación jurídica de trabajo con el titular de una dependencia de la administración pública federal, entidad de la administración pública centralizada, o de los Poderes Legislativo y Judicial.

En contradicción con lo estipulado por la Ley Federal del Trabajo en su artículo 21, en la relación Estado-empleado público no se admite la presunción de existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe, en este caso, el Estado. Alberto Trueba cita el Laudo 308/49, en el que el Tribunal de Conciliación y Arbitraje sostiene que no basta para probar que existió la relación de trabajo el dicho de testigos, toda vez que ésta sólo se justifica con la presentación del nombramiento o que el nombre aparezca en las listas de raya.²⁴

A reserva de ampliar en los capítulos posteriores, debe anticiparse que esta es una situación abiertamente anómala y perjudicial para los trabajadores burócratas. Pero en cualquier caso, el contrato de trabajo en el Derecho

²⁴ TRUEBA URBINA, Alberto, et al. Legislación Federal del Trabajo Burocrático op. cit., p. 456.

Burocrático hace referencia al nombramiento expedido por los titulares de las dependencias públicas o sus subordinados.

1.6 CONTRATO COLECTIVO

El Contrato Colectivo de Trabajo se define en la Ley Federal del Trabajo en su artículo 386:

"Contrato Colectivo de Trabajo es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos"²⁵

Mario de la Cueva menciona en su obra el Nuevo Derecho Mexicano que esta definición es producto de la Ley del Trabajo de 1931, con la salvedad de que la nueva Ley maneja el término *establecimiento*, entendido como unidades técnicas que contribuyen a la realización de los fines de la empresa matriz.²⁶

Héctor Santos Azuela considera que en cuanto convenio celebrado entre la representación profesional de los trabajadores y el patrono para establecer las condiciones de la prestación de los servicios dentro de la empresa, el

²⁵ TRUEBA URBINA, Alberto y Jorge Trueba Barrera. *Ley Federal del Trabajo*. 82ª edición, Porrúa, México, 2001, p. 183.

²⁶ CUEVA, Mario de la. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. Tomo II, 14ª edición, Porrúa, México, 1996, p. 413.

contrato colectivo de trabajo constituye, a no dudarlo, una institución fundamental del derecho del trabajo.²⁷

Luisa Riva Sanseverino define el contrato colectivo como "... el acuerdo celebrado entre un grupo organizado de trabajadores, por un lado y un patrón o un grupo de patrones por el otro, destinado a establecer las condiciones generales a las cuales deberán adaptarse los contratos individuales suscritos por aquéllos, a los que el contrato colectivo se refiere".²⁸

Francisco Santoro-Passarelli explica por su parte que el contrato colectivo no implica la suma de contratos individuales de trabajo, toda vez que no se orienta a colmar el interés particular de los agremiados a las organizaciones contratantes, sino aquél, colectivo e integral de todos los afiliados a las mismas.²⁹

El contrato colectivo constituye un deber para el patrono cuyo consentimiento se puede obtener por la fuerza de la huelga, por lo que en realidad no es un contrato, puesto contendría vicios en la manifestación de la voluntad, sino un pacto y debe considerarse como el derecho de los sindicatos de trabajadores para demandar de los patrones o de las agrupaciones patronales, la concertación de las condiciones laborales que habrán de regir las relaciones individuales de trabajo, con el Estado, en las empresas, establecimientos o en las diferentes ramas de la industria, el comercio y los servicios.

²⁷ SANTOS AZUELA, Héctor. Derecho Colectivo del Trabajo. Porrúa, México, 1994, p. 149.

²⁸ RIVA SANSEVERINO, Luisa. Elementos de derecho sindical y del trabajo. CEDAM, Italia, 1971, p.37.

²⁹ SANTORO-PASSARELLI, Francisco. Nociones de Derecho del Trabajo. Juvenc, Italia, 1985, p.44

Debe señalarse que una gran parte de la doctrina nacional considera el contrato colectivo como un instrumento capital para conseguir el equilibrio entre los factores de la producción, a través de la negociación articulada, pacífica y periódica de las representaciones sindicales de los trabajadores y la empresa, constituye en opinión del tesista, la suerte jurídica que establece, preserva, garantiza o adapta la concertación social de las condiciones de trabajo de acuerdo con los reclamos y necesidades esenciales de las fuerzas productivas.

1.7 CONTRATO-LEY

El Contrato Ley es contemplado en la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 404 que a la letra dice:

"ARTICULO 404. Contrato-Ley es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una rama determinada de la industria, y declarado obligatorio en una varias Entidades Federativas, en una o varias zonas económicas que abarquen una o más de dichas Entidades, o en todo el territorio nacional".

Según la doctrina dominante su propósito es uniformar las condiciones de trabajo en ciertas categorías profesionales o ramas de la industria. Para algún sector de la teoría este instrumento es una consecuencia, un estadio superior, en la evolución del contrato colectivo. Así, se le considera como un elemento democratizador que unifica las condiciones generales de trabajo en las diferentes ramas de la industria y el comercio, quien redacta piensa que esta figura más que un pacto que los sindicatos de trabajadores pueden negociar con los patrones o imponérselo mediante la huelga, en realidad

constituye un instrumento concertador del Estado que dentro del sistema mexicano, garantiza su plena injerencia y capacidad de decisión. Por esta razón sindicatos importantes como el de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad o Ferrocarriles Nacionales de México, no han aceptado firmar este tipo de instrumentos.

Héctor Santos Azuela destaca que con escepticismo se ha afirmado que no se trata, en rigor, de un contrato, puesto que puede regir en alguna empresa donde nadie lo desee ni el patrón ni el sindicato. Que tampoco es ley puesto que su vigencia no es general ni presenta las características de los actos legislativos.³⁰

Mario de la Cueva, considera que el contrato-ley es el último peldaño en la evolución de las convenciones colectivas, constituyendo un grado próximo a la ley, pues si esta se extiende a todos los trabajadores estableciendo sobre los mínimos constitucionales, el mínimo legal en la República para todas las prestaciones de servicios, el contrato-ley se eleva sobre los mínimos constitucionales, internacionales y legales, a fin de ofrecer a los trabajadores de cada rama de la actividad económica y social, mediante una renovación periódica, niveles de vida más justos.³¹

1.8 CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO

Las Condiciones Generales de Trabajo en principio generan una obligación para los titulares de las dependencias del poder ejecutivo federal, en

³⁰ SANTOS AZUELA, Héctor. Elementos de Derecho del Trabajo. op. cit. pp. 165-166.

³¹ *Ibidem*, p. 474

cuanto a fijar las mismas, tal y como lo dispone el artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que a la letra indica:

"Las Condiciones Generales del Trabajo se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente..."

En estricto sentido las Condiciones Generales de Trabajo generan derechos y obligaciones recíprocas para los trabajadores y los Titulares de las dependencias o entidades, lo que les atribuye el carácter de fuente inmediata del Derecho Laboral, en el ámbito del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, haciendo las observaciones que este instrumento sólo se aplica a los trabajadores de base, en atención a que los de confianza quedan excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por ministerio del artículo 8º de la propia disposición jurídica, además de que la voluntad de los trabajadores de confianza, no interviene en la conciliación respectiva.

Se concluye que las condiciones generales de trabajo son el conjunto de obligaciones y derechos que recíprocamente se imponen trabajadores y patrones, en virtud de las relaciones de trabajo, en el caso de la materia de tesis, los empleados públicos y el Estado, las cuales pueden ser modificadas a solicitud de los trabajadores cuando sus salarios no sean remuneradores; con respecto a la jornada de trabajo si se considera que esta es excesiva o bien cuando se presenten circunstancias económicas que lo requieran.

De riquísimas aristas teóricas, tanto en la experiencia patria como dentro del derecho comparado, el problema del carácter y esencia del contrato colectivo, sufre convulsiones serias ante los marcos actuales y las perspectivas

del librecambismo. En esta virtud, con respecto al reto de dilucidar los extremos del problema, la doctrina se divide en diferentes sentidos que pretenden explicar esta figura, ya como una de las clases de contrato; bien como un instrumento normativo, o incluso como un complejo, híbrido y original, entre la ley y el contrato.

En cuanto convenio celebrado, libremente, entre dos particulares —las organizaciones profesionales de los trabajadores y los patrones—, con el propósito de estipular las condiciones generales de trabajo aplicables en la empresa, un importante sector de la dogmática considera que el contrato colectivo de trabajo es un negocio jurídico sinalagmático, oneroso y atípico. De esta suerte, no ha faltado quien pretenda asimilarlo al contrato de mandato, la gestión de negocios o bien la estipulación en favor de terceros. Mas, como ya se ha apuntado en párrafos precedentes, nada más lejano de su realidad, por cuanto concierne, expresamente, al ordenamiento positivo mexicano. Sin embargo, dentro de nuestra doctrina sin desconocer su especialidad como figura del derecho sindical y del trabajo, alguna corriente de opinión estima que se trata de un negocio jurídico contractual en el cual se especifican las obligaciones y derechos recíprocos entre las partes sociales que lo firman.

Dentro de un orden diverso, entendido como una figura normativa, un buen grupo de estudiosos considera, en cambio, que el contrato colectivo responde, en su estructura, a un ordenamiento jurídico imperativo, general, abstracto e impersonal, al cual deberán de sujetarse las condiciones de trabajo dentro de la empresa, y en la especie, los contratos individuales de trabajo. Por lo anterior, se le atribuye, con mucho mayor certeza que en la tesis contractual, el carácter de complejo normativo, que superando el interés limitativo de las partes contratantes, generaliza, unifica e incluso democratiza, las condiciones generales de trabajo y la vida de la empresa.

En este sentido, el pacto sindical es explicado como el acuerdo estipulado por las organizaciones sindicales contrapuestas, y merced a la cual se predeterminan, en vía general y abstracta, las condiciones a las cuales deberán de uniformarse los contratos individuales de trabajo de todos aquellos que pudieran integrar las categorías profesionales comprendidas en el contrato colectivo.

Es desde esta perspectiva que se estima que el contrato colectivo es una de las fuentes autónomas del derecho del trabajo cuya misión atiende a la generación de contenidos normativos superiores, en favor de los trabajadores, por sobre los mínimos legales contenidos en la Constitución y en las normas ordinarias.

Un tercer sector representado por juristas eminentes como el propio Carnellutti, considera que "el contrato colectivo es un híbrido jurídico de ley y de contrato. De manera más precisa, explican a esta figura como un instrumento obra de las representaciones profesionales de los trabajadores y el patrono, o sus respectivas organizaciones sindicales, con el objeto de regular de manera obligatoria y omnicomprensiva, para una categoría profesional, las condiciones generales de trabajo de las empresas, regiones o ramas de la industria y del comercio".³²

Sobre este particular, Montoya Melgar estima que "el convenio colectivo es una norma de origen pactado, emanada por consiguiente de una fuente extra-estatal, a la que el Estado reconoce la facultad de crear el derecho".³³ Y al efecto, se repara, en que la detentación de la soberanía normativa por parte del

³² Cfr. RIVERO, Jean y Jean SAVATIER. *Derecho del Trabajo*. Prensa Universitaria, Francia, 1970, pp 249 y ss.

³³ MONTOYA MELGAR, Alfredo. *Derecho del trabajo*. Tecnos, España, 1981, p. 153.

Estado, no excluye la gestación de normas jurídicas laborales, merced a la acción de las fuerzas metaestatales, como la acción sindical concertada con la del patrón.

Al observar con detalle las tres tesis precedentes y por cuanto toca a la primera, la contractualista, es conveniente enfatizar en que ni formal ni materialmente, se trata de un contrato, pues al igual que la huelga, constituye una prerrogativa jurídica exclusiva de la coalición obrera. Difícilmente puede compartirse el prejuicio de que el sindicato sea una figura diversa, contrastante con la coalición, y que puede solamente ser titular del contrato colectivo hasta que consiga, como presupuesto, su registro. Ya en la experiencia sindical se ha presentado el fenómeno del sindicato de facto que puede arrancar a su patrono un convenio colectivo de trabajo; tal como ocurrió con la Universidad Nacional Autónoma de México, en 1970. Igualmente, se considera, en términos generales que ha llegado el momento de reivindicar y favorecer un juego pleno para la coalición de los trabajadores, célula y figura basilar del derecho colectivo del trabajo y de la insurgencia sindical.

La dogmática tradicional comparte, no obstante, el juicio, de que el aspecto contractual es insalvable en el contrato colectivo de trabajo, pues representa ante todo, un acuerdo entre organizaciones de trabajadores y patronos. En este sentido, goza de prestigio doctrinal la tesis de que este instrumento es ante todo, un negocio jurídico bilateral, repugnante, en principio, con la idea de un acto unilateral de voluntad o de imposición por parte del Estado.

Dentro de la orientación contractualista, esta figura se explica como un verdadero contrato en el que las partes celebrantes intervienen con el carácter de personas de derecho privado; El interés profesional representado en la

negociación se restringe a un grupo determinado de personas y sus efectos alcanzan solamente a los firmantes. En esta virtud, la libertad de contratación es esencial, resultando inconcebible la ausencia del consentimiento de las partes signatarias de la convención profesional.

De acuerdo con la experiencia sindical en el país, se comparte la duda sobre la existencia de alguna reclamación jurídica por dolo o error en la firma de un contrato colectivo. Por otra parte, y en cuanto derecho exclusivo de los sindicatos de trabajadores e imperativo o deber del patrono, este instrumento no precisa del mutuo consentimiento, libre y vinculatorio entre los sujetos celebrantes de la negociación profesional.

Las llamadas cláusulas de consolidación sindical, admisión y exclusión, demuestran la irrelevancia de la voluntad del patrón con respecto a la incorporación del personal a la empresa o la rescisión de las relaciones de trabajo, de aquellos trabajadores que renuncien o sean expulsados del sindicato titular del contrato colectivo. No es operante, al efecto, la ficción jurídica de que en tales supuestos el sindicato recibe una delegación de facultades por parte del patrón para que, en su representación, designe o separe al personal a su servicio. Semejante situación repugna con la función primordial del sindicato, de mejorar, promover y defender el interés profesional, a la vez que constituye un motivo suficiente para su cancelación.

La negociación colectiva es, sin lugar a dudas, un instrumento insustituible por medio del cual los trabajadores están en posibilidad de influir en la determinación de las condiciones bajo las cuales van a prestar el servicio así como en el mejoramiento de las mismas.

Existe en este aspecto una diferencia fundamental entre los sistemas de negociación colectiva que privan para el trabajo en general y para el trabajo burocrático, situación que será analizada en los próximos capítulos. Las condiciones generales de trabajo involucran la jornada, los días de descanso, las vacaciones, salario, tiempo extraordinario, participación de los trabajadores en las utilidades y prestaciones derivadas de la seguridad social.

CAPÍTULO II

LAS RELACIONES LABORALES EN LAS DIFERENTES CONSTITUCIONES

Existe la polémica respecto al hecho de que los trabajadores al servicio del Estado no hayan sido incluidos en el texto original del artículo 123.

Sin embargo, el constituyente de 1917, cuando decide incluir en un artículo los principios dogmático-jurídico a los que habrán de ajustarse las relaciones laborales lo hizo con el objetivo fundamental de que normaran sobre cualquier relación de trabajo sin particularizar en excepciones, de ahí que Pastor Rouaix citara, en el proyecto del artículo que regularía las relaciones de trabajo, lo siguiente:

"Revocar, pues, el derecho de igualdad entre el que da y el que recibe el trabajo, es una necesidad de justicia y se impone no sólo el aseguramiento de las condiciones humanas de trabajo, como las de salubridad locales, prevención moral, descanso hebdomadario³⁴, salario justo y garantías para los riesgos que amenacen al obrero o en el ejercicio de su empleo, sin fomentar la organización de establecimientos de beneficios e instituciones de previsión social, para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños alimentarlos y auxiliar a ese gran ejército de reserva de trabajadores parados involuntariamente que constituyen un peligro inminente para la tranquilidad pública."³⁵

³⁴ Hebdomadario significa semanal.

³⁵ ROUAIX, Pascual. Génesis de los Artículos 27 y 123. PRI, México, 1984, p.95

Como se observa, Pastor Rouaix no menciona excepciones, se refiere simple y llanamente a "el que da y que, recibe el trabajo", sin hacer uso de argumentos filosóficos o económicos.

Algunos de los objetivos planteados, como es el de seguro de desempleo, a 82 años de haberse promulgado la Constitución, son aún letra muerta y un adeudo del Estado mexicano al pueblo trabajador.

En el presente capítulo se realiza una revisión del contenido que las constituciones mexicanas han destinado a las relaciones laborales, incluyéndose en forma selectiva, los textos de las Cartas Magnas de 1824, 1857 y 1917.

2.1 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

Debe subrayarse que no existe literatura jurídica relacionada con la materia de tesis, dado que la mayoría de los textos basan su estudio en lo dispuesto en la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917, lo cual induce a que el único camino posible para la estructuración del capítulo sea la consulta directa de los textos constitucionales.

Cita Héctor Santos Azuela que "Sin llegar a constituir una legislación del trabajo, el Bando de Hidalgo de 6 de diciembre de 1810, abolió la esclavitud".³⁶

³⁶ SANTOS AZUELA, Héctor. Elementos de Derecho del Trabajo. op. cit., 1994, p. 14.

"Con inciertas bases de carácter laboral el Decreto Constitucional de Apatzingán de 22 de octubre de 1814 reguló entre sus principios, la libertad de cultura, industria y comercio (Art. 34)

"Dado el estado de guerra, la circunstancia de que la mayor parte de nuestro territorio se encontraba dominado por las fuerzas realistas (sujetas a la corona) y la subsistencia del antiguo derecho español, hicieron inaplicable la Constitución de Apatzingán."³⁷

Estas mismas consideraciones y la ausencia de una conciencia de clase entre los trabajadores, hacen imposible la existencia de un derecho del trabajo en esta etapa.

Al revisar el texto de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824, el artículo 50 concede como una atribución del Congreso General, en su fracción XXIII la de "Crear o suprimir empleos públicos de la federación, señalar, aumentar ó disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones".³⁸

El artículo 110 de la misma Carta, atribuye al Presidente la facultad de "Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, á los empleados de la federación infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos que crea deberse formar causa á tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo".³⁹

³⁷ Ibidem. p. 15

³⁸ CALVILLO, Manuel (coord.). *La República Federal Mexicana: Gestación y Nacimiento*. DDF, México, 1973, pp. 447 y ss.

³⁹ Ibidem, Art. 110.

Lo anterior es lo único que en sus 171 artículos, contiene la Constitución Federal de 1824.

La Constitución publicada el 4 de octubre de 1824, se propuso más bien fines de estabilidad política; era manifiesta la finalidad de que se reconociera a México como nación soberana por parte de España, el Vaticano y las principales potencias europeas; los países de Sudamérica le habían otorgado ese reconocimiento de inmediato, pues habían padecido problemas semejantes.

En el aspecto social no se dieron cambios; en nada se mejoraron las condiciones de vida y de trabajo del peonaje mexicano; no hubo, en este renglón, rompimiento radical con el pasado. En materia laboral, antes bien, se dio el estancamiento; así se desprende de lo asentado por Guadalupe Rivera Marín en su obra *El Movimiento Obrero en México, 50 Años de Revolución*; narra que "hacia 1823 nos encontramos con jornadas de trabajo de dieciocho horas laboradas y salarios de dos reales y medio; para la mujer obrera y los niños se destinaba un real semanario. Pero más grave aún, treinta y un años más tarde, en 1854, los obreros percibían salarios de tres reales diarios —sin que la jornada hubiera disminuido en más de una hora—, lo que significa que en treinta y un años el aumento de los salarios fue de seis centavos".⁴⁰

Sólo de manera genérica se mencionará que ni las constituciones centralistas de 1836 (Siete Leyes Constitucionales) y de 1843 (Bases Orgánicas), ni el Acta de Reformas de 1847, que retornaba al régimen federal, otorgaron beneficio alguno a los hombres que vivían de su trabajo.

⁴⁰ RIVERA MARÍN, Guadalupe. *El Movimiento Obrero en México, 50 años de Revolución*. CEHMO, México, 1980, p. 272.

Aun cuando hubiera habido voluntad de cambio "todo elemento de orden fue destruido por el estado permanente de guerras civiles y de anarquías que parecían conducir al país a su total e inevitable ruina. En el breve período de 33 años (1824-1857) hubo un Imperio; se dictaron 5 constituciones; se establecieron dos regímenes federales y dos centralistas; ocurrieron dos guerras con el extranjero, en la última de las cuales el país sufrió la mutilación de la mitad de su territorio; y en las postrimerías de este periodo, Santa Anna, con el apoyo de los conservadores, estableció la más oprobiosa dictadura"⁴¹

La serie de derrotas que caracteriza el santanismo, y el total desprestigio internacional de México que les acompaña, a veces hace olvidar que, en los mismos años, México también produjo una serie de loables leyes. Además fueron publicadas, en esta época, famosas colecciones de leyes y decreto mexicanos, como las de Basilio José Arrillaga, Galván (el constitucional) Juan R. Navarro, Vicente García Torres y otros.⁴²

En relación con el derecho privado fue importante el Código de Comercio elaborado por el ministro de Justicia de Santa Anna, Teodosio Lares, y que estuvo en vigor entre mayo de 1854 noviembre de 1855. Cuando este código fue derogado en 1856, más bien por aversión política respecto de todo lo que recordaba a Santa Anna, que por defecto de calidad, algunos de los estados promulgaron códigos de comercio locales, inspirados en el Código Lares (mientras que los demás regresaron a las *Ordenanzas de Bilbao*)

⁴¹ CUE CANOVAS, Agustín. *Historia Económica y Social de México: 1521-1834*. Trillas, México, 1994, p. 253.

⁴² FLORIS MARGADÁN S., Guillermo. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*. Esfinge, México, 1982, p. 130

Hubo también importantes medidas relativas a la organización de los tribunales y al procedimiento de la ley para el arreglo provisional de la administración de justicia en los tribunales y juzgados del fuero común del 23 de mayo de 1837, que mexicaniza las leyes que estuvieron aquí en vigor antes de 1824 en todo lo no incompatible con las normas expedidas por las autoridades del México independiente, una ley procesal del 18 de marzo de 1840; diversas normas expedidas el 30 de noviembre de 1846, 30 de mayo de 1853 y 16 de diciembre de 1853, y la reglamentación de la formación y administración del "fondo judicial", del 30 de noviembre de 1846 y 20 de abril de 1854.⁴³

A fines del régimen de Santa Anna hubo también interesantes intentos de organizar una justicia en materia administrativa: deben mencionarse al respecto la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo (otra obra de Teodosio Lares), pero también la ley del 7 de junio de 1853 que reglamentó la expropiación, las normas de la ley del 20 de noviembre de 1853 que reglamentan los Juzgados especiales de Hacienda y la justicia minera, sin embargo, la organización de una justicia administrativa global en México quedó trunca a causa de la Revolución de Ayutla.

Además, es posible encontrar en la época del santanismo una significativa labor legislativa en diversas ramas del derecho administrativo. Un problema especial, al respecto, que el gobierno trató de resolver mediante una serie de leyes que a menudo manifiestan cierta desorientación y un espíritu de experimentación, era la existencia de grandes cantidades de terrenos baldíos, que el gobierno quería incorporar, mediante un sistema de colonización vigilada, a la economía nacional, atribuyéndolos a nacionales (veteranos, por ejemplo) o extranjeros que reunieran ciertos requisitos. Entre las medidas

⁴³ Ibidem. p. 130.

respectivas se puede mencionar la ley del 4 de enero de 1823 que jugó un papel importante para la colonización de Texas por Austin, el decreto del 14 de octubre 1823 sobre la creación de la provincia del istmo, con reglas sobre la distribución de tierras baldías, y la ley fundamental para esta materia, del 18 de agosto de 1824, que otorga a los gobiernos locales la competencia en materia de baldíos.

Sin embargo, todo este esfuerzo legislativo no logró aportar soluciones definitivas al problema de la colonización y de los baldíos, y cuando comenzaba la Reforma, aún seguía vigente la crítica de José María Luis Mora, publicada en 1836, de que la legislación respectiva imponía demasiadas restricciones a la libertad de los colonos, el doctor Mora compara el fracaso de la colonización mexicana con el éxito respectivo que en aquella misma época obtuvo Argentina⁴⁴

Además del problema de la colonización, existía el de la existencia de los latifundios. Para llegar a una distribución más equilibrada de la propiedad agrícola, el doctor Francisco Severo Maldonado publicó, en 1823, su proyecto de leyes agrarias, en el que propone una distribución del agro entre porciones que puedan alimentar una familia de veinte o treinta personas, y que se den en arrendamiento vitalicio, no en propiedad; y el 14 de mayo de 1849, un movimiento revolucionario proclamó el Plan de Sierra Gorda, con proposiciones para la expropiación de las grandes haciendas y su conversión en pueblos.

Durante los primeros decenios del México independiente hubo un curioso vaivén con relación a la condición jurídica de los extranjeros. El tono inicial, al respecto, fue liberal: el Plan de Iguala sólo habla de "habitantes"; el decreto del

⁴⁴ MORA, José María Luis. México y sus revoluciones. IEHJMLM, México, 1965, p 144.

16 de mayo de 1823 autoriza al ejecutivo a expedir cartas de naturalización; desde el 7 de octubre 1823, se permite a los extranjeros la adquisición de derechos mineros, y el decreto del 8 de agosto de 1824 les ofrece una generosa protección. Luego, empero, el decreto del 12 de marzo de 1828 sólo permite la adquisición de inmuebles a mexicanos, por nacimiento o por naturalización, y las *Leyes constitucionales* de 1836 siguen prohibiendo a los extranjeros que adquieran inmuebles, salvo cuando se casen con una mujer mexicana.

El 23 de septiembre de 1841 el comercio al menudeo queda vedado a los extranjeros, pero desde el 11 de marzo de 1842 se les permite de nuevo la adquisición de inmuebles.

Se podrían mencionar varios temas más a los que se dedicó la atención del legislador durante el santanismo, como la reorganización de la profesión notarial, la lucha contra el comercio de esclavos, el derecho fiscal, la expropiación, ley del 7 de julio de 1853, que influye supletoriamente en esta importante materia durante todo el porfiriato, entre otros.

2.2 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857

Al derrocamiento de Antonio López de Santa Anna, con la Revolución de Ayutla, se abrió una perspectiva extraordinaria para que se cumpliera con las libertades consignadas en las distintas declaraciones de derechos de esa época.

Con la salida de Santa Anna, don Juan Álvarez convoca a un Congreso Constituyente el 16 de octubre de 1855, el que dio como resultado la

Constitución de 1857.

Con una marcada línea individualista-liberal, la Constitución de 1857 sostuvo algunas disposiciones de carácter laboral relativas a la libertad de profesión, industria o trabajo (artículo 4º) y a la garantía de que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin su consentimiento y la retribución respectiva (artículo 5º)

Las condiciones de la época no fueron propicias para el reconocimiento del derecho del trabajo. Destaca en los debates del Constituyente la intervención de Ignacio Ramírez, *El Nigromante*, quien en la sesión del 7 de julio de 1856, vehementemente reprochó a la Comisión el no haberse ocupado de los grandes problemas sociales; demandó que se legislara para evitar las penalidades que sufrían los jornaleros; habló de la insuficiencia del salario para la satisfacción de las necesidades de subsistencia del trabajador; se refirió a la necesidad de "un derecho a dividir proporcionalmente las ganancias con todo empresario", lo que constituye un pronunciamiento remoto en favor de la participación de utilidades.

Otra intervención relevante fue la de Ignacio Luis Vallarta, el 3 de agosto de 1856; se pronunció en contra de lo expresado por Ignacio Ramírez, que dedicó bellos renglones a la condición de los trabajadores y a la necesidad de modificar el orden social imperante.

Sostenía Vallarta que ante una industria incipiente como la de ese momento histórico, no era factible proteger al trabajador sin arruinar a las empresas como una consecuencia natural; lo que ciertamente no había propuesto Ignacio Ramírez en su discurso del 7 de julio.

A lo largo de su intervención el diputado jalisciense, "después de describir la deplorable situación social que prevalecía, expuso que el constituyente nada podía hacer por remediarla, en primer lugar por el principio de 'dejar hacer, dejar pasar', en segundo lugar por no corresponder estas cuestiones a la Constitución, sino a las leyes secundarias"⁴⁵

Textualmente, los artículos 4º. Y 5º de la Constitución de 1857, citaban:

Art. 4º. Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria ó trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, ó por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad.

Art. 5º. Nadie puede ser obligado á prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser, en los términos que establezcan las leyes respectivas, obligatorio el de las armas, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales, los cargos concejiles y los de jurado.

El Estado no puede permitir que se lleve á efecto ningún contrato, pacto ó convenio, que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida ó el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación ó de voto religioso.

⁴⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1982. Porrúa, México, 1982, p. 604.

La ley, en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación ú objeto conque pretendan erigirse. Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción ó destierro. (*Reforma de 10 de Junio de 1898.*)

Por lo expuesto, esta etapa conocida como liberal, con el triunfo de la Revolución de Ayutla (1854) y el arribo al poder del Partido Liberal se convocó a un Congreso Constituyente en la ciudad de México hacia fines de 1856. Respecto al Derecho del trabajo destacaron las intervenciones parlamentarias de Ignacio Ramírez y del jurista Ignacio L. Vallarta.

El Nigromante criticó el desprecio de la Asamblea Constituyente por la situación y los derechos de los trabajadores, defendiendo, desde aquella época, la participación de los obreros en las utilidades de la empresa. Lamentablemente sus ideas no prosperaron, pues no fueron aceptadas por dicha asamblea.

Ignacio Luis Vallarta exaltó la importancia del trabajo y la justa necesidad de protegerlo, pero concluyó que era imposible la intervención protectora del Estado a ese respecto, pues afectaba la esfera intocable de las libertades individuales de industria y de comercio.

Como dudosos antecedentes constitucionales del Derecho del trabajo patrio, en la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857 se reconocieron las libertades individuales de trabajo y genérica de asociación (Arts. 4, 5 y 9). No obstante, tolerados en principio, por las autoridades, los sindicatos en México pudieron escudarse en el derecho genérico de asociación.

Mario de la Cueva explica que los profesores de derecho civil cedieron el campo laboral al derecho administrativo y aceptaron la relación Estado-trabajadores públicos. Pudiendo desarrollarse entonces lo mismo en Alemania que en Francia, una teoría nueva de derecho público que de inmediato produjo una doble consecuencia: primera que la voluntad del trabajador desapareciera casi totalmente y en segundo lugar, que el Estado exigiera, con intensidad cada vez mayor, una subordinación incondicional a sus mandamientos, expresados en forma individual, en circulares o en reglamentos que se creara una jerarquía inalterable que el trabajador sometiera su conciencia a la política estatal y que aceptara el principio de la devoción al servicio. Debe no obstante destacarse que los gobiernos europeos concedieron a su personal un conjunto de prestaciones que hicieron menos gravosa su situación económica.

Con respecto al proceso histórico del derecho burocrático mexicano, López Cárdenas refiere que: "encontramos disposiciones administrativas relacionadas con los empleados públicos en la Constitución dictada por la Junta Nacional Americana de Zitácuaro (1811), la Constitución Federal de 1824, la Ordenanza de la Renta de Tabasco de 1846, la Ley de 21 de mayo de 1852, expedida por el Presidente Arista y la Ley de Lares de 25 de mayo de 1853. Otro tanto ocurre con la Constitución de 1857 que otorgaba al Presidente de la República facultades amplias para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados públicos."⁴⁶

De esta manera se observa que si bien en el nivel constitucional, no se puede hablar de un derecho burocrático laboral acabado, en las Cartas Magnas de 1824 y 1857, si existieron disposiciones administrativas y se reconoce el

⁴⁶ RAMÍREZ REYNOSO, Braulio. "Las condiciones generales de trabajo y los servidores de la Federación". *Cuestiones Laborales*. UNAM, México, 1988, p. 496.

papel del Estado como un patrón en las relaciones laborales con sus trabajadores y la facultad del Ejecutivo para el nombramiento y remoción de los funcionarios públicos.

2.3 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917

Para Alberto Trueba Urbina: "originalmente las relaciones entre el Estado y sus servidores se regían por el derecho administrativo y especialmente por las leyes del servicio civil; pero a partir de la promulgación de nuestra Constitución, el 5 de febrero de 1917, el artículo 123 de la misma, creó derechos en favor de los empleados tanto privados como del servicio del Estado..."⁴⁷

A partir de la Constitución del 1917, los Estados o entidades federativas retuvieron su jurisdicción para legislar en materia de trabajo y en esa legislación introdujeron diferentes normas sobre los empleados públicos, al mismo tiempo que se regulaba, con toda amplitud, el contrato de trabajo.⁴⁸

Del texto constitucional de 1917 se desprenden dos posturas con respecto al trabajo burocrático. La que entiende que la relación entre el Estado y sus trabajadores continuó normándose por disposiciones administrativas derivadas del artículo 89 de la Carta Magna, que reproducía la facultad del Ejecutivo Federal para "nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión". Otra, que sostiene la inclusión de los empleados públicos en el artículo 123 de nuestro código político.

⁴⁷ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. 6ª edición, Porrúa, México, 1972, p. 175.

⁴⁸ RICORD, Huberto E. "El derecho burocrático mexicano, materias que lo integran", Boletín de Derecho Comparado. UNAM, México, año V, Núms. 13-14, enero-agosto de 1972, p. 16.

Ajustado a esta segunda postura, Próspero López Cárdenas sostiene, con toda razón, que de acuerdo con la fracción II del artículo 89 constitucional, la facultad de "nombrar y remover libremente a los demás trabajadores empleados de la Unión", que se otorga al Presidente, opera tan sólo cuando el nombramiento y remoción no se encuentren determinados de algún otro modo en las Leyes o en la Constitución.⁴⁹

En este supuesto, aclara: "La norma constitucional diversa del artículo 89, sobre este particular, es el artículo 123 constitucional original, que a partir de 1917 es el principio regulador de la relación entre el trabajo asalariado y quienes lo utilizan, dentro de los cuales se encuentra el propio Gobierno." Se desprende entonces, que al estar dirigido a regular el trabajo en general, todo trabajo asalariado o todo contrato de trabajo, el original artículo 123 no excluyó de sus sujetos a los utilizadores de fuerza de trabajo (patrones) que no obtuvieran ganancias en su actividad, como el Estado.⁵⁰

En la realidad política, como quedó demostrado en la huelga de profesores de 1919, el gobierno mexicano sostuvo el criterio de que quienes le prestaban servicios personales no eran trabajadores sino servidores públicos sujetos a normas administrativas.⁵¹

Para alguna corriente de opinión," el artículo 123 no puede entenderse superficialmente "como un mero reflejo superestructural de lo económico o como producto liso y llano de la imposición del grupo en el poder; es imprescindible que profundicemos en el carácter de las disposiciones en él

⁴⁹ LÓPEZ CÁRDENAS, Próspero. *Derecho Burocrático*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1997, pp. 1 a 5.

⁵⁰ *Ibidem*. p. 3.

⁵¹ *Idem*

contenidas y de la función que cumplen como instrumentos de contención de la acción obrera".⁵²

Fue básicamente, a raíz de la promulgación de las leyes locales del trabajo promovidas a moción de los generales carrancistas, después de la entrada en vigor de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1917, que se fue excluyendo, mediante omisión intencionada, la regulación de las relaciones de trabajo burocrático. Desde entonces, el tratamiento jurídico del vínculo laboral entre el Estado y sus trabajadores ha sufrido alteraciones importantes por lo que hace a la legislación, como por cuanto respecta a la jurisprudencia. Inicialmente algunas leyes locales del trabajo asimilaron el servicio público al contrato de trabajo, pero también otras, lo disociaron de manera radical.

La intención de transcribir casi en su totalidad -ya que se anularon las fracciones que no tienen relación con el tema de tesis-, el artículo 123 de la Constitución de 1917, es la de constatar que en ninguna de las fracciones, se hace mención a los servidores públicos; es decir, no se considera a los empleados burocráticos, como suele llamarse a estos trabajadores; situación que los deja al margen de sus postulados.

ARTICULO 123.—El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo:

⁵² CONESA RUIZ, Ana María. *La constitución del control sindical*. Universidad Obrera, México, 1998, p. 16.

- V. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente, atendiendo a las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX;
- VI. Para trabajo igual, debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad;
- VII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento;
- VIII. La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en cada municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación que se establecerá en cada Estado;
- IX. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda;
- X. Cuando, por circunstancias extraordinarias, deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente, un cien por cien 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 hombres menores de dieciséis años y las mujeres de cualquiera edad, no serán admitidos en esta clase de trabajos;

- XI. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas;
- XII. Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar;
- XIII. 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 patronos 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 patrono contrate el trabajo por un intermediario;
- XIV. El patrón estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad 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 para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes;

- XV. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.;
- XVI. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros;
- XVII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o, en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno. Los obreros de los Establecimientos Fabriles Militares del Gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional;
- XVIII. 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;
- XIX. 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;

- XX. 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. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo;
- XXI. 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. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte 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;
- XXII. Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra;
- XXIII. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes;

XXIV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas del trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular;

XXV. 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 adonde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante;

XXVI. Serán condiciones nulas y no obligarán a los Contrayentes, 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) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.
- f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.
- g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo y

enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o 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;

XXVII. 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;

XXVIII. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular;

XXIX. 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.

TRANSITORIOS:

ARTÍCULO 11. Entretanto el Congreso de la Unión y los de los Estados legislan sobre el problema agrario y obrero, las bases establecidas por esta Constitución para dichas leyes, se pondrán en vigor en toda la República.

Haciendo una recapitulación de lo expuesto puede decirse que en forma concomitante con la evolución histórica de México, la legislación de la relación laboral del Estado con sus trabajadores, va desarrollándose en los cuerpos constitucionales federales que han regido a la nación, como son los de 1824 y 1857.

Existe por otro lado una especie de ceguera, al olvidarse la etapa centralista de López de Santa Anna, en la que se alcanzan logros sumamente importantes para la estructuración posterior del marco jurídico nacional.

La Constitución de 1917, lamentablemente, marginó de sus postulados al servidor público, al no hacer mención especial de los trabajadores burocráticos como sujetos a las disposiciones del artículo 123.

De la misma forma, el relativo poco avance del legislador constituyente en aspectos relacionados con la filosofía del Derecho laboral y posteriormente, de los diferentes regímenes presidenciales, marginaron paulatinamente a los servidores públicos de los ordenamientos vigentes para el trabajo en general.

En el siguiente capítulo serán analizadas las dos reglamentaciones establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartados "A" y "B", así como los diferentes órganos jurisdiccionales y conciliatorios en materia de controversias laborales, para el trabajo en general y para los trabajadores al servicio del Estado.

CAPÍTULO III

LAS RELACIONES LABORALES REGIDAS POR LOS APARTADOS "A" Y "B" DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

En el presente capítulo se realiza una aproximación a la estructura del marco jurídico interno que regula la relación laboral de los trabajadores con los patrones; para el efecto, se analiza el texto constitucional y la Ley Federal del Trabajo, la cual regula al apartado "A", así como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, regulatoria del apartado "B".

3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Frecuentemente es criticada la forma en que se redactó el texto original del artículo 123 constitucional, no obstante, debe señalarse que se establecen las bases de lo que posteriormente sería la legislación laboral, al respecto, Alberto Trueba Urbina destaca que es pertinente anotar que quienes redactaron el proyecto de Constitución enviado al Constituyente de Querétaro, aunque pergeñaron un Estatuto superior al de 1857, no se despojaron de la tradición constitucional: el proyecto respetaba la estructura clásica de las Constituciones Políticas.⁵³

Continúa Trueba Urbina afirmando que el origen del artículo 123 se encuentra en el dictamen y primera discusión del artículo 5º, que adicionó este precepto con las siguientes garantías obreras: jornada máxima de 8 horas, prohibición del trabajo nocturno industrial para niños y mujeres y descanso

⁵³ TRUEBA URBINA, Alberto. El Nuevo Artículo 123. Porrúa, México, 1962, p. 30

hebdomadario (semanal), expresándose en el cuerpo del mismo documento que otros principios de idéntica naturaleza, como igualdad de salario para igualdad de trabajo, derecho a indemnización por accidentes profesionales, etc., contenidos en la iniciativa de los diputados Aguilar, Jara y Góngora, debían incluirse como normas del Código obrero que expidiera el Congreso de la Unión en uso de la facultad que le otorga la fracción X del artículo 73 del proyecto de Constitución.

El mismo autor cita que, la iniciativa de los diputados Aguilar, Jara y Góngora, en realidad, no tenía cabida en el capítulo de "garantías individuales", siendo su finalidad muy distinta, como destinada a satisfacer aspiraciones sociales hasta entonces preteridas (pasar por alto, omitir) por los legisladores constituyentes, pues no se puede por menos de reconocer que los principios básicos de tal iniciativa no llevaban el propósito de proteger al individuo, sino a una clase social: la trabajadora.

El primero en oponerse al dictamen del artículo 5º fue el diputado Lizardi, abogado de la misma escuela de los redactores del proyecto de Constitución, quien colocado en una posición clásica más rígida, expresó que el artículo, al preceptuar sobre el contrato de trabajo, quedaba en la misma situación de armonía "que un Santo Cristo armado de pistolas". El diputado Andrade, que le siguió en el uso de la palabra estimó una necesidad consignar la limitación de las horas de trabajo, y la protección a las mujeres y niños.

Pero las palabras y pensamientos de Jara y Victoria, encendidos de pasión, despertaron gran simpatía entre la mayoría de los diputados constituyentes, porque fueron discursos plenos de sinceridad y preñados del sentimiento más puro de favorecer a la clase trabajadora. Era la primera chispa que se arrojaba sobre la viruta añeja de las Constituciones clásicas, que hizo

combustión cuando el diputado Manjarrez propuso el establecimiento de un capítulo especial sobre "Trabajo" en el Código supremo.⁵⁴

Explica, Trueba Urbina que estos diputados supieron captar el verdadero sentido social de la revolución mexicana, que no fue un movimiento de tipo político semejante a las revoluciones europeas del siglo pasado, sino que llevaba en su entraña, como aspiración indeclinable, la de dar satisfacción al ansia de justicia de la clase trabajadora, que se hubiera sentido defraudada si no se hubiera incorporado al texto de la Constitución de 1917 el reconocimiento de los derechos de los trabajadores, como factores de la producción, que en las Constituciones anteriores habían sido olvidados.

Nuestros constituyentes rompieron en Querétaro el molde clásico de la Constitución sometida al estudio del Congreso, sin percatarse de que estaban estructurando un nuevo régimen constitucional para el porvenir, aunque nadie habló de "garantías sociales" al discutir y aprobar el artículo 123. Y es más, ni el fino discurso del diputado Cravioto ni la interesante disertación del diputado Macías nada revelaron al respecto, ya que tanto uno como otro sólo trataban de demostrar que los "renovadores", que los intelectuales, sentían de la misma manera que los jacobinos, y que ya tenían en cartera el proyecto de Código del Trabajo, para proteger a la clase obrera.

Los legisladores que llevaron a la Constitución de 1917, los principios de justicia social que años más tarde acogieron las Constituciones europeas y americanas que vimos surgir terminada la primera Gran Guerra Mundial, a partir de la firma de la paz de Versalles, no sólo fueron, en nuestra patria, innovadores sociales, a quienes siempre deberá recordarse con respeto y

⁵⁴ Ibidem, p. 32.

admiración, sino que fueron precursores de un derecho constitucional de tipo social que sus opositores, no obstante su cultura, no acertaron a comprender en toda su magnitud fundamental.

Sin el sentido realista de aquellos hombres y sin su percepción certera de las garantías a que aspiraban las clases trabajadoras de México, víctimas de una prolongada situación de injusticia, la Constitución de Querétaro no hubiera logrado abrir un cauce económico y social a la solución de los problemas del trabajo.

Se puede afirmar que el artículo 123 surgió de justos reclamos de constituyentes profanos en la ciencia jurídica, pero con claro concepto de la Revolución y de la vida. Y no es como afirma erróneamente Narciso Bassols, "que fue en este caso la incultura la que, como siempre, hizo posible con su audacia una alteración de las ideas e impuso como parte de la Constitución el artículo 123"; Sino legítima interpretación del verdadero significado de nuestro movimiento libertario: Cambio del régimen jurídico, económico y social existente por otro nuevo.

Convertir en Ley Constitucional principios programados durante la lucha sí implica alteración de ideas, mas no incultural, aun cuando estas ideas emanaran de personas no versadas en la técnica jurídica; pues debe tenerse presente que el derecho constitucional "no es una cosa inmutable, se modifica con las ideas y fenómenos de la vida". La Constitución de 1917 al establecer en su artículo 123 bases fundamentales sobre trabajo y previsión social, derechos sociales, dio un ejemplo al mundo, ya que más tarde Constituciones extranjeras consagraron también los nuevos derechos sociales de la persona humana. | La

llamada "incultura" mexicana fue paradigma en los pueblos de cultura occidental. Y después, inspiración para los Legisladores de la América Latina.⁵⁵

Entre los años de 1917 y 1929, las legislaturas de los Estados expidieron leyes del trabajo, en ejercicio de la facultad concedida en el preámbulo del artículo 123 constitucional. Algunas de esas leyes se ocuparon de las relaciones de los trabajadores al servicio de las Entidades Federativas, otras no. La Ley del Trabajo de Veracruz, expedida el 14 de enero de 1918 y considerada la más antigua de América, no incluyó a los trabajadores al servicio del gobierno del Estado.⁵⁶

Tampoco se ocuparon de regular la situación laboral de los trabajadores estatales, el Código del Trabajo del Estado de Yucatán, de 16 de diciembre de 1918 ni la Ley de Tabasco, de 18 de octubre de 1926.

En otras Entidades sí se reglamentaron las relaciones laborales del Estado con sus trabajadores, a través de las leyes del trabajo que implantaron; tal es el caso de la de Chihuahua, de 1922. Chiapas, de 5 de marzo de 1927 y Aguascalientes, de 6 de marzo de 1928.

Como resultado de la federalización de la legislación del trabajo, producto de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de 6 de septiembre de 1929, era necesaria la creación de una ley laboral unitaria. El 18 de agosto de 1931 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley Federal del Trabajo.

⁵⁵ *Ibidem*, p.38.

⁵⁶ DÁVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. op. cit. p. 66.

El artículo 20 de esa Ley establecía: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan."

La polémica consistente en determinar si el artículo 123 constitucional era aplicable a los burócratas, la resolvió la Suprema Corte en el sentido de que "los trabajadores al servicio del Estado no gozan de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el artículo 123 de la Constitución ya que éste tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen".⁵⁷

Al respecto se hizo una revisión de la jurisprudencia citada por el maestro Serra Rojas, lamentablemente no se encontraron los datos correspondientes en los archivos electrónicos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo mismo que en el Sistema Jus Laboral del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, sin embargo fue posible obtener la jurisprudencia que a continuación se cita y que viene a confirmar lo expuesto por Serra Rojas:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ARTICULO 47 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, NO TIENE APLICACIÓN SUPLETORIA EN RELACIÓN CON LA LEY FEDERAL DE LOS. -9A ÉPOCA- JURISPRUDENCIA DEFINIDA. FOLIO: 36132 JURISPRUDENCIA DEFINIDA POR REITERACIÓN DE CRITERIOS. 9A ÉPOCA.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ARTÍCULO 47 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, NO TIENE APLICACIÓN SUPLETORIA

⁵⁷ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. (Primer Curso), 18 ed., Porrúa, México, 1997, p. 380.

EN RELACIÓN CON LA LEY FEDERAL DE LOS. LA APLICACIÓN SUPLETORIA DE UNA LEY ES VALIDA, CUANDO SE ENCUENTRA CONTENIDA EN LA LEY ORIGINARIA LA PRESTACIÓN, EL DERECHO O LA INSTITUCIÓN DE QUE SE TRATE, Y DICHA LEY NO LA REGULA CON AMPLITUD NECESARIA, ES DECIR, PRESENTA "LAGUNAS" QUE PUEDEN SUBSANARSE APLICANDO LAS DISPOSICIONES QUE AL EFECTO ESTABLECE LA LEY SUPLETORIA, PERO NO ES LÓGICO NI JURÍDICO ACUDIR A LA APLICACIÓN SUPLETORIA DE UNA LEY, PARA INTRODUCIR A LA LEY NATURAL INSTITUCIONES AJENAS A LA MISMA, PORQUE ELLO EQUIVALDRÍA A INTEGRAR A ESTA LEY, PRESTACIONES, DERECHOS O INSTITUCIONES EXTRAÑAS, INVADIENDO DE ESTA MANERA, LAS ATRIBUCIONES QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RESERVA EXCLUSIVAMENTE A LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS; BAJO TALES CIRCUNSTANCIAS, SI LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, NO ESTABLECE LA OBLIGACIÓN PATRONAL DE DAR AL TRABAJADOR, AVISO ESCRITO DE LA FECHA Y CAUSA O CAUSAS DE RESCISIÓN Y TAMPOCO SEÑALA QUE LA FALTA DE TAL AVISO SERÁ SUFICIENTE PARA CONSIDERAR INJUSTIFICADO EL DESPIDO, DEBE DECIRSE QUE EN LA LEY ORIGINARIA APLICABLE AL ASUNTO, NO SE CONTIENEN LOS DERECHOS A FAVOR DEL TRABAJADOR, QUE DERIVAN DE LA OBLIGACIÓN PATRONAL APUNTADA Y EN ESA VIRTUD, ES EVIDENTE QUE NO ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE LA DISPOSICIÓN QUE A ESE RESPECTO SE REFIERE EL ARTICULO 47 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. I70 T.J/11

AMPARO DIRECTO 6537/95. JOSÉ RAÚL AGUILERA OSEGUERA. 3 DE AGOSTO DE 1995. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: MARTÍN BORREGO MARTÍNEZ. SECRETARIO: CASIMIRO BARRÓN TORRES.

AMPARO DIRECTO 6757/95. GRISELDA ORTIZ OCHOA. 17 DE AGOSTO DE 1995. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: MARIA YOLANDA MÚGICA GARCÍA. SECRETARIO: ANTONIO HERNÁNDEZ MEZA.

AMPARO DIRECTO 9697/95. JUAN MEDINA VALADEZ. 3 DE NOVIEMBRE DE 1995. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: JOSÉ MANUEL HERNÁNDEZ SALDAÑA. SECRETARIA: SOFÍA VERÓNICA ÁVALOS DÍAZ.

AMPARO DIRECTO 9497/96. FEDERICO ANTONIO CUEVAS TRUJILLO. 10 DE OCTUBRE DE 1996. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: JOSE MANUEL HERNÁNDEZ SALDAÑA. SECRETARIA: EDNA LORENA HERNÁNDEZ GRANADOS.

AMPARO DIRECTO 9747/96. JOSÉ CRISTÓBAL GONZÁLEZ. 24 DE OCTUBRE DE 1996. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: MARÍA YOLANDA MÚGICA GARCÍA. SECRETARIO: ARTURO AMARO CÁZAREZ.⁵⁸

Las leyes del servicio civil no se expedieron; los trabajadores del servicio público desarrollaban sus labores en una completa inseguridad jurídica, sujetos siempre a los avatares de la vida política, puesto que a cada cambio de funcionarios, aun de los de modesta categoría, eran cesados decenas, cientos

⁵⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época, Tomo IV, diciembre 1996, pág. 350.

o miles de empleados, a efecto de que fueran nombrados en aquellos puestos los amigos del nuevo titular.

Resulta obvio comprender que los derechos de los trabajadores al servicio del Estado e incluso su permanencia en el empleo, estaban condicionados a criterios subjetivos de los funcionarios.

Debido a las luchas del movimiento de los trabajadores burocráticos entre 1956 y 1959, principalmente, ferrocarrileros y del magisterio, el presidente de la República, Adolfo López Mateos se vio precisado, en 1960, a enviar una iniciativa de reformas constitucionales, a fin de insertar en el artículo 123, las relaciones laborales del Estado con sus trabajadores. Así surgió como un régimen especial, de excepción, el marco jurídico constitucional que regula las relaciones laborales que se dan entre los Poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal con sus trabajadores.

Como resultado de la reforma de 1960, el artículo 123 constitucional quedó integrado por dos apartados, el "A", compuesto por el texto de las fracciones existentes previamente a la reforma y el "B", integrado por las fracciones que fueron objeto de la adición; con su aprobación se cristalizó un viejo anhelo de los servidores públicos, aunque actualmente está en debate, si esta decisión fue afortunada.

Sobre el particular, la **Exposición de Motivos** respectiva señalaba:

El derecho del trabajo constituye una unidad indisoluble, pues todos sus principios e instituciones tienden a una misma función, que es la regulación armónica y justa de las relaciones entre el capital y el trabajo. Esta consideración condujo a la formulación de una sola que, al igual que

su antecesora, abarcará todas las partes de que se compone el derecho del trabajo. No obstante, por razones técnicas y de la misma manera que la Ley vigente, se dividió el Proyecto en las partes siguientes: la primera contiene los principios e ideas generales. La segunda se ocupa de las relaciones individuales de trabajo y comprende las normas que reglamentan la formación, suspensión y disolución de las relaciones de trabajo, los derechos, obligaciones de los trabajadores y los patronos, el trabajo de las mujeres y de los menores y las reglamentaciones especiales, como el trabajo de las tripulaciones aeronáuticas o de los deportistas profesionales. La tercera parte trata de las relaciones colectivas de trabajo y se integra con los capítulos sobre coalición, sindicatos, contratación colectiva, suspensión y terminación de las actividades de las empresas y huelga. La cuarta está dedicada a los riesgos; es indudable que esta reglamentación pertenece actualmente al derecho de la seguridad social, pero se la incluyó en el Proyecto tomando en consideración, por una parte, que la Ley del Seguro Social aún no se extiende a todos los trabajadores de la República, y por la otra, que dicha Ley se remite expresamente a la Ley Federal del Trabajo; debe no obstante entenderse que las disposiciones relativas tienen un carácter provisional y que, en el futuro, la Ley del Seguro Social deberá extenderse a todos los trabajadores y contener la totalidad de sus principios. La quinta parte se refiere a la prescripción de las acciones de trabajo. La sexta tiene como materia las autoridades del trabajo, que son los organismos estatales destinados específicamente a la vigilancia, cumplimiento y aplicación de las normas de trabajo. La séptima parte comprende el derecho procesal del trabajo. Finalmente, la parte octava contiene los principios que determinan los casos de responsabilidad de las autoridades, de los trabajadores y de los patronos, y las sanciones aplicables.⁵⁹

⁵⁹ Nueva Ley Federal del Trabajo. Ediciones Andrade, México, 1970, p. 5.

Una vez más, como en 1917, se abanderó la causa de los trabajadores, en este caso de los que prestan sus servicios al Estado, al elevar sus relaciones laborales en el ámbito constitucional; declaración soberana donde se puso de manifiesto la tradición humanista y de justicia social del pueblo mexicano.

Los estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 y de 1941⁶⁰ habían resuelto parcialmente los problemas de las relaciones laborales de los servidores públicos, pero seguían sujetos a condiciones de inferioridad, en comparación con los trabajadores en general.

La importancia de que la protección para los servidores públicos se estableciera en el ámbito constitucional, radicaba en ser un factor indispensable para dar consistencia y viabilidad a los derechos otorgados; así se evitaba que corrientes contrarias a los ideales que dieron nacimiento a esa Declaración de derechos sociales, pudieran echarla por tierra. Además, porque la reglamentación de la protección jurídica a estos trabajadores debía hacerse invariablemente respetando las garantías mínimas otorgadas por el mandato constitucional.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 27 de septiembre de 1960, se declaró reformado el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, a partir de 1960, surgen dos reglamentaciones para el trabajo, la del trabajo general normada por la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "A" constitucional y la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social; y

⁶⁰ TRUEBA URBINA, Alberto y Jorge Trueba Barrera. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. op. cit. p. 33.

la del trabajo burocrático o servidores públicos, por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" constitucional y su ley en materia de seguridad social: la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

No obstante que el artículo 133 de la Constitución no establece normas en materia laboral, su contenido, es de vital importancia para el Derecho nacional, por los acuerdos y convenciones que México ha firmado ante los organismos internacionales, en materia laboral, dado que el texto del citado artículo expresa lo siguiente:

"Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

El artículo 133 constitucional, que contiene la Cláusula de la Supremacía Federal, fue presentado por el Congreso Constituyente de 1916, en la 54ª sesión ordinaria, celebrada el 21 de enero de 1917, sin hallar antecedente en el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, pero encontrándose su correspondiente en el artículo 126 de la Constitución de 1857.⁶¹

⁶¹ GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO; Alonso. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. UNAM-Porrúa, 1988, p. 333.

3.2 LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970

En el año 1929 se dejó sentir la necesidad de uniformar la legislación del trabajo para toda la República. Por otra parte, numerosos problemas no podían resolverse por las Autoridades Locales y tal fue la razón de que se creara, aun sin apoyo constitucional, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. El 6 de septiembre de 1929 se publicó la reforma constitucional a los artículos 73, fracción X y 123, en su párrafo introductorio que citaba: "Desde esta fecha, corresponde al Congreso Federal expedir la ley del trabajo", con lo cual quedó derogada la legislación de los Estados; pero se dividió la aplicación de la ley entre las Autoridades Federales y las Locales. El principio derivado de estas reformas fue la atribución, a las Autoridades Locales, de la competencia general en la aplicación de la ley, con la sola salvedad de las materias que se señalaron en la fracción X del artículo 73 y las cuales quedaron como competencia exclusiva de las Autoridades Federales, lo que significa que la competencia de estas últimas es limitada, si bien le correspondió el conocimiento de los problemas que afectaban a las más importantes industrias.⁶²

En el mismo año de 1929, en que se hizo la reforma de la fracción X del artículo 73 y del párrafo introductorio del artículo 123 de la Constitución, se formuló un proyecto de Código Federal del Trabajo. Fue redactado por una comisión formada por los juristas Enrique Delhumeau, Praxedis Balboa y Alfredo Iñárritu y se le conoce con el nombre de "Proyecto Portes Gil" en honor al entonces Presidente de la República.

⁶² SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. op. cit. p. 378.

Fue el antecedente directo de la actual Ley Federal del Trabajo, aun cuando difiere de ella desde muchos puntos de vista, a algunos de los cuales se hará referencia.

Prescribía el artículo tercero del proyecto:

"Estarán sujetos a las disposiciones del presente Código todos los trabajadores y los patronos, inclusive el Estado (la Federación, los Estados y los Municipios), cuando tengan el carácter de patrono. Se considera que el Estado asume ese carácter cuando tiene a su cargo empresas o servicios que puedan ser desempeñados por particulares".⁶³

La disposición desapareció de la legislación vigente, pero ha sido uno de los principios más discutidos con posterioridad.

En la *Exposición de Motivos*⁶⁴ se fundó la medida diciéndose, en términos generales, que si bien no era posible extender a todos los trabajadores y empleados del Estado los beneficios del artículo 123, porque ello podría traer, en multitud de casos, la paralización de las actividades públicas, había ocasiones en que la naturaleza del servicio no afectaba la vida del Estado y sí, en cambio, esos servidores estaban colocados en condiciones idénticas a las de los trabajadores de empresas privadas. Agregándose en la fracción XVIII del artículo 123 que: "... en determinados casos los trabajadores del Estado no se diferenciaban de los demás, por lo que una recta interpretación de esa fracción llevaba a la solución apuntada".

⁶³ Cfr. DELGADO MOYA, Rubén. *Elementos de Derecho del Trabajo*. Porrúa, México, 1964, p. 39

⁶⁴ *Nueva Ley Federal del Trabajo*. Ediciones Andrade, (Exposición de Motivos), México, 1978, p. XXXVIII

Sobre el particular, resulta oportuno mencionar el comentario que Alberto Trueba Urbina manifiesta al respecto: "Según la nueva Ley del Trabajo trata de conseguir el equilibrio entre trabajadores y patrones en sus relaciones; pero al mismo tiempo dispone expresamente que debe conseguirse también la justicia social. ¿Pero qué es la justicia social? Según la exposición de motivos de la Ley, es la justicia del artículo 123 constitucional, a fin de que los trabajadores obtengan beneficios nuevos en la medida que el desarrollo de la industria lo permita. Esta tesis del manejo de la ley sobre la justicia social es incompleta, es simplemente un aspecto de la misma, es la parte de la justicia social que se refiere al mejoramiento económico de los trabajadores; pero la idea integral de aquélla, que emerge del ideario y de los textos del artículo 123, es más amplia, porque no sólo tiene por objeto que los trabajadores alcancen su dignidad de personas humanas y el mejoramiento de sus condiciones económicas, sino que también logren la reivindicación de sus derechos..."⁶⁵

Consideró el proyecto que existían cuatro contratos de trabajo: El individual, el de equipo, el colectivo, aun cuando de éste, se dijo que no era propiamente un contrato, y el contrato-ley.

El contrato de equipo se definió en el artículo 54 como el celebrado por un sindicato de trabajadores y por virtud de la cual se obligaba dicho sindicato a prestar, por medio de sus miembros, determinado trabajo. Fue objeto de una minuciosa reglamentación, pues se fijaron los derechos y obligaciones del patrono, del sindicato y de los trabajadores del equipo; mas fue suprimido en la Ley Federal del Trabajo, debido a la oposición sistemática de las organizaciones de trabajadores, las que alegaron que el contrato de equipo transformaba a los sindicatos en comerciantes y se prestaba a numerosos

⁶⁵ TRUEBA URBINA, Alberto y Jorge Trueba B. Nueva Ley Federal del Trabajo. op. cit. p. 78.

abusos de las directivas, las que, según había demostrado la práctica, imputaban una parte considerable del precio convenido con el patrono a la compra de materiales que, en realidad, pagaban a un precio menor, defraudando así los derechos de los obreros.

El artículo 70 definió el contrato colectivo como el convenio que se celebra entre uno o varios patronos o uno o varios sindicatos patronales y uno o varios sindicatos de trabajadores, estableciendo las condiciones o bases conforme a las cuales deben pactarse los contratos individuales de trabajo, definición que es la reproducción del concepto europeo de contrato normativo.

El contrato-ley es el mismo que actualmente se encuentra reglamentado en los artículos 58 y siguientes de la Ley Federal del Trabajo.

Volvió a recoger el proyecto la tradición que había hecho a un lado el proyecto de 1925 de la Cámara de Diputados e incluyó, entre los contratos de trabajo, el de aparcería, reglamentando, minuciosamente, las relaciones entre estos trabajadores y los dueños de fincas rústicas.

En cuanto a los Contratos especiales. Se reglamentaron en el proyecto, además del trabajo del campo, el minero, el ferrocarrilero, el trabajo a domicilio y el de los aprendices, disposiciones que en su mayor parte pasaron a la legislación vigente.

Respecto a la Asociación profesional, se señaló en la *Exposición de Motivos*, como uno de los principios básicos del Código, la tendencia sindicalista en que se había inspirado⁶⁶.

La asociación profesional, se dijo, tiene como característica la de representar el interés profesional o de clase. Por lo anterior, solamente las asociaciones mayoritarias pueden reunir ese requisito, lo que quiere decir que ellas y no las minoritarias deben ser reconocidas. Además, la existencia de agrupaciones minoritarias es una fuente de constantes disturbios entre los obreros, que la legislación debe evitar.

Por tales motivos, reconoció el proyecto dos clases de asociación profesional, el sindicato gremial y el de industria, entendiéndose por éste el que hoy llamamos de empresa y exigió, para que se les considerara legalmente constituidos, que contaran con la mayoría de trabajadores de la profesión en el Municipio en que se formara el sindicato gremial o con la mayoría de los trabajadores de la empresa, cuando el sindicato fuere industrial.

El principio, fue rechazado en la Ley Federal del Trabajo, por estimarse que implicaba una restricción a la libertad de asociación profesional consignada en el artículo 123.

Respecto a la huelga, volvió a imperar la vaguedad del texto constitucional.

⁶⁶ Nueva Ley Federal del Trabajo. Ediciones Andrade, (Exposición de Motivos), op. cit. p. XLII

Lo importante del proyecto en esta materia es que se consignó el arbitraje obligatorio, si bien sustentándose la tesis de que no era sino un arbitraje semiobligatorio. Declarada una huelga, debían las Juntas de Conciliación y Arbitraje decidir el conflicto en cuanto al fondo, salvo la libertad de las partes, patrono o trabajadores, de no someterse al arbitraje, en cuyo caso debía proceder la Junta en los términos de la fracción XXI del artículo 123 constitucional, esto es, a dar por terminados los contratos de trabajo y, si la negativa procedía del patrono, a condenarle al pago de las respectivas indemnizaciones.⁶⁷

Se estableció en el proyecto el mismo sistema de la ley vigente, aunque aumentando las indemnizaciones, en los casos de incapacidad permanente total, al importe de cuatro años de salarios

El Proyecto Portes Gil fue objeto de numerosas críticas al ser discutido en el Congreso y la oposición que encontró entre las agrupaciones de trabajadores y aun de los patronos hizo que fuera retirado. No obstante, sirvió de base para que dos años después, en 1931, en una convención obrero-patronal, celebrada en la Secretaría de Industria dicho proyecto fuese reformado. En la redacción del nuevo proyecto, participó, como parte importante de su estructura, Eduardo Suárez, proyecto que una vez aprobado por el Presidente de la República, ingeniero Ortiz Rubio, fue enviado al Congreso, el que, con algunas modificaciones, lo aprobó a principios de agosto de 1931, convirtiéndose en la Ley Federal del Trabajo que tendría vigencia hasta 1970

Como antes se citara, en el Anteproyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza en Querétaro, se señalaba que sólo el Congreso tendría

⁶⁷ Ibidem, pp. 56-62

facultades para dictar leyes en materia de trabajo. Lo cual fue desechado y en el proemio del artículo 123 se concedió la facultad para hacerlo, tanto al Congreso como a los gobiernos de los Estados sin embargo, pocos años después, el Presidente Portes Gil, en la Sesión Extraordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el 26 de julio de 1929, propuso la reforma de la fracción X del artículo 73 constitucional, relativo a las facultades del Congreso, y la del proemio del artículo 123 (además de la reforma de la fracción XXIX relativa al seguro social), para que sólo el Congreso contara con esa facultad, pese a la oposición del senador Sánchez, fue aceptado el proyecto y contando con el consenso unánime de los diputados y de las legislaturas de los Estados, con fecha 22 de agosto de 1929 se declararon aprobadas las reformas. A partir de ese momento, quedó expedito el camino para dictar la Ley Federal del Trabajo.

El primer "Proyecto de Código Federal del Trabajo" fue presentado en el mes de julio de 1929. Había sido redactado por una comisión integrada por Enrique Delhumeau, Práxedes Balboa y Alfredo Iñarritu, por encargo de Portes Gil. La oposición de las agrupaciones obreras, fundada no sólo en los errores que presentaba el Proyecto en materia sindical y de huelga, sino también en la antipatía hacia Portes Gil, determinó que fuera rechazado.⁶⁴

El segundo Proyecto que ya no llevaría el nombre de "Código", sino de Ley, fue formulado siendo Secretario de Industria y Comercio, Aarón Sáenz. La comisión redactora la integraron los licenciados Eduardo Suárez, Aquiles Cruz y Cayetano Ruiz García, quienes tuvieron en consideración para prepararlo las conclusiones de la Convención obrero-patronal, ya mencionada, organizada por la propia Secretaría de Industria. La Ley fue promulgada por el presidente Pascual Ortiz Rubio, el 18 de agosto de 1931. En el artículo 14 transitorio se

⁶⁴ BUEN, Néstor de. Derecho del Trabajo. Tomo I, Porrúa, México, 1993, p.339.

declararon derogadas todas las leyes y decretos expedidos con anterioridad por las legislaturas de los Estados y por el Congreso de en materia de trabajo.

La ley de 1931 estuvo en vigor hasta 1970, fecha en que se consideró adaptarla al nuevo estado de cosas. Textualmente en la Exposición de Motivos de la Ley Federal del Trabajo de 1970 se citaba que " en la historia de nuestro derecho del trabajo pueden señalarse tres grandes momentos: el primero se dio en la Asamblea Constituyente de Querétaro, cuando los diputados, al concluir unos bellos y profundos debates, lanzaron al mundo la idea de los derechos sociales, como un conjunto de principios e instituciones que aseguraran constitucionalmente condiciones justas de prestación de los servicios, a fin de que los trabajadores pudieran compartir los beneficios de las riquezas naturales, de la civilización y de la cultura. El segundo momento fue la consecuencia y la continuación del artículo 123 de la Constitución: se inició con la legislación de los Estados y culminó con la Ley Federal del Trabajo de 1931. El tercero de los momentos está constituido por los treinta y siete años que acaba de cumplir la Ley Federal del Trabajo: si la Declaración de Derechos de la Asamblea Constituyente es inigualable por la grandeza de su idea, los autores de la Ley Federal del Trabajo pueden estar tranquilos, porque su obra ha cumplido brillante y eficazmente la función a la que fue destinada, ya que ha sido y es uno de los medios que han apoyado el progreso de la economía nacional y la elevación de las condiciones de vida de los trabajadores: la armonía de sus principios e instituciones, su regulación de los problemas de trabajo, la determinación de los beneficios mínimos que deberían corresponder a los trabajadores por la prestación de sus servicios, la fijación de las normas para el trabajo de las mujeres y de los menores, la consideración de algunos trabajos especiales, como la actividad ferrocarrilera o el trabajo de los marinos, la ordenación de los principios sobre los riesgos de trabajo, el reconocimiento y la afirmación de las libertades de coalición, sindical y de huelga, la declaración

de la obligatoriedad de la negociación y contratación colectivas, la organización de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y la creación de un derecho procesal autónomo, hicieron posible que el trabajo principiara a ocupar el rango que le corresponde en el fenómeno de la producción.⁶⁹

La exposición aclaraba que a su vez, las libertades de coalición, sindical y de huelga, permitieron la organización, cada vez más fuerte, de los sindicatos, federaciones y confederaciones de trabajadores, los que pudieron exigir, en ocasiones recurriendo al procedimiento de la huelga, la celebración de contratos colectivos, en la mayoría de los cuales se han obtenido, a lo largo de los treinta y siete años de vida de la Ley, beneficios superiores a los previstos por el legislador en 1931. Por su parte, las Juntas de Conciliación y Arbitraje han creado una jurisprudencia progresista, inspirada en los principios de justicia social que derivan del artículo 123, la que ha servido para precisar las disposiciones de la Ley y para llenar algunas de sus lagunas.

Pero nuestra realidad social y económica es muy distinta en la actualidad de la que contempló la Ley de 1931: en aquel año se esbozaba apenas el principio de una era de crecimiento y progreso, en tanto que en nuestros días, el desarrollo industrial y la amplitud de las relaciones comerciales, nacionales e internacionales, han determinado una problemática nueva que exige una legislación que, al igual que su antecesora, constituya un paso más para ayudar al progreso de la nación y para asegurar al trabajo una participación justa en los beneficios de la economía.

⁶⁹ Cfr. CAVAZOS FLORES, Baltasar. Nueva Ley Federal del Trabajo. Tematizada. Trillas, México, 1990, pp.17-86.

Es cierto que en el proyecto constitucional de 57, se tiene la tendencia a conceder a los trabajadores en general algunos beneficios que no se encuentran consignados en la ley vigente, pero conviene hacer notar, en primer lugar, que la legislación del trabajo no puede ser un derecho estático, sino, al contrario, para llenar su función tiene que ser un derecho dinámico que procure, sin incurrir en exageraciones que podrían perjudicar el progreso general del país, mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. La Revolución Mexicana tuvo como una de sus causas fundamentales, la difícil condición por la que atravesaban las clases campesina y trabajadora y su propósito fue, y así quedó consignado en los artículos 27 y 123, asegurar a los integrantes de aquellas dos clases, un nivel de vida compatible con las necesidades y las exigencias de la persona humana. Constantemente han repetido los gobiernos revolucionarios, y esta es la norma de conducta que rige la administración actual, que si bien el gobierno debe contribuir al desarrollo de la industria, de la agricultura y del comercio, a fin de que se aumente la producción, también lo es que el crecimiento de la industria y de sus productos, no puede beneficiar a un solo grupo, sino que debe extenderse a todos los sectores de la población mexicana. El verdadero progreso de un país consiste en que los resultados de la producción aprovechen a todos y permitan a los hombres mejorar sus niveles de vida.

Consecuentemente, la legislación del trabajo tiene que ser, según se dijo en líneas anteriores, un derecho dinámico, que otorgue a los trabajadores beneficios nuevos en la medida que el desarrollo de la industria lo permita. Solamente así se realizarán los ideales de justicia social que sirvieron de base a la Revolución Mexicana y están inscritos en nuestra Constitución.

Por otra parte, dentro de otro orden de idea, es igualmente cierto, que el proyecto precisó el alcance de los mandamientos constitucionales, en lo que se

refiere a la determinación de las jornadas máximas y del llamado servicio extraordinario, pero ninguna de estas disposiciones es susceptible de dificultar las actividades de las empresas, ni siquiera de las que requieren de un trabajo continuo, pues, por una parte, sólo se precisaron principios y conceptos que ya están en la legislación vigente, por otra, no se exceden de los límites constitucionales, y, finalmente, las empresas quedan en libertad para organizar sus turnos de manera que no sea necesario prolongar las jornadas de trabajo más allá de los límites constitucionales y humanos. Además para redactar estas disposiciones se tuvieron en cuenta muchas de las observaciones que fueron presentadas por el sector patronal y aun se modificaron varias de las que estaban incluidas en el anteproyecto. Por último, el proyecto, en los mismos términos en que lo hizo la Ley Federal del Trabajo, se propone proteger, con la precisión de los preceptos constitucionales, la salud y la vida del trabajador, a cuyo efecto, además de definir lo que se entiende por jornada de trabajo, asegura el descanso semanal y el disfrute del periodo de vacaciones.

La estructura general del proyecto es descrita por la Comisión argumentando que el derecho del trabajo constituye una unidad indisoluble, pues todos sus principios e instituciones tienden a una misma función, que es la regulación armónica y justa de las relaciones entre el capital y el trabajo. Esta consideración condujo a la formulación de una sola ley que, al igual que su antecesora, abarcan todas las partes de que se compone el Derecho del Trabajo. No obstante, por razones técnicas y de la misma manera que la Ley vigente, se dividió el proyecto en las partes siguientes: la primera contiene los principios e ideas generales. La segunda se ocupa de las relaciones individuales de trabajo y comprende las normas que reglamentan la formación, suspensión y disolución de las relaciones de trabajo, los derechos y obligaciones de los trabajadores y los patronos, el trabajo de las mujeres y de los menores y las reglamentaciones especiales, como el trabajo de las

tripulaciones aeronáuticas o el de los deportistas profesionales. La tercera parte trata de las relaciones colectivas de trabajo y se integra con los capítulos sobre coalición, sindicatos, contratación colectiva, suspensión y terminación de las actividades de las empresas y huelga. La cuarta está dedicada a los riesgos de trabajo: es indudable que esta reglamentación pertenece actualmente al derecho de la seguridad social, pero se la incluyó en el proyecto tomando en consideración, por una parte, que la Ley del Seguro Social aún no se extiende a todos los trabajadores de la República, y, por la otra, que dicha Ley se remite expresamente a la Ley Federal del Trabajo; debe no obstante entenderse que las disposiciones relativas tienen un carácter provisional y que, en el futuro, la Ley del Seguro Social deberá extenderse a todos los trabajadores y contener la totalidad de sus principios. La quinta parte se refiere a la prescripción de las acciones de trabajo. La sexta tiene como materia las autoridades del trabajo, que son los organismos estatales destinados específicamente a la vigilancia, cumplimiento y aplicación de las normas de trabajo. La séptima parte comprende el derecho procesal del trabajo. Finalmente, la parte octava contiene los principios que determinan los casos de responsabilidad de las autoridades, de los trabajadores y de los patronos, y las sanciones aplicables.⁷⁰

En el capítulo correspondiente a los trabajos especiales se cita que "La reglamentación de los trabajos especiales está regida por el artículo 181, que dice: que se rigen por las normas que se consignan para cada uno de ellos y por las generales de la Ley, en cuanto no las contraríen."⁷¹

Para redactar esta disposición y las reglamentaciones especiales se tomaron en consideración dos circunstancias principales: Primeramente, que

⁷⁰ FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Consideraciones en Torno a la Naturaleza Jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje". *Revista Mexicana del Trabajo*. México, abril-junio de 1974, pp. 287-301

⁷¹ *Ibidem*, p. 85.

existen trabajos de tal manera especiales, que las disposiciones generales de la Ley no son suficientes para su reglamentación; En segundo lugar, se consideró la solicitud de los trabajadores y aun la de las empresas, para que se incluyeran en la Ley las normas fundamentales sobre esos trabajos especiales.

Es cierto que en los contratos colectivos podrían establecerse algunas de estas normas, pero la ventaja de incluirlas en la Ley consiste en que las normas reguladoras de los trabajos especiales son el mínimo de derechos y beneficios de que deben disfrutar los trabajadores de los respectivos trabajos.

Resta señalar que la Ley Federal del Trabajo, vigente, se considera como la reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, y por ende, existe una ley reglamentaria del apartado "B" constitucional, la cual será analizada en el próximo punto de la presente tesis.

3.3 LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

El día 5 de diciembre de 1938 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión que de alguna forma, marcó un paso decisivo del derecho del trabajo, porque vino a establecer, como atinadamente lo señala Mario de la Cueva: "... la sustitución de la antigua teoría de la función pública, regida por el derecho administrativo por la solución que se desprende de la Declaración de derechos sociales de 1917, quiere decir que, la relación jurídica entre el Estado y sus trabajadores sería una relación de trabajo".⁷²

⁷² CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I, op. cit. p. 625-626.

Como rebasaría los límites de esta tesis, hacer una crítica detallada de cada uno de los preceptos del estatuto únicamente se limitará a exponer una panorámica sobre el sistema general que adopta; Gabino Fraga cita "...para nosotros la base en que reposa el sistema de garantías que para el empleado público consagra el Estatuto es una base inexacta puesto que ha llegado a confundir al Estado con una empresa capitalista. Además de que en esta forma se contrarían los principios que dominan nuestro régimen constitucional, se da lugar a una serie de consecuencias que podrían llegar a la paralización misma de la actividad del Estado con la repercusión natural contra el interés mismo del empleado."⁷³

Abunda el mismo Gabino Fraga, considerando que una Ley de Servicio Civil que diera la debida consideración a la situación de las dos partes que intervienen en la relación de servicio, Estado y empleado, y que conciliara debidamente las exigencias de uno y de otro, podría llegar a establecer un régimen de garantías para el empleado en términos tales que se pusiera un freno a la arbitrariedad de los titulares del Poder, pero que al mismo tiempo no estuvieran expuestas a las reacciones que el propio Estado puede tener si en un momento viera amenazada su existencia por las reclamaciones de sus empleados. Probablemente en esta última observación tuviera razón Fraga, no obstante, su punto de vista está condicionado por la visión netamente capitalista, prevaleciente en México, por esta razón, es hasta después de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, que considera que movimiento obrero y socialismo están íntimamente ligados.

De acuerdo con el Estatuto, el trabajador al servicio del Estado es toda persona que preste a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial sus servicios

⁷³ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 38 ed. Porrúa, México, 1998, p. 250.

materiales, intelectuales o de ambos géneros en virtud de nombramiento o de inclusión en listas de raya (Art. 2º.)⁷⁴

Para los efectos legales los trabajadores se dividen en dos grandes grupos: trabajadores de base y trabajadores de confianza, quedando sujetos al Estatuto solo los primeros (Arts. 4º. Y 5º.)⁷⁵

En la determinación del acto por virtud del cual se ingresa a la función pública, la Ley en su artículo 9º se adhiere a la forma bien conocida en el derecho administrativo, del nombramiento con fijación unilateral de las condiciones del servicio, condicionando una situación legal respecto a derechos y obligaciones (Art. 12 y capítulo segundo a quinto), otros preceptos del mismo Estatuto producen la impresión de que el acto de ingreso se realiza por medio de un contrato, tales como los que se consignan en el inciso i) del artículo 44 en que expresamente se señala como causa de terminación de servicio *la falta comprobada de cumplimiento al contrato de trabajo* y las de los artículos 8º y 11º. Que previenen, el primero que la Ley Federal del Trabajo es supletoria del Estatuto y el segundo, que como ocurre en los contratos entre particulares, no podrán estipularse determinadas condiciones para el trabajo y que ellas serán nulas aún en caso de que se admitiesen.

El Estatuto en comento considera que el nombramiento es el medio normal para ingresar a la función pública, ahora bien, el nombramiento puede ser el acto de una voluntad o el de varias, en este último caso, recibe el nombre de elección; pero su naturaleza jurídica no es por eso distinta de la del nombramiento. En efecto, puede la ley requerir que en vez de que la

⁷⁴ TRUEBA URBINA, Alberto y Jorge Trueba Barrera. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. op. cit. Art. 2º

⁷⁵ Idem.

designación corresponda a una sola persona, sea el resultado del acuerdo de varias. Entonces, el concurso de todas ellas viene a ser como una unidad, la que determine el mismo efecto jurídico que el producido por una sola voluntad.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión facultaba a los titulares de las dependencias respectivas para hacer libremente el nombramiento de los empleados de confianza y respecto de los trabajadores de base solo autorizaba la misma libertad cuando ocurría una vacante, respecto de los puestos que quedarán libres una vez corridos los escalafones (Art. 41)⁷⁶

El Estatuto no consignaba los requisitos que debían llenar los aspirantes para ser nombrados, las únicas limitaciones eran que todos los trabajadores federales fueran de nacionalidad mexicana y que sólo podrían ser sustituidos por extranjeros cuando no existieran técnicos mexicanos que pudieran desempeñar eficientemente el servicio de que se tratara (Art. 16)⁷⁷.

Además, conforme al Art. 41 del citado ordenamiento, debería preferirse a los trabajadores sindicalizados, a los veteranos de la Revolución, a los supervivientes de la invasión estadounidense de 1914, a los que con anterioridad hubieran prestado servicios y a los que acreditaran tener mejores derechos conforme al escalafón.

Según el Artículo 12 del mismo ordenamiento, los nombramientos de los trabajadores de base deberían contener: nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio del nombrado, el servicio o servicios que deberían prestarse, los cuales se determinarían con la mayor precisión posible; el

⁷⁶ Ibidem, Art. 41.

⁷⁷ Ibidem, Art. 16.

carácter del nombramiento ya fuera definitivo, interino, por tiempo fijo o por obra determinada; la duración de la jornada; el sueldo, honorarios, y asignaciones que habría de percibir el trabajador y el lugar o lugares en donde debería prestar sus servicios.

Asimismo el Artículo 10, del ordenamiento al que se ha venido haciendo alusión, señalaba: para surtir sus efectos debía ser aceptado por persona que tuviera capacidad, en este orden de ideas, los menores de edad de uno u otro sexo que tuvieran más de 16 años, tenían capacidad para aceptar un nombramiento, para percibir el sueldo correspondiente y para ejercitar las acciones derivadas del mismo Estatuto. La aceptación del nombramiento obligaba al cumplimiento de las condiciones en él fijadas y a las consecuencias que fueran conforme a la buena fe, al uso o a la ley (Art. 15).

El 17 de abril de 1941 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Estatuto que abrogó el de fecha 5 de diciembre de 1938, sin embargo, tanto las reformas efectuadas como el Estatuto mismo, fueron reiteradamente catalogadas como inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Consecuencia de las presiones de los empleados públicos ya señaladas, ferrocarrileros y maestros, para garantizar constitucionalmente su relación de trabajo fue el hecho de que el presidente Adolfo López Mateos presentara al Congreso de la Unión un proyecto de adiciones a la Constitución mediante el cual se elevaron a rango constitucional las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado.

Una vez hecha la adición el texto anterior se convirtió en apartado "A" y el adicionado en apartado "B", este último tuvo aplicación solamente:

"...entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores"; para llevarlo a la práctica se expidió tres años después la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963.

El rasgo más relevante de la Ley que se comenta fue la ampliación del universo de sujetos a la misma, así, en su artículo primero señalaba que era: "...de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil "Maximino Avila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos", muchas de estas dependencias han desaparecido, se han fusionado o se han integrado directamente a alguna Secretaría de Estado.

Recapitulando, puede mencionarse que la concepción del trabajo, consignada en el artículo 123 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos fue mal interpretada por los regímenes gubernativos, de tal forma que en lugar de aceptarse el trabajo burocrático como una variedad de las relaciones laborales, se consideró oportuno abrir un nuevo apartado en el artículo en comento, para incluir en él una modalidad de excepción: las relaciones del Estado, gobiernos estatales y municipales con sus trabajadores, surgiendo así el apartado "B".

Como se ha venido comentando, a lo largo de la presente investigación, las leyes que regulan a los trabajadores del apartado "A" así como a los del apartado "B", esto es, la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establecen excepciones, en virtud de que la primera de éstas, fue estructurada en apego a los preceptos constitucionales de 1917, y la segunda, lamentablemente, fue, en realidad, un apéndice de ésta, debido a que, en la misma, no se regularon las condiciones de trabajo de los servidores públicos o trabajadores al servicio del Estado. Así a las excepciones existentes entre ambas leyes, debe agregarse la del trabajo de las fuerzas armadas.

3.4 COMPETENCIA DE LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

El derecho procesal del trabajo es la disciplina que estudia el conjunto de normas que regulan el proceso por medio del cual se solucionan los conflictos derivados de los contratos, nombramientos o relaciones de trabajo.

Para Mario de la Cueva, el derecho procesal del trabajo contiene el método que deben seguir los tribunales laborales "para cumplir la misión que les asignó la Declaración de Derechos Sociales de 1917, de decidir las controversias o conflictos entre el trabajo y el capital, de conformidad con los principios de la justicia social». Para el ameritado tratadista mexicano, a partir de la Ley Federal del Trabajo de 1969 y de sus reformas de 1979, "el derecho procesal del trabajo adquirió la función que le corresponde dentro de la idea general del derecho laboral: un derecho procesal de naturaleza social que ha superado una vez más la concepción individualista del derecho; un proceso que ya no quiere ser la contienda de las desigualdades por el triunfo del más fuerte y mejor armado, sino, de conformidad con su esencia, el camino para la

búsqueda apasionada de la justicia social".⁷⁸

Así, a partir de la reforma quedaron integrados en la Ley Federal del Trabajo, como una unidad indisoluble, el derecho individual, el derecho colectivo y el derecho procesal. En estas condiciones fueron introducidas las nuevas normas del procedimiento del trabajo entre las que se encuentran: los efectos del aviso de despido; la preeminencia de la conciliación como medio para la solución de los conflictos; la concentración del procedimiento; la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador; la imposición de la carga de la prueba al patrón; las modificaciones al procedimiento de huelga; y la participación inmediata de las autoridades en beneficio de la verdad y de la justicia.

Entre dichas normas, destacan en beneficio de los trabajadores en general:

- La implantación de la figura de la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador, y
- La imposición de la carga de la prueba al patrón.

En el primer caso, es decir, el de la suplencia, se impone a las Juntas la obligación de apoyar al trabajador para el correcto ejercicio de sus acciones; siempre con base en los hechos planteados por el trabajador en la *litis*. "Implica

⁷⁸ CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I, op. cit. pp. XVIII Y XIX.

la posibilidad de la Junta o Tribunal de traer al juicio los razonamientos o las argumentaciones no aducidas por la parte débil".⁷⁹

La aprobación del principio de la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador, suscitó diversas polémicas doctrinales, en torno a que si las nuevas facultades que se le otorgaban a las Juntas las convirtiesen o no en juez y parte.

Sobre el particular, Néstor de Buen, considera que la figura de la suplencia, "viola el inciso XX del apartado "A" del artículo 123 constitucional que faculta a las Juntas de Conciliación y Arbitraje para "decidir los conflictos" pero en modo alguno para ayudar a una de las partes o específicamente a la parte trabajadora. No cabría invocar que el artículo 123 es un mínimo a favor de los trabajadores, porque las facultades de los organismos del Estado tienen que ser específicas. Sólo pueden hacer aquello para lo que fueron constituidos. A esta consideración habría que agregar: no es congruente que juzgue quien haya decidido sobre las acciones a seguir".⁸⁰

Ahora bien, cuando la Junta admita la demanda de un trabajador y ésta no comprenda todas las prestaciones que conforme a la Ley Federal del Trabajo deriven de la acción intentada o procedente, con base en los hechos expuestos por el trabajador, la Junta la subsanará. (Art. 865, LFT)

El artículo 873 de la misma Ley establece que la Junta dictará acuerdo en el que señalará día y hora para la celebración de la audiencia de

⁷⁹ ÁLVAREZ DEL CASTILLO, Enrique. Reformas a la Ley Federal del Trabajo en 1979. 8ª ed. UNAM México, 1997, p. 48.

⁸⁰ BUEN LOZANO, Néstor de. La Reforma del Proceso Laboral. 4ª ed, Editorial Porrúa, México, 1985, p. 29.

conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas, y ordenará que se notifique esa resolución personalmente a las partes; deberá ser en ese mismo acuerdo en donde se completen las prestaciones que omitió incluir el trabajador, y a las que tiene derecho conforme a los hechos por él plantados.

Por otra parte, cuando al momento de admitir la demanda la Junta se percata de que el escrito respectivo tiene alguna irregularidad, o que se ejercitan en él acciones contradictorias, en el acuerdo respectivo deberá señalar al trabajador los defectos u omisiones en que haya incurrido, previniéndolo de que los subsane en un término de tres días. (Art. 873, LFT)

Cuando llegada la etapa de la demanda y excepciones, el trabajador no cumplió con los requisitos omitidos o no subsanó las fallas que se le hayan señalado en el planteamiento de la demanda; la Junta lo prevendrá para que lo haga en ese momento (Art. 878, LFT).

Si las correcciones, precisiones o cambios a la demanda surgen en la etapa de demanda y excepciones, se aplicará por analogía la norma que regula el caso semejante de la reconvencción, contenido en la fracción VII del artículo 878, de tal suerte que el demandado pueda contestar de inmediato las modificaciones, o bien, solicitar que la Junta acuerde la suspensión de la audiencia, señalando para su reanudación una fecha dentro de los cinco días siguientes.

Cuando para continuar el trámite de un juicio sea necesaria una promoción del trabajador, y éste no la haya realizado dentro de un periodo de tres meses, el Presidente de la Junta deberá ordenar que se le requiera para que la presente dentro de los tres meses siguientes, con el

apercibimiento de que de no hacerlo, operará en su contra la caducidad. (Art. 772, LFT).

Carga de la Prueba.- "En una controversia judicial entre iguales resulta justo que quien afirme esté obligado a probar pero entre desiguales esta obligación debe cumplirse en beneficio de la parte débil del proceso".⁸¹

En estas condiciones, la Junta eximirá de la carga de la prueba al trabajador, cuando por otros medios esté en posibilidad de llegar al conocimiento de los hechos, y para tal efecto requerirá al patrón para que exhiba los documentos que, de acuerdo con las leyes, tiene la obligación legal de conservar en la empresa, bajo el apercibimiento de que de no presentarlos, se presumirán ciertos los hechos alegados por el trabajador.

En este contexto, la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador y la carga de la prueba al patrón, son tan sólo algunos de los aspectos con los cuales se vieron beneficiados los trabajadores en general; se trata sin lugar a dudas, de una de las reformas más benéficas para el trabajador.

Desafortunadamente, en el rubro del derecho procesal también es por demás desventajosa la condición de los servidores públicos.

La distinción entre las autoridades jurisdiccionales, para conocer de los conflictos que se suscitan con motivo de las relaciones laborales a que se refiere al Declaración de los derechos sociales; se deriva del texto del artículo

⁸¹ ÁLVAREZ DEL CASTILLO, Enrique, op. cit. p. 55.

123 constitucional. La fracción XX del apartado "A" señala: "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".

La legislación del trabajo reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 constitucional es de carácter federal. Así, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sólo conoce de asuntos laborales concernientes a las ramas industriales y empresas previstas en la fracción XXXI del citado apartado "A", a las cuales alude también el artículo 527 de la LFT. De los demás asuntos laborales conocen las autoridades estatales y dentro de ellas las juntas locales de conciliación y arbitraje.

Las juntas locales de conciliación y arbitraje funcionan en cada una de las entidades federativas. Les corresponde el conocimiento y resolución de los conflictos que no sean de la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

En la LFT también se prevé la existencia de juntas de conciliación, tanto federales como locales, las cuales, como su nombre lo indica, tienen una función predominantemente conciliatoria en los conflictos laborales que se les planteen. Sin embargo, estas juntas de conciliación también fungen como tribunales del trabajo de mínima cuantía, pues pueden conocer y resolver conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones cuyo monto no exceda del importe de tres meses de salario" (Arts. 591, 593, 600, frac. IV, 601 y 603 de la LFT).⁸²

⁸² Ibidem, pp 111-115.

3.5 COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

Como consecuencia de la intervención del Estado moderno en los procesos productivos y de prestación de servicios más diversos, algunos de los cuales estuvieron tradicionalmente reservados a los particulares, se ha ido tornando cada día más complicada la estructura organizacional estatal.

La administración pública, con objeto de realizar sus funciones de manera expedita y adecuada, debe contar con una eficiente organización. Las formas de organización administrativa tienen su fundamento en el artículo 90 de la Constitución.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

El artículo 1° de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), indica quiénes integran la administración pública federal centralizada y quiénes la administración pública paraestatal.

El sector centralizado de la administración pública federal está integrado por: La Presidencia de la República y las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. El sector paraestatal está compuesto por: 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 de fianzas y los fideicomisos públicos.

El artículo 45 de la LOAPF define a los organismos descentralizados como 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.

La diversidad de las funciones que se encomiendan a los organismos descentralizados, hace compleja la determinación de sus caracteres, sin embargo, la doctrina ha coincidido en que son atributos de tales organismos, los siguientes: realizan una actividad propia del Estado; son creados por un acto legislativo; tienen personalidad jurídica propia; poseen patrimonio propio; cuentan con régimen jurídico propio; su actividad está sometida a control y vigilancia por parte del gobierno federal; tienen un régimen de derecho público en su organización y funcionamiento.⁸³

El problema de la ubicación de las relaciones de los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados se origina en el artículo 123 constitucional. En tanto que la fracción XXXI del apartado "A" del mencionado artículo alude a las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, sin comprender a los organismos descentralizados, el apartado "B", del mismo precepto ni siquiera los menciona.

Ahora bien, desde un punto de vista teórico podría afirmarse que siendo los organismos descentralizados parte de la estructura del gobierno federal, que están encuadrados dentro de la Administración Pública (LOAPF), la conclusión sería, como acertadamente señala Trueba Urbina, "... en las empresas estatales de naturaleza burguesa, la Administración Pública ejerce funciones de lucro como cualquier empresa privada... También las empresas del Estado son

⁸³ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer curso, op.cit. p.484.

unidades de explotación capitalista, por lo que en ellas debe aplicarse el artículo 123 y la Ley Federal del Trabajo con profundo sentido social".⁶⁴

Lo cierto es, que hasta la fecha, "no existe un criterio definido que permita clasificar dentro de apartado "A" o del apartado "B" a diversos organismos descentralizados."⁶⁵

En cuanto conflictos laborales la fracción XII del artículo 123 del apartado "B" establece: "Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la Ley reglamentaria".

Este Tribunal funciona en Pleno, integrado por la totalidad de los magistrados, y en salas, que serán cuando menos tres, y se integrarán, cada una, por un magistrado representante del gobierno federal, un magistrado representante de los trabajadores y un magistrado "tercer árbitro", que nombrarán los dos primeros y que fungirá como presidente de sala (Art. 118 de la LFTSE).

El Pleno del Tribunal es competente para conocer, entre otras cosas, de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y los sindicatos y de los conflictos sindicales e intersindicales. A las salas corresponde conocer de los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de las dependencias o entidades y sus trabajadores (Arts. 124 A, frac. III, y 124 B de la LFTSE).

⁶⁴ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Porrúa, 18ª. Ed. México, 1999, p. 47.

⁶⁵ TRUEBA URBINA, Alberto y Trueba Barrera Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. op.cit. p. 20.

Cabe señalar que la Ley en cita también prevé la posibilidad de que se establezcan salas auxiliares en las capitales de los estados, con la misma integración de las salas y con competencia para conocer de los conflictos individuales, pero hasta los alegatos de las partes, sin poder emitir el laudo, el cual se atribuye al Tribunal, por conducto de la sala que corresponda (Arts. 118, párrafo segundo, y 124 C).

Para lograr realmente la desconcentración del Tribunal, lo más adecuado sería que las salas auxiliares estuvieran facultadas para resolver los conflictos individuales. Esto es también lo más pertinente desde el punto de vista del principio de la inmediación, ya que éste no se cumple cuando el juzgador que conoció directamente del proceso y del litigio, no es el que decide sobre éste; y quien lo resuelve no es el que conoció directamente del proceso.

CAPÍTULO IV

LOS TRABAJADORES DE ORGANISMOS PARAESTATALES Y SU RÉGIMEN JURÍDICO

Resulta necesario, previo al desarrollo del presente capítulo, hacer algunas observaciones respecto a la descentralización administrativa. Como fenómeno social, la descentralización de ciertos órganos político-administrativos se aprecia en todos los Estados modernos y aún en las organizaciones internacionales, que tienen órganos regionales para atender con la celeridad y eficacia a la región a la que sirve, así, tenemos en la ONU las comisiones regionales (CEPAL, UNESCO, etc.)

La descentralización administrativa, en el sentido en el que se concibe, tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia, a través de la institución que denominaban establecimiento público descentralizado y que obedecía a la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada, ya que, de acuerdo con esas ideas, el personal tenía un estatuto jurídico y personal distinto del de la burocracia.⁸⁶

Hasta épocas recientes (1977), se discutió por la doctrina la base constitucional para crear a los organismos paraestatales, sin embargo, la reforma reciente a los artículos 90 y 93 de la Constitución, ya no deja duda alguna de que estas instituciones están insertadas en un concepto moderno y comprensivo de la Administración Pública Federal.

⁸⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso, Porrúa, México, 1999, p. 488

Los organismos descentralizados, los desconcentrados, las sociedades mercantiles del Estado, o bien, cualquier otra forma de organización administrativa, estimamos que, aún antes de las reformas a los artículos 90 y 93 de la Constitución, tenían su base en los siguientes artículos constitucionales: 93, párrafos segundo y tercero, del cual ya hemos hecho mención; 28, que habla de los monopolios o actividades del Estado relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco central que controlará el Gobierno Federal. El Congreso tiene entonces facultades para crear organismos en esos ramos, dándoles la forma de organización que estime conveniente al dictar la ley.

En Francia, existen dos tipos de descentralización que se consideran clásicos: La descentralización territorial que da lugar al nacimiento de colectividades nacionales y la descentralización por servicios que da origen a los establecimientos públicos.

En ambos casos se constata una reacción institucional de desconfianza en el sentido que frente a estas instituciones se da el fenómeno de una proliferación legislativa que es aprobada por el Parlamento sin dificultad y que da como consecuencia que quede bajo tutela y exista un fenómeno que cuando se da un poco más de autonomía vuelve otra vez a presentar a través de sus diversas constituciones el retorno tutelar.⁸⁷

No hay algún artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que otorgue facultad expresa al Presidente de la República para crear por decreto personas jurídicas de Derecho Público, no obstante que en el pasado así se ha hecho y no existen precedentes de tramites de amparos en

⁸⁷ BAECQUE, F. De. *La Administración Central de Francia*. Armand Colin, Francia, 1983, pp 35 y 36

contra de decretos que han creado Organismos Públicos Descentralizados, sin embargo, es de aclarar que el Presidente, si tiene facultad de iniciativa de ley ante el Congreso de la unión para esos efectos, conforme al artículo 71, fracción I de la Constitución.⁸⁸

La práctica administrativa, en México, y la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (*Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1970), al igual que sus antecedentes, las leyes de igual denominación de 1947 y de 1966 todas ellas abrogadas, en su artículo 2º, preveían que el Ejecutivo Federal, por decreto, podía crear organismos descentralizados.

Sobre este punto, es unánime la doctrina en el sentido de que la creación de tales organismos por decreto del Ejecutivo resultaría al margen de la Constitución, sobre todo cuando a través de ese decreto se le otorgan personalidad jurídica propia, patrimonio y competencia, pues se ha considerado que para ello, es necesaria una ley en el sentido formal y material, emanada del Congreso de la Unión, opinión con la que estamos de acuerdo, no obstante la práctica administrativa y la disposición legal ya citada.

Es pues, necesario aclarar, en cuanto a los mencionados organismos, que de lo que marca la Constitución en su artículo 90 reformado, no se desprende que el Poder Ejecutivo tenga la facultad de creación de dichos organismos, ya que esta facultad únicamente la tiene el Congreso de la Unión, por lo que sería inconstitucional la creación de éstos, por parte del Ejecutivo Federal, por vía de decreto.

⁸⁸ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Primer curso, op.cit.p.448

En el presente capítulo se hace un análisis sobre los organismos paraestatales, así como del régimen jurídico que es aplicable a las relaciones laborales de estas entidades de la Administración Pública.

4.1 LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

El estudio de los organismos paraestatales o descentralizados se hará en forma general y tratando de encontrar las características más constantes y comunes a todos ellos, tomando en cuenta, además, que el número de estas instituciones creció hasta 1982 y decreció desde ese año y hasta el año 2000 por efecto de la reforma del Estado.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales, ya contiene un capítulo específico sobre los organismos públicos descentralizados, a los que les son aplicables los artículos 1º a 13 y específicamente el capítulo II, artículos 14 a 27 y del 46 al 68 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, es de comentar que la ley no les llama organismos públicos descentralizados, sino simplemente organismos descentralizados, la ley en cuestión fue publicada en el Diario Oficial de 14 de mayo de 1986.

Quedan excluidos de la aplicación de la ley los siguientes organismos públicos descentralizados (Artículos 30, 40 y 50).

1. Las universidades e instituciones de educación superior a las que la ley otorgó autonomía.
2. La Procuraduría Federal del Consumidor.

3. El Banco de México a partir del 1º de abril de 1994 en que entró en vigor su nueva ley, dejó de ser organismo descentralizado y es una persona jurídica de derecho público a la que no se le aplica ni la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ni la Ley Federal de Entidades Paraestatales.
4. El Patronato del Ahorro Nacional.
5. El IMSS, INFONAVIT, ISSSTE, ISSFAM.

La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública, para desarrollar:

1. Actividades que competen al Estado.
2. O que son de interés general en un momento dado.
3. A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
 - a) Personalidad jurídica.
 - b) Patrimonio propio.
 - c) Régimen jurídico propio.

En nuestra opinión, la mayoría de los organismos descentralizados desarrollan una actividad político-administrativa y ese carácter también lo tienen los funcionarios que los integran, ya que sus nombramientos también lo tienen, porque son hechos por el Ejecutivo Federal directamente o a través de los coordinadores de sector, según se desprende de los artículos 52 y 53 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Tienen asimismo obligación de acudir al Congreso, cuando alguna de sus Cámaras requiera de

informes relacionados con los asuntos del organismo que dirigen o se discuten una ley de su ramo (Artículo 93 constitucional).

Como personas jurídicas colectivas de derechos públicos, los organismos descentralizados tienen las siguientes características:

1. Son creados, invariablemente, por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del Ejecutivo.
2. Tienen régimen jurídico propio.
3. Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.
4. Denominación.
5. La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.
6. Tienen órganos de dirección, administración y representación.
7. Cuentan con una estructura administrativa interna.
8. Cuentan con patrimonio propio.
9. Objeto.
10. Finalidad.
11. Régimen fiscal.

De acuerdo con el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

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

Sin que se aclare, cuáles son esos organismos descentralizados similares.

Por otro lado existe la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1983 y que no ha sido derogada, establece el artículo primero que "La presente Ley es de observancia general en toda la República y rige las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de las instituciones siguientes: instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, Banco de México y Patronato del Ahorro Nacional.

Amplía el artículo 2º que "Para los efectos de esta Ley, la relación de trabajo se entiende establecida entre las instituciones y los trabajadores a su servicio, quienes desempeñarán sus labores en virtud de nombramiento".

De la misma forma el artículo 5º de la ley en comento indica que:

"A las relaciones laborales materia de esta Ley les serán aplicables, en cuanto no se opongan a ella, las disposiciones contenidas en los Títulos Tercero, Cuarto, Séptimo, Octavo y Décimo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado".

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

Los trabajadores de las instituciones quedan sujetos al régimen de seguridad social previsto en la Ley del Seguro Social y en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

El Título Séptimo, indica que las controversias laborales se someterán a la jurisdicción del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por su parte la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala que es la Ley, Reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda.

Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Asimismo, las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas.

Por su parte la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de su observancia.

El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.

Sin embargo, no hace mención específica respecto al tribunal que tendrá jurisdicción sobre las controversias laborales.

En el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se

oponga a aquellas leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Aquellas entidades que además de Órgano de Gobierno, Dirección General y Órgano de vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirán rigiendo en cuanto a estos órganos especiales de acuerdo a sus leyes u ordenamientos relativos.

Para los efectos de la Ley, se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

Las entidades paraestatales correspondientes al Distrito Federal quedarán sujetas a las disposiciones de esta Ley.

4.2 COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

Como se pudo observar en términos generales, es competente para conocer los conflictos de trabajo entre las entidades paraestatales y organismos descentralizados el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el cual es colegiado, funciona en Pleno y en Salas, se integra cuando menos

con tres Salas, las que podrán aumentarse cuando así se requiera. Cada Sala esta integrada por un Magistrado designado por el Gobierno Federal, un Magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un Magistrado tercer árbitro, que nombran los dos primeros y que funge como Presidente de Sala.

Además de las Salas a que se refiere el párrafo anterior, en las capitales de las entidades federativas podrán funcionar las Salas Auxiliares del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que el Pleno considere necesarias, integradas en igual forma que las Salas.

El Pleno se integrará con la totalidad de los Magistrados de las Salas y un Magistrado adicional, designado por el Presidente de la República, que fungirá como Presidente del propio Tribunal.

Para la designación de nuevos Magistrados si quedan vacantes, se seguirá el procedimiento indicado en el párrafo anterior.

El Presidente del Tribunal será sustituido en sus faltas temporales, y en las definitivas en tanto se expide nuevo nombramiento, por el Secretario General de Acuerdos del Tribunal. Las faltas temporales de los Presidentes de las Salas serán cubiertas por el Secretario General Auxiliar de la Sala o Sala Auxiliar correspondiente y la de los demás Magistrados por la persona que señale quien haya hecho la designación original.

El Presidente del Tribunal y los Presidentes de Sala y Sala Auxiliar, durarán en su encargo seis años. Los Magistrados representantes del Gobierno Federal y de los Trabajadores al Servicio del Estado, podrán ser removidos libremente por quienes los designaron.

El Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene las facultades y obligaciones siguientes:

- I. Ejercer la representación del Tribunal;**
- II. Dirigir la administración del mismo;**
- III. Presidir las sesiones del Pleno;**
- IV. Cuidar el orden y la disciplina del personal del Tribunal y conceder las licencias que, de acuerdo con la Ley, le sean solicitadas;**
- V. Asignar los expedientes a cada una de las salas, conforme a las normas que establezca el Reglamento Interior;**
- VI. Vigilar que se cumplan los laudos dictados por el Pleno;**
- VII. Vigilar el correcto funcionamiento de las Salas y de las Salas Auxiliares;**
- VIII. Rendir los informes relativos a los amparos que se interpongan en contra de los laudos y de las resoluciones dictadas por el Pleno;**
- IX. Llevar la correspondencia oficial del Tribunal salvo las reservadas a los Presidentes de las Salas, y**
- X. Las demás que le confieran las Leyes.**

El Presidente de cada una de las Salas, tiene las facultades y obligaciones siguientes:

- a. Cuidar el orden y la disciplina del personal de la Sala;
- b. Vigilar que se cumplan los laudos dictados por la Sala;
- c. Rendir los informes en los amparos, cuando las Salas tengan el carácter de autoridad responsable;
- d. Informar al Presidente del Tribunal de las deficiencias que observe en el funcionamiento de la Sala y sugerir las medidas convenientes para corregirlas;
- e. Tramitar la correspondencia relacionada con los asuntos de la competencia de la Sala, y
- f. Las demás que le confieran las leyes.

Los Presidentes de las Salas Auxiliares, tienen las facultades y obligaciones siguientes:

- I. Cuidar el orden y la disciplina del personal de la Sala;
- II. Remitir al Tribunal los expedientes, dentro del término fijado.
- III. Rendir los informes en los amparos, cuando las Salas Auxiliares tengan el carácter de autoridad responsable,
- IV. Tramitar la correspondencia relacionada con los asuntos de la competencia de la Sala, y
- V. Las demás que le confieran las Leyes.

Para ser Magistrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- II. Ser mayor de 25 años, y
- III. No haber sido condenado, por delitos contra la propiedad o a sufrir pena mayor de un año de prisión por cualquier otra clase de delitos intencionales.

El Presidente del Tribunal y los Presidentes de Sala y de Sala Auxiliar, así como el Magistrado nombrado por el Gobierno Federal, deben poseer título profesional de Licenciado en Derecho, legalmente expedido cuando menos cinco años antes de la designación, y tener un mínimo de tres años de experiencia acreditable en materia laboral.

El Magistrado representante de los trabajadores, deberá haber servido al Estado como empleado de base, por periodo no menor de cinco años, precisamente anterior a la fecha de la designación.

El Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje disfrutará de emolumentos iguales a los de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y los Presidentes de las Salas y Salas Auxiliares, así como los magistrados de las mismas disfrutarán de los que correspondan a los que perciben los Jueces de Distrito.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje contará con un Secretario General de Acuerdos. El Pleno contará con el personal que sea necesario para atender los asuntos de su competencia. En cada Sala y Sala Auxiliar, habrá un Secretario General Auxiliar y el número de Secretarios de Acuerdos, Actuarios y personal administrativo, que sean necesarios para atender el volumen de asuntos.

El Tribunal tendrá también el número de Conciliadores que sean necesarios para prestar el servicio público de conciliación en los asuntos de la competencia del Tribunal o que le encomiende el Presidente de éste, interviniendo y dando fe pública de los convenios que las partes celebren con su intervención. El nombramiento de los Conciliadores será hecho por el Presidente del Tribunal.

Contará asimismo con una Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado integrada por un Procurador y el número de Procuradores Auxiliares que se juzgue necesario para la defensa de los intereses de los trabajadores y que, en forma gratuita, representará o asesorará a los trabajadores, siempre que lo soliciten, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de la Ley, interponiendo los recursos ordinarios y el juicio de amparo, cuando procedan, para la defensa del trabajador y proponiendo a las partes interesadas soluciones conciliatorias para el arreglo de sus conflictos haciendo constar los resultados en actas autorizadas.

Los nombramientos del Procurador y de los Procuradores Auxiliares los hará el Presidente del Tribunal, con el acuerdo del Pleno. Las autoridades están obligadas a proporcionar a la Procuraduría los datos e informes que solicite para el mejor desempeño de sus funciones. El Reglamento determinará las atribuciones y obligaciones de la Procuraduría.

Los Secretarios de Acuerdos, Actuarios y el personal administrativo del Tribunal son de base y estarán sujetos a la presente Ley; pero los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la misma, serán resueltos por las autoridades federales del trabajo.

El Secretario General de Acuerdos, los Secretarios Generales Auxiliares, los Secretarios de Acuerdos y el Jefe de Actuarios, deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicanos, mayores de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Tener título legalmente expedido de Licenciado en Derecho, y
- III. No haber sido condenados por delito intencional sancionado con pena corporal.

El Tribunal, por conducto del Pleno, nombrará, removerá o suspenderá a sus trabajadores en los términos de la Ley.

Los gastos que origine el funcionamiento del Tribunal serán cubiertos por el Estado, consignándose en el presupuesto de la Secretaría de Gobernación.

El personal jurídico y administrativo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, tendrá las facultades y atribuciones específicas que determinen esta Ley y el Reglamento Interior del Tribunal.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

- I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores.
- II. Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;
- III. Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;
- IV. Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y
- V. Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos.

Al Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje corresponde:

- I. Expedir el Reglamento Interior y los manuales de organización del Tribunal;
- II. Uniformar los criterios de carácter procesal de las diversas Salas, procurando evitar sustenten tesis contradictorias;

- III. Tramitar y resolver los asuntos a que se refieren las fracciones II, III, IV y V del párrafo anterior;
- IV. Determinar, en función de las necesidades del servicio, la ampliación de número de Salas y de Salas Auxiliares que requiera la operación del Tribunal, y
- V. Las demás que le confieran las disposiciones legales aplicables.

A cada una de las Salas corresponde:

- I. Conocer, tramitar y resolver los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de las dependencias o entidades y sus trabajadores, y que le sean asignados, de conformidad con lo establecido en el Reglamento Interior, y
- II. Las demás que les confieran las Leyes.

A las Salas Auxiliares corresponde:

- I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre las dependencias o entidades a que se refiere el Artículo Primero de esta Ley y sus trabajadores, cuando éstos presten sus servicios en las entidades federativas de su jurisdicción;
- II. Tramitar todos los conflictos a que se refiere la fracción

anterior hasta agotar el procedimiento, sin emitir laudo, debiendo turnar el expediente al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dentro de los diez días siguientes a aquél en que se declare cerrada la instrucción, para que éste lo turne a la sala correspondiente que dictará el laudo, y

III. Las demás que les confieran las Leyes.

Tan pronto reciba la primera promoción relativa a un conflicto colectivo o sindical, el Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, citará a las partes dentro de las veinticuatro horas siguientes a una audiencia de conciliación, que deberá llevarse a cabo dentro del término de tres días contados a partir de la fecha de la citación. En esta audiencia procurará avenir a las partes; de celebrarse convenio, se elevará a la categoría de laudo, que las obligará como si se tratara de sentencia ejecutoriada. Si no se avienen, remitirá el expediente a la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal para que se proceda al arbitraje.

En el procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no se requiere forma o solemnidad especial en la promoción o intervención de las partes.

El procedimiento para resolver las controversias que se sometan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se reducirá: a la presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia; a la contestación, que se hará en igual forma; y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes,

y se pronunciará resolución, salvo cuando a juicio del propio Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo, y, una vez desahogadas, se dictará laudo.

El procedimiento para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se desarrollará en la siguiente forma:

- I. La Dependencia presentará por escrito su demanda, acompañada del acta administrativa y de los documentos a que se alude el artículo 46 bis, solicitando en el mismo acto el desahogo de las demás pruebas que sea posible rendir durante la audiencia a que se refiere la siguiente fracción;
- II. Dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda se correrá traslado de la misma al demandado, quien dispondrá de nueve días hábiles para contestar por escrito, acompañando las pruebas que obren en su poder, señalando el lugar o lugares en donde se encuentren los documentos que no posea, para el efecto de que el Tribunal los solicite, y proponiendo la práctica de pruebas durante la audiencia a la que se refiere la fracción siguiente; y
- III. Fijados los términos de la controversia y reunidas las pruebas que se hubiesen presentado con la demanda y la

contestación, el Tribunal citara a una audiencia que se celebrará dentro de los quince días siguientes de recibida la contestación, en la que se desahogaran pruebas, se escucharán los alegatos de las partes y se dictarán los puntos resolutive del laudo, que se engrosará dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la celebración de la audiencia, salvo cuando a juicio del Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias para mejor proveer, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas se dictará el laudo dentro de quince días.

Las audiencias, según corresponda, estarán a cargo de los Secretarios de Audiencias del Pleno o de las Salas, así, como de las Salas Auxiliares.

Auxiliares. El Secretario General de Acuerdos del Tribunal o los Secretarios Generales Auxiliares de las Salas, resolverán todas las cuestiones que en ellas se susciten. A petición de parte, formulada dentro de las veinticuatro horas siguientes, estas resoluciones serán revisadas por el Pleno o por las Salas respectivas.

Para el funcionamiento del Pleno se requerirá la presencia del Presidente del Tribunal y de la mayoría de los Magistrados que lo integran. Los acuerdos del Pleno se tomarán por mayoría de votos de los Magistrados presentes.

Para el funcionamiento de las Salas y Salas Auxiliares, bastará la presencia del Presidente de la misma, pero los tres Magistrados que

la integran deberán conocer necesariamente de las resoluciones siguientes:

- I. Las que versen sobre personalidad;
- II. Las que versen sobre competencia;
- III. Las que versen sobre admisión de pruebas;
- IV. Las que versen sobre nulidad de actuaciones;
- V. El laudo, en el caso de las Salas,
- VI. Las que versen sobre el desistimiento de la acción de los trabajadores, en los términos del artículo 140 de la Ley.

La demanda deberá contener:

- I. El nombre y domicilio del reclamante;
- II. El nombre y domicilio del demandado;
- III. El objeto de la demanda;
- IV. Una relación de los hechos, y
- V. La indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiere aportar directamente y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que funde su demanda, y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin.

A la demanda acompañará las pruebas de que disponga y los documentos que acrediten la personalidad de su representante, si no concurre personalmente.

La contestación de la demanda se presentará en un término que no exceda de cinco días, contados a partir del siguiente a la fecha de su notificación; deberá referirse a todos y cada uno de los hechos que comprenda la demanda, y ofrecer pruebas en los términos anteriores.

Cuando el domicilio del demandado se encuentre fuera del lugar en que radica el Tribunal, se ampliará el término en un día mas por cada 40 Km de distancia o fracción que exceda de la mitad.

El Tribunal, tan luego como reciba la contestación de la demanda una vez transcurrido el plazo para contestarla, ordenará la práctica de las diligencias que fueren necesarias y citará a las partes y, en su caso, a los testigos y peritos, para la audiencia de pruebas, alegatos y resolución.

El día y hora de la audiencia se abrirá el período de recepción de pruebas; el Tribunal calificará las mismas, admitiendo las que estime pertinentes y desechando aquellas que resulten notoriamente inconducentes o contrarias a la moral o al derecho o que no tengan relación con la litis.

Acto continuo se señalará el orden de su desahogo, primero las del actor y después las del demandado, en la forma y términos que el Tribunal estime oportuno, tomando en cuenta la naturaleza de las mismas y procurando la celeridad en el procedimiento.

En la audiencia sólo se aceptarán las pruebas ofrecidas previamente, a no ser que se refieran a hechos supervenientes en cuyo caso se dará vista a la contraria, o que tengan por objeto probar las tachas contra testigo, o se trate de la confesional, siempre y cuando se ofrezcan antes de cerrarse la audiencia.

Los trabajadores podrán comparecer por sí o por representantes acreditados mediante simple carta poder.

Los titulares podrán hacerse representar por apoderados que acrediten ese carácter mediante simple oficio.

Las partes podrán comparecer acompañadas de los asesores que a su interés convenga.

Cuando el demandado no conteste la demanda dentro del término concedido o si resulta mal representado, se tendrá por contestada la demanda en sentido afirmativo, salvo prueba en contrario.

El Tribunal apreciará en conciencia las pruebas que se le presenten, sin sujetarse a reglas fijas para su estimación, y resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar en su laudo las consideraciones que se funde su decisión.

Antes de pronunciarse el laudo, los magistrados representantes podrán solicitar mayor información para mejor proveer, en cuyo caso el Tribunal acordará la práctica de las diligencias necesarias.

Si de la demanda, o durante la secuela del procedimiento, resultare, a

juicio del Tribunal, su incompetencia, la declarará de oficio.

Se tendrá por desistida de la acción y de la demanda intentada, a toda persona que no haga promoción alguna en el término de tres meses, siempre que esa promoción sea necesaria para la continuación del procedimiento. El Tribunal, de oficio o a petición de parte, una vez transcurrido este término, declarará la caducidad.

No operará la caducidad, aún cuando el término transcurra, por el desahogo de diligencias que deban practicarse fuera del local del Tribunal o por estar pendientes de recibirse informes o copias certificadas que hayan sido solicitadas.

Los incidentes que se susciten con motivo de la personalidad de las partes o de sus representantes de la competencia del Tribunal, del interés de tercero, de nulidad de actuaciones u otros motivos, serán resueltos de plano.

La demanda, la citación para absolver posiciones, la declaratoria de caducidad, el laudo y los acuerdos con apercibimiento, se notificarán personalmente a las partes. Las demás notificaciones se harán por estrados.

Todos los términos correrán a partir del día hábil siguiente a aquél en que se haga el emplazamiento, citación notificación, y se contará en ellos el día del vencimiento.

El Tribunal sancionará las faltas de respeto que se le cometan, ya sea por escrito o en cualquiera otra forma. Las sanciones consistirán en amonestación o multa. Esta no excederá de cincuenta pesos tratándose de trabajadores ni de quinientos tratándose de funcionarios.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no podrá condenar al pago de costas.

Los miembros del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no podrán ser recusados.

Las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje serán inapelables y deberán ser cumplidas, desde luego, por las autoridades correspondientes. Pronunciado el laudo, el Tribunal lo notificará a las partes.

Las autoridades civiles y militares están obligadas a prestar auxilio al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para hacer respetar sus resoluciones, cuando fueren requeridas para ello.

4.3 UNIFICACIÓN DE CRITERIOS

El hecho de que existan organismos que se rigen algunos por lo dispuesto por el apartado "A" del artículo 123 constitucional y otros por lo dispuesto por el apartado "B" del mismo ordenamiento de la Constitución, obliga a realizar reformas conducentes a lograr una unificación de criterios para los aspectos controversiales del trabajo de los trabajadores de estas instituciones.

A continuación se citan algunas tesis en la materia en donde no se sigue un criterio uniforme, en ocasiones se plantea el apartado A y en otras el B:

Instancia: Pleno de la Suprema Corte de Justicia

Novena Época

Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VII, Abril de 1998 Tesis: P. XXV/98

Página: 122 Materia: Constitucional, Laboral

Rubro: ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER LOCAL. SUS RELACIONES LABORALES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

Texto:

Dispone el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se rigen por las leyes que expidan las Legislaturas de los mismos, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, que son la Ley Federal del Trabajo respecto del apartado A, que comprende a la materia de trabajo en general, y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que desarrolla los principios comprendidos en el apartado B, fuente del derecho burocrático; por esta razón, es este último apartado el aplicable a las relaciones de trabajo habidas entre los Poderes de los Estados federados y sus trabajadores, según se concluye si se atiende al párrafo introductorio del artículo 116 aludido, que divide al poder

SINDICACIÓN ÚNICA. LAS LEYES O ESTATUTOS QUE LA PREVEN, VIOLAN LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO

123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL.

Texto:

El artículo 123 constitucional consagra la libertad sindical con un sentido pleno de universalidad, partiendo del derecho personal de cada trabajador a asociarse y reconociendo un derecho colectivo, una vez que el sindicato adquiere existencia y personalidad propias. Dicha libertad debe entenderse en sus tres aspectos fundamentales: 1. Un aspecto positivo que consiste en la facultad del trabajador para ingresar a un sindicato ya integrado o constituir uno nuevo; 2. Un aspecto negativo, que implica la posibilidad de no ingresar a un sindicato determinado y la de no afiliarse a sindicato alguno; y 3. La libertad de la separación o renuncia de formar parte de la asociación. Ahora bien, el mandamiento de un solo sindicato de burócratas por dependencia gubernativa que establezcan las leyes o estatutos laborales, viola la garantía social de libre sindicación de los trabajadores prevista en el artículo 123, apartado B, fracción X, de la Constitución Federal de la República, toda vez que al regular la sindicación única restringe la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses.

Precedentes

Amparo en revisión 337/94. Sindicato del Personal Académico de la Universidad de Guadalajara. 21 de mayo de 1996. Unanimidad de diez votos. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente:

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomó: VI, Diciembre de 1997 Tesis: VIII.Io.19 L Página: 690 Materia:

Laboral

Rubro

RESCISIÓN, LA DESTITUCIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, POR ORDEN DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, DEBIDO AL INCUMPLIMIENTO EN LA PRESENTACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE MODIFICACIÓN PATRIMONIAL, NO ES CAUSAL DE.

Texto:

No puede hablarse de una responsabilidad laboral por parte del organismo paraestatal demandado, al poner en conocimiento del funcionario el oficio por el cual se formula declaratoria de incumplimiento en la presentación de su declaración de modificación patrimonial, suscrito por el director general de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, notificándole el cese de su nombramiento en el puesto que desempeñaba, pues la comunicación en cuestión no obedece a la actualización de una causal de rescisión de la relación laboral contenida en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, sino que su destitución deriva de la aplicación estricta y material de una sanción administrativa establecida en la Ley

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que, en su artículo 81, penúltimo párrafo, ordena que cuando se omita la declaración patrimonial que deberá de presentarse el mes de mayo de cada año, sin causa justificada, quedará sin efectos el nombramiento respectivo previa declaración de la secretaria. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Precedentes

Amparo directo 337/97. Instituto Mexicano del Seguro Social. 4 de junio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero. Secretario: Gilberto Serna Licerio.

Instancia: 2a. Sala

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VII, Enero de 1998 Tesis: 2a. CLV/97 Página: 419

Materia: Laboral

Rubro:

COMPETENCIA LABORAL. SE SURTE EN FAVOR DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, CUANDO SE DEMANDA A DISTRIBUIDORA CONASUPO DEL NORTE, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE.

Texto:

De conformidad con el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia número 1/96, la inclusión de organismos descentralizados de carácter federal en el artículo 10. De la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es inconstitucional. Por tanto, como en el artículo único del Acuerdo del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de abril de mil novecientos ochenta y uno y en la relación de entidades paraestatales de la administración pública federal, se establece que Distribuidora Conasupo del Norte, S.A. de C.V. (Diconsa), es una empresa de participación estatal, supuesto condicionante para la aplicación de la citada jurisprudencia, debe considerarse que la competencia para conocer de los conflictos que se susciten entre este organismo y sus trabajadores corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en virtud de que la relación laboral queda comprendida dentro del apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, del artículo 123 constitucional.

Precedentes:

Competencia 423/97. Suscitada entre la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal y la Junta Especial Número Cuarenta y Dos de la Federal de Conciliación y Arbitraje en Torreón, Coahuila. 31 de octubre de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Alejandra de León González.

Competencia 168/97. Suscitada entre la Segunda Sala del Tribunal

Federal de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal y la Junta Especial Número Cuarenta y Dos de la Federal de Conciliación y Arbitraje en Torreón, Coahuila. 30 de mayo de 1997. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Angulano. Secretaria: Rocío Balderas Fernández. Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, febrero de 1996, tesis P./J. 1/96, página 52, de rubro: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL."

4.4 TESIS JURISPRUDENCIAL P/J1/96

A continuación se insertan dos tesis, que tienen una relevancia especial, dado que en ambas el criterio de la Suprema Corte de la Nación es el de considerar a los trabajadores de los organismos descentralizados como sujetos a lo dispuesto por el apartado A, del artículo 123, lo que viene a corroborar la opinión de José Dávalos de unificar la materia laboral constitucional en un solo apartado terminando con el régimen de excepción que hasta hoy se encuentra en él.

Novena Época

No. de Registro:200, IS'

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Materia (s): Laboral, Constitucional Tomo: III, Febrero de 1996.

Tesis: P/J1/96 página:52

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

El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1o. 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. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional.

Amparo en revisión 1115/93. Ismael Contreras Martínez. 30 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Gutiérrez.

Secretario: Salvador Castro Zavaleta.

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

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

Amparo en revisión 1911/94. José Luis Rodríguez González. 11 de julio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente:

Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla.

Amparo en revisión 1575/93. Armando Montes Mejía. 14 de agosto de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente:

Juventino y. Castro y Castro, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Gutiérrez. Secretario;

Martín Angel Rubio Padilla.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el quince de enero en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Gutiérrez, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudfño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 1/1996 la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a quince de enero de mil novecientos noventa y seis

Novena Época

Instancia: Pleno, Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Materia(s): Constitucional, Laboral

Tomo: VII, Abril de 1998

Tesis: P. XXV/98

Página: 122

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER LOCAL. SUS RELACIONES LABORALES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

Dispone el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se rigen por las leyes que expidan las Legislaturas de los mismos, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, que son la Ley Federal del Trabajo respecto del apartado A, que comprende a la materia de trabajo en general, y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que desarrolla los principios comprendidos en el apartado B, fuente del derecho burocrático; por esta razón, es este último apartado el aplicable a las relaciones de trabajo habidas entre los Poderes de los Estados federados y sus trabajadores, según se concluye si se atiende al párrafo introductorio del artículo 116 aludido, que divide al poder público de los Estados en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y lógica la consecuente necesidad de que en la esfera local sea pormenorizado legalmente. En conclusión, y atento que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en jurisprudencia firme que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, debe establecerse que las

relaciones laborales de dichos organismos de carácter local con sus trabajadores escapan a las facultades reglamentarias de las Legislaturas Locales.

Amparo en revisión 1110/97. Francisco Soriano Celis. 13 de enero de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente:

Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.
Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintitrés de marzo en curso, aprobó, con el número XXV/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintitrés de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

CONCLUSIONES

Una vez finalizado el trabajo de investigación se concluye que:

PRIMERA: Los derechos del trabajo son paralelos y poseen la misma jerarquía de los derechos individuales del hombre; unos y otros constituyen decisiones políticas fundamentales, tomadas por un pueblo en ejercicio de su soberanía. De esta pertenencia a lo que los constitucionalistas conocen con el nombre de parte dogmática de las constituciones, se deduce que las leyes del trabajo y, naturalmente, las de la seguridad social, es decir estabilidad, son un desenvolvimiento de la materia y del espíritu constitucionales; de ahí también, y de conformidad con el artículo 123 de nuestra Carta Magna, que sean parte de "la ley suprema de todo el país".

SEGUNDA: A través del análisis efectuado en el presente trabajo, se muestran los distintos tratos que de parte de las leyes reciben quienes tienen un elemento común, es decir, su fuerza de trabajo a disposición de un patrón, sin importar que éste sea privado o público. Esas absurdas diferencias se aprecian lo mismo en la Constitución que en las leyes reglamentarias del artículo 123, así como en los ordenamientos que regulan las relaciones laborales de los diferentes grupos de trabajadores.

Trabajadores en general o al servicio de la Federación, burócratas locales, trabajadores del campo, de las cooperativas, fideicomisos, organismos descentralizados o bien, trabajadores al servicio del Estado, que se encuentran al margen de la ley burocrática; debido a arbitrarias

clasificaciones creadas en beneficio de unos y en perjuicio de otros.

La dispersión legislativa, de la que nace la desigualdad de trato a los trabajadores, es injusta y preocupante, fundamentalmente por el inmenso número de trabajadores que se ve afectado en sus derechos laborales, por una u otra razón.

TERCERA: Ante esta particular circunstancia, es decir, considerando los regímenes laborales de excepción, conforme a los cuales se ubica a determinados grupos de trabajadores, mediante el argumento de que así lo exigen las características propias del tipo de servicio de que se trate, se hace indispensable, garantizar al trabajador los derechos mínimos que exige su condición como tal, dentro de los cuales, el único que representa una trascendencia vital, es el de la *estabilidad en el empleo*, puesto que al no existir éste, los demás derechos resultan inexistentes.

Ante estas circunstancias, se requiere en forma determinante, la unificación de criterios en materia laboral, en toda aquella normatividad que consagre tales derechos. Enfatizando particularmente, la trascendencia que reviste tal unificación respecto de los apartados "A" y "B" del artículo 123 constitucional.

CUARTA: La existencia de organismos que se rijan: unos por lo dispuesto por el apartado "A", y otros por lo dispuesto en el "B", del mismo ordenamiento de la Constitución, necesariamente obliga a efectuar reformas conducentes a alcanzar la unificación de criterios en los aspectos

controversiales de los trabajadores de los organismos descentralizados, por las razones expuestas a continuación:

Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se rigen por las leyes que expidan las legislaturas de los mismos, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, que son la Ley Federal del Trabajo respecto del apartado A, que comprende a la materia de trabajo en general, y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que desarrolla los principios comprendidos en el apartado B, fuente del derecho burocrático.

La inclusión de organismos descentralizados de carácter federal en el artículo 10 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es inconstitucional. Por esta razón y debido a que en el artículo único del Acuerdo del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de abril de 1981, así como en la relación de entidades paraestatales de la administración pública federal, debe considerarse que la competencia para conocer de los conflictos que se susciten entre estos organismos y sus trabajadores corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, debido a que la relación laboral queda comprendida dentro del apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, del artículo 123 constitucional.

QUINTA: Para finalizar, Es conveniente retomar el texto de las tesis de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación en las que se considera a los trabajadores de los organismos descentralizados como sujetos a lo dispuesto por el apartado "A", lo que viene a corroborar nuestra opinión, es decir, la unificación de la materia laboral constitucional en un solo apartado, acabando así, con el régimen de excepción que hasta hoy prevalece:

- 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 10 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. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123

constitucional.

- Dispone el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se rigen por las leyes que expidan las Legislaturas de los mismos, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, que son la Ley Federal del Trabajo respecto del apartado A, que comprende a la materia de trabajo en general, y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que desarrolla los principios comprendidos en el apartado B, fuente del derecho burocrático; por esta razón, es este último apartado el aplicable a las relaciones de trabajo habidas entre los Poderes de los Estados federados y sus trabajadores, según se concluye si se atiende al párrafo introductorio del artículo 116 aludido, que divide al poder público de los Estados en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y lógica la consecuente necesidad de que en la esfera local sea pomenorizado legalmente. En conclusión, y atento que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en jurisprudencia firme que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, debe establecerse que las relaciones laborales de dichos organismos de carácter local con sus trabajadores escapan a las facultades reglamentarias de las Legislaturas Locales”.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo. Porrúa, México, 2000.
- ÁLVAREZ DEL CASTILLO, Enrique. Reformas a la Ley Federal del Trabajo en 1979. 8ª ed. UNAM México, 1997.
- GARCÍA, Aurelio. Ciencia del Estado. Porrúa, México, 1982.
- BAECQUE, F. De. La Administración Central de Francia. Armand Colin, Francia, 1983.
- BUEN LOZANO, Néstor de. La Reforma del Proceso Laboral. 4ª ed, Editorial Porrúa, México, 1985.
- BUEN, Néstor de. Derecho del Trabajo. Porrúa, México, 1993.
- BUEN, Néstor de. La Decadencia del Contrato. Porrúa, México, 1984.
- CALVILLO, Manuel. (coord.). La República Federal Mexicana: Gestación y Nacimiento. DDF, México, 1973.
- CAVAZOS FLORES, Baltasar. 35 Lecciones de Derecho Laboral. Trillas, México, 1996.
- CAVAZOS FLORES, Baltasar. Las 500 Preguntas más usuales sobre temas Laborales. 3ª edición, Trillas, México, 1994.
- CONESA RUIZ, Ana María. La constitución del control sindical. Universidad Obrera, México, 1998.
- CUÉ CANOVAS, Agustín. Historia Económica y Social de México.

1521-1854. Trillas, México, 1994.

CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II, 14ª edición, Porrúa, México, 1991.

DÁVALOS, José. Nuevo Derecho Constitucional del Trabajo. Porrúa, México, 1994.

DELGADO MOYA, Rubén. Elementos de Derecho del Trabajo. Porrúa, México, 1964.

FLORIS MARGADÁN S., Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Esfinge, México, 1982.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1991.

GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. 5ª. Edición, Porrúa, México, 1994.

LÓPEZ CÁRDENAS, Próspero. Derecho Burocrático. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1997.

MONTOYA MELGAR, Alfredo. Derecho del trabajo. Tecnos, España, 1981.

MORA, José María Luis. México y sus revoluciones. Instituto de Estudios Históricos José María Luis Mora, México, 1965.

OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús. Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos. UNAM, México, 1990.

RAMÍREZ REYNOSO, Braulio. Las condiciones generales de trabajo

y los servidores de la Federación": Cuestiones Laborales. UNAM, México, 1988.

RIVA SANSEVERINO, Luisa. Elementos de derecho sindical y del trabajo. CEDAM, Italia, 1971.

RIVERA MARÍN, Guadalupe. El Movimiento Obrero en México, 50 años de Revolución. CEHMO, México, 1980.

RIVERO, Jean y Jean SAVATIER. Derecho del Trabajo. Prensa Universitaria, Francia, 1970.

BORJA, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional. FCE, México, 1991.

ROUAIX, Pascual. Génesis de los Artículos 27 y 123. PRI, México, 1984.

SANTORO-PASSARELLI, Francisco. Nociones de Derecho del Trabajo. Juvene, Italia, 1985.

SANTOS AZUELA, Héctor. Derecho Colectivo del Trabajo. Porrúa, México, 1994.

SANTOS AZUELA, Héctor. Elementos de Derecho del Trabajo. Porrúa, México, 1994.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. (Primer Curso) 18ª ed., Porrúa, México, 1998.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1982 Porrúa, México, 1982.

TRUEBA URBINA, Alberto y Trueba Barrera Jorge. Legislación

Federal del Trabajo Burocrático. Porrúa, 37ª ed. México, 1998.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo Porrúa, 18ª. Ed. México, 1999.

TRUEBA URBINA, Alberto y Jorge Trueba B. Ley Federal del Trabajo: Comentarios, Prontuario, Jurisprudencia, y Bibliografía. Porrúa, México, 1998.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. 6ª edición, Porrúa, México, 1972.

DICCIONARIOS:

Diccionario Jurídico Mexicano. 2ª. Edición, UNAM, México, México, 1992.

HEMEROGRAFÍA:

RICORD, Humberto E. "El derecho burocrático mexicano, materias que lo integran", Boletín de Derecho Comparado. UNAM, México, año V, Núms. 13-14, enero-agosto de 1972.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo IV, diciembre 1996.

LEGISLACIÓN:

CAVAZOS FLORES, Baltasar. Nueva Ley Federal del Trabajo. Tematizada.
Trillas, México, 1990.

GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO; Alonso. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Comentada. UNAM-Porrúa, 1988.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Porrúa, México, 2001.

Ley Federal del Trabajo. Porrúa, México, 2001.

Los Derechos del Pueblo Mexicano: Cámara de Diputados (Legislatura).
Porrúa, México, 1978, Tomo VIII.

Nueva Ley Federal del Trabajo. Ediciones Andrade, (Exposición de Motivos),
México, 1978.

JURISPRUDENCIA:

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN:

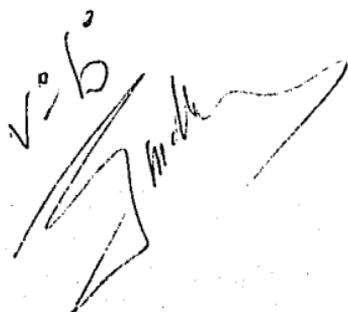
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VII, Abril de 1998,
Tesis P. XXV/98.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VII, Enero de 1998,
Tesis: 2ª CLV/97.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: III, Febrero de 1966,
Tesis: P/J1796.

P.XXV/98.

v.º b.
M.º

Handwritten signature and initials. The initials 'v.º b.' are written above a horizontal line. Below the line, there is a stylized signature that appears to be 'M.º' followed by a long, sweeping flourish.